



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 1

(2009–2010)

Melding til Stortinget

Nasjonalbudsjettet 2010



Innhold

1	Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi.	5			
2	De økonomiske utsiktene.	19			
2.1	Hovedtrekk.	19			
2.2	Internasjonal økonomi.	20			
2.3	Nærmere om utviklingen i finansmarkedene.	26			
2.4	Norsk økonomi.	30			
2.5	Nærmere om utviklingen i arbeidsmarkedet.	38			
2.6	Petroleumssektoren.	42			
2.7	Usikkerheten i makroøkonomiske prognoser.	46			
3	Den økonomiske politikken.	52			
3.1	Budsjettpolitikken.	52			
3.2	Utviklingstrekk i offentlige finanser	63			
3.3	Nærmere om kommune- forvaltningens økonomi.	68			
3.4	Pengepolitikk og finansiell stabilitet.	73			
3.5	Sysselsettingspolitikken.	81			
3.6	Inntektspolitikken.	88			
3.7	Livskvalitet.	89			
3.8	Regjeringens klimapolitikk.	96			
4	Hovedtrekkene i skatte- og avgiftsopplegget for 2010.	104			
4.1	Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget.	104			
4.2	Provenyvirkninger av forslaget til skatte- og avgiftsendringer.	108			
4.3	Fordeling av offentlige skatte- og avgiftsinntekter.	118			
4.4	Anslag for skatteutgifter og skattesanksjoner i 2009.	119			
			4.5	Arbeidsgrupperapport om dynamiske effekter av skatte- og avgiftsendringer.	131
			4.6	Fordelingsutvalgets rapport.	133
			5	Forvaltningen av Statens pensjonsfond.	135
			5.1	Innledning.	135
			5.2	Resultater i forvaltningen.	135
			5.3	Aktuelle saker knyttet til forvaltningen av fondet.	137
			5.4	Gjennomføring av vedtatte endringer i forvaltningen.	143
			6	Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser.	148
			6.1	Hovedlinjer i strukturpolitikken. .	148
			6.2	Produktmarkedene.	149
			6.3	Næringsstøtte.	164
			6.4	Fornyning av offentlig sektor.	171
			7	Bærekraftig utvikling.	179
			7.1	Regjeringens arbeid for en bærekraftig utvikling.	179
			7.2	Rapportering om arbeidet med bærekraftig utvikling.	181
			7.3	Bred medvirkning og oppfølging. .	199
			Vedlegg		
			1	Ekstern gjennomgang av risikostyringen innen Norges Banks kapitalforvaltning.	202
			2	Nye investeringsprogrammer i Statens pensjonsfond – Utland. .	204
			3	Historiske tabeller og detaljerte anslagstall.	206
			4	Tabelloversikt.	224
			5	Figuroversikt.	226
			6	Oversikt over bokser.	228



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 1

(2009–2010)

Melding til Stortinget

Nasjonalbudsjettet 2010

*Tilråding fra Finansdepartementet av 9. oktober 2009,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi

Hovedtrekk

Regjeringen fører en politikk som bygger på rettferdighet og fellesskap. Med utgangspunkt i den nordiske modellen vil Regjeringen fornye og utvikle de offentlige velferdsordningene og bidra til en mer rettferdig fordeling og et arbeidsliv der alle kan delta. Regjeringen vil legge til rette for økt verdiskaping og utvikling i hele landet, innenfor rammer som sikrer at kommende 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 offentlig sektor.

Hovedoppgaven for den økonomiske politikken gjennom det siste året har vært å bidra til at sysselsettingen holdes oppe, slik at arbeidsledigheten ikke øker for mye i en situasjon med et kraftig tilbakeslag i internasjonal økonomi. Finanskrisen og det påfølgende internasjonale økonomiske tilbakeslaget innebar en betydelig fare for at også norsk økonomi skulle gå inn i den sterkeste nedgangskonjunkturen på flere tiår. På denne bak-

grunn ble finanspolitikken dreid kraftig i ekspansiv retning i 2009. Også pengepolitikken er svært ekspansiv, og Norges Banks styringsrente er redusert til det laveste nivået noensinne. I tillegg er det gjennomført omfattende tiltak for å bedre forholdene i finansmarkedene og lette tilgangen på lån for husholdninger, bedrifter og kommuner.

Norsk økonomi preges fortsatt av det internasjonale konjunkturtilbakeslaget. Løpende statistikk tyder likevel på en bedre økonomisk utvikling enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2009. Situasjonen i finansmarkedene har bedret seg betraktelig, og nedgangen i den økonomiske aktiviteten hos våre handelspartnere kan bli snudd til oppgang tidligere enn antatt. I norsk økonomi er det særlig husholdningenes etterspørsel og oljeinvesteringene som har utviklet seg sterkere enn tidligere ventet. Anslaget for veksten i BNP for Fastlands-Norge i 2009 er likevel det samme nå som da Revidert nasjonalbudsjett 2009 ble lagt fram i mai. Dette må ses i lys av ny informasjon som viser at nedgangen mot slutten av fjoråret var sterkere enn tidligere lagt til grunn. For 2010 anslås det en vekst i aktiviteten i fastlandsøkonomien på vel 2 pst., en oppjustering på 1¼ prosentpoeng siden Revidert

nasjonalbudsjett. Arbeidsmarkedet har utviklet seg klart bedre hittil i år enn tidligere ventet, og ledigheten anslås nå til knapt 3¼ pst. av arbeidsstyrken som gjennomsnitt for 2009 og til knapt 3¾ pst. i 2010, en nedjustering på henholdsvis ½ og 1 prosentpoeng siden Revidert nasjonalbudsjett.

Den økonomiske politikken skal legge til rette for en stabil økonomisk utvikling både på kort og lang sikt. Regjeringen følger handlingsregelen for en gradvis innfasing av petroleumsinntekter i norsk økonomi. Slik sørger vi for at petroleumsformuen kan bli til glede både for nåværende og framtidige generasjoner. Handlingsregelen er en plan for jevn og gradvis økning i bruken av oljeinntekter, om lag i takt med utviklingen i forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland, anslått til 4 pst. av fondskapitalen.

Handlingsregelen åpner for å bruke mer enn forventet fondsavkastning i år med konjunkturtilbakeslag, samtidig som bruken av oljeinntekter bør ligge under forventet avkastning i år med høy aktivitet og press i økonomien. Denne handlefriheten ble benyttet da Regjeringen la fram den finanspolitiske tiltakspakken i januar i år og i Revidert nasjonalbudsjett i mai, der Regjeringen forsterket tiltakspakken ved å øke utgiftene på enkelte, utvalgte områder. Den ekspansive finanspolitikken innebærer at bruken av oljeinntekter er brakt opp på et meget høyt nivå og nå ligger langt over 4-prosentbanen.

Utsiktene for norsk økonomi i 2010 er noe bedre enn for våre handelspartnere sett under ett. Men også for Norge anslås veksten i fastlandsøkonomien lavere enn trendvekst, og arbeidsledigheten ventes å øke fra 2009 til 2010. Regjeringen har derfor funnet det riktig med en viss ytterligere økning i bruken av oljeinntekter også i 2010, tilsvarende om lag ½ pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Budsjettet bidrar dermed til å øke etterspørsele i norsk økonomi også neste år. Regjeringens forslag innebærer et strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd på 148,5 mrd. kroner, som er 44,6 mrd. kroner høyere enn forventet fondsavkastning for 2010. Etter hvert som utsiktene bedres og veksten i norsk økonomi tar seg opp, må budsjettet bringes tilbake til 4-prosentbanen.

Innenfor den foreslåtte rammen for bruk av petroleumsinntekter og et uendret skattenivå har Regjeringen prioritert en rekke tiltak for å styrke fellesskapsløsningene, redusere de sosiale forskjellene og legge til rette for økt verdiskaping og utvikling i hele landet. I budsjettforslaget for 2010 prioriteres kvalitetsheving og økt omfang av de brede fellesskapsløsningene innen helse, omsorg,

skole og barnehage. Forskjellene i levekår utjevnes bl.a. gjennom økt støtte til minstepensjonister. Innsatsen for samferdsel, miljø, utvikling og forskning økes betydelig.

Den økonomiske utviklingen

Etter flere år med sterk vekst ledet finanskrisen de tradisjonelle industrilandene inn i det kraftigste økonomiske tilbakeslaget siden andre verdenskrig. Omfattende penge- og finanspolitiske tiltak i mange land har bidratt til at nedgangen i aktiviteten hos våre handelspartnere har avtatt i styrke gjennom 2009. Situasjonen i finansmarkedene er vesentlig bedret, og løpende informasjon om den økonomiske utviklingen tyder nå på at omslaget til ny vekst i produksjonen vil komme tidligere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett.

Bedringen i *internasjonale finansmarkeder* må ses i sammenheng med målrettede tiltak for å bedre finansinstitusjonenes evne og vilje til å gi lån. Spørreundersøkelser fra USA og euroområdet viser en klar nedgang i andelen banker som strammer inn på utlånsvilkårene. Risikopåslagene i pengemarkedet er vesentlig redusert etter den dramatiske situasjonen i fjor høst, og det samme gjelder påslagene i markedet for obligasjoner utstedet av banker og andre foretak. Bankene kan igjen hente inn lånekapital og egenkapital i markedet. Aksjekursene på de store, internasjonale børsene har steget med 5–20 pst. siden midten av mai, og siden bunnen i begynnelsen av mars i år har oppgangen vært på 35–50 pst. I valutamarkedet har usikkerheten falt og kurssvingningene avtatt. Mens yen og dollar har svekket seg, har valutaene til flere råvareproduserende land styrket seg.

Også *råvareprisene* har økt de siste månedene. Fra midten av mai og fram til begynnelsen av oktober steg prisen på nordsjøolje fra om lag 360 kroner per fat til om lag 390 kroner per fat. Også prisene for framtidig levering av olje har tatt seg klart opp. I denne meldingen legges det til grunn en gjennomsnittlig oljepris på 375 kroner per fat i år og 425 kroner per fat neste år. For begge årene er dette en oppjustering på 25 kroner per fat sammenliknet med anslagene i Revidert nasjonalbudsjett. Aluminiumsprisene har økt med om lag 20 pst. regnet i USD i samme periode. Det har også vært en økning i prisene på andre metaller.

Framtidspessimismen blant husholdninger og bedrifter er redusert de siste månedene, og verdenshandelen har sluttet å falle. Selv om industriproduksjonen i mange land fortsatt avtok i 2. kvartal, var nedgangen betydelig mindre enn i de foregående kvartalene. *BNP hos våre handelspartnere*

anslås å falle med 3½ pst. i 2009, for deretter å øke med nesten 1¼ pst. i 2010. Anslaget for 2009 er det samme som i Revidert nasjonalbudsjett, mens anslaget for 2010 er oppjustert med om lag 1 prosentpoeng. Et svakt arbeidsmarked, med nedgang både i sysselsetting og lønnsvekst, vil dempe veksten i husholdningenes inntekter hos flere av våre handelspartnere. Arbeidsledigheten har økt kraftig i de fleste land, og er nå rundt 9½ pst. både i USA og i euroområdet. Arbeidsledigheten ventes å stige ytterligere i 2010, men den sterkeste oppgangen er trolig bak oss. Inflasjonen ligger an til å holde seg svært lav, og det ventes at sentralbankene vil holde styringsrentene lave.

Den økonomiske veksten ser ut til å ta seg raskest opp i Asia. Regionen ble hardt rammet av det kraftige fallet i internasjonal handel mot slutten av 2008, og BNP gikk markant ned i flere land i både 4. kvartal 2008 og 1. kvartal 2009. Kraftig ekspansiv økonomisk politikk, mer stabile finansmarkeder og behovet for å bygge opp lager igjen har bidratt til at enkelte land fikk til dels sterk vekst i BNP allerede i 2. kvartal i år. Veksten ventes å ta seg gradvis opp i hele regionen i andre halvår 2009 og gjennom 2010, med særlig rask vekst i Kina og India. I USA avtar nedgangen i BNP, godt hjulpet av kraftig ekspansiv økonomisk politikk og mer stabile finansmarkeder. Den økonomiske veksten ventes å bli positiv i andre halvår, for deretter å ta seg opp mot trendvekst mot slutten av 2010. Også i euroområdet har BNP stabilisert seg, og det ventes en forsiktig oppgang gjennom resten av 2009 og inn i 2010. Veksttakten ventes å ligge noe lavere enn i USA.

Selv om vekstutsiktene er bedret, er det fortsatt betydelig usikkerhet knyttet til den videre utviklingen i internasjonal økonomi. I mange land gir finanspolitikken nå sterke vekstimpulser. Dette mønsteret vil bli snudd etter hvert som de medfølgende underskuddene i statsfinansene gradvis vil tvinge fram en reversering av den ekspansive politikken. Pengepolitikken er også svært ekspansiv, med renter nær null i mange land, supplert med ulike former for ekstraordinær likviditetstilførsel for å stimulere privat etterspørsel. Også pengepolitikken vil over tid måtte normaliseres, med en utfasing av de ekstraordinære tiltakene og økte renter. Det knytter seg derfor stor usikkerhet til utviklingen i private investeringer og forbruk framover. Usikkerheten forsterkes av at husholdningene i en del land fortsatt har behov for å øke sin sparing og bedre sin formuesposisjon. Dette gjelder særlig for USA og andre land som har opplevd en lånefinansiert boligprisboble. USA har fortsatt store underskudd i sin handelsbalanse, mens Asia har store

overskudd. Isolert sett skulle dette tale for at potensialet for økt vekst i etterspørselen er størst i Asia. Lite utbygde velferds- og pensjonsordninger i mange asiatiske land gir imidlertid sterke incentiver til høy sparing for husholdningene, noe som isolert sett bidrar til å dempe veksten i innenlandsk etterspørsel.

Også *norsk økonomi* påvirkes av finanskrisen og av det internasjonale tilbakeslaget, men den økonomiske nedgangen ventes ikke å bli like kraftig hos oss som i mange andre industriland. Det er stor usikkerhet både om styrken og varigheten på det økonomiske tilbakeslaget. Etter framleggelsen av Revidert nasjonalbudsjett 2009 har imidlertid utviklingen i norsk økonomi vært noe bedre enn ventet, og utsiktene framover framstår som lysere. Dette må ses i sammenheng med at situasjonen er betraktelig bedret også i det norske finansmarkedet, godt hjulpet av svært lave renter, meget ekspansiv finanspolitikk og av de omfattende likviditets- og kredittpolitiske tiltakene som er gjennomført.

Husholdningenes etterspørsel ser ut å ta seg raskere opp enn lagt til grunn. Lavere rente har gitt økt kjøpekraft, og dette slår ut i både økt forbruk og økt boliggetterspørsel. Etter fem kvartaler med nedgang økte varekonsumet med 1 pst. fra 1. til 2. kvartal i år, og oppgangen ser ut til å ha fortsatt i 3. kvartal. Det anslås nå en økning i privat forbruk på 0,3 pst. i 2009 og 4 pst. i 2010. Også boligprisene har økt markert, og nominelt har de nå passert det høye nivået fra sommeren 2007. Oppgangen i boligprisene gir økt lønnsomhet i boligbyggingen og vil kunne føre til at igangsettingen etter hvert tar seg opp.

Anslagene for oljeinvesteringene er også vesentlig oppjustert siden Revidert nasjonalbudsjett, særlig for 2010. På den annen side trekker en fortsatt lav vekst internasjonalt og et høyt norsk kostnadsnivå i retning av at eksporten av tradisjonelle varer ikke vil gi noen betydelige vekstimpulser den nærmeste tiden. Blant annet er situasjonen for verftsnaeringen usikker pga. få nye kontraheringer og fallende ordreserver. Investeringene i bedriftene i fastlandsøkonomien ventes heller ikke å ta seg vesentlig opp før lenger ut i konjunkturoppgangen. Samlet sett anslås det en nedgang i BNP for Fastlands-Norge på vel 1 pst. i inneværende år, mens veksten fra 2009 til 2010 er oppjustert fra 0,8 pst. i Revidert nasjonalbudsjett til vel 2 pst. nå.

Med vekst under trend ligger det an til fortsatt svak utvikling i *arbeidsmarkedet* en tid framover. De siste månedene har likevel utviklingen i arbeidsmarkedet vært bedre enn ventet. Sysselsettingen holdt seg godt oppe i 2. kvartal, og målt ved

Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) har arbeidsledigheten holdt seg stabil på 3,1 pst. både i 1. og 2. kvartal i år. Dette ledighetsnivået er 1¼ prosentpoeng lavere enn gjennomsnittet for de foregående 20 årene og rundt 6½ prosentpoeng lavere enn nivået i USA og euroområdet i juli i år. Ledigheten anslås nå til knapt 3¼ pst. av arbeidsstyrken som gjennomsnitt for 2009 og til knapt 3¾ pst. i 2010, en nedjustering på henholdsvis ½ og 1 prosentpoeng siden Revidert nasjonalbudsjett. En slik utvikling vil innebære at arbeidsmarkedet svekkes klart mindre i Norge enn hos våre handelspartnere.

Lønnsveksten ligger an til å avta betydelig fra 2008 til 2009. På bakgrunn av resultatene i årets lønnsoppgjør anslås årslønnsveksten å avta fra 6 pst. i fjor til 4 pst. i år. Lønnsoverhenget inn i 2010 ligger an til å bli lavt. Sammen med lav lønnsvekst i konkurrentlandene og en fortsatt krevende markeds- og lønnsomhetssituasjon trekker det i retning av en videre nedgang i lønnsveksten neste år. I denne meldingen anslås en årslønnsvekst på 3½ pst. i 2010. Lønnsveksten i Norge vil trolig likevel ligge klart over lønnsveksten hos våre viktigste handelspartnere både i 2009 og 2010. Siden norske lønnskostnader allerede er svært høye i en internasjonal sammenheng, gjør dette norske bedrifter sårbare overfor svak etterspørsels- og prisutvikling på norske eksportprodukter eller en styrking av kronen.

Konsumprisveksten har avtatt de siste to månedene etter å ha ligget overraskende høyt tidligere i år. Prisveksten er imidlertid fortsatt klart høyere enn hos våre handelspartnere. Konsumprisindeksen anslås å øke med 1,8 pst. både 2009 og 2010, mens veksten i KPI-JAE anslås til henholdsvis 2,5 og 1,6 pst. i de to årene. Det er først og fremst nedgang i importprisene som ventes å dra ned veksten i KPI-JAE framover.

Pengemarkedsrentene er kraftig redusert siden uroen i finansmarkedene tok til i fjor høst. Dette reflekterer både reduserte styringsrenter og at mye av det økte risikopåslaget mellom pengemarkedsrenten og forventet styringsrente nå er reversert. Også bankenes utlånsrenter er vesentlig redusert, og ifølge Norges Banks utlånsundersøkelse ser ikke bankene for seg noen ytterligere tilstrømming i utlånsvilkårene.

Anslagene i denne meldingen er basert på en forutsetning om at pengemarkedsrentene vil utvikle seg i tråd med markedsaktørenes forventninger, slik disse kom til uttrykk i terminrentene i begynnelsen av september. Aktørene forventer at differansen mellom norske og utenlandske pengemarkedsrenter vil øke gjennom neste år, bl.a. som

følge av en sterkere økonomisk utvikling her hjemme enn ute.

Avveiiinger i den økonomiske politikken

Norske myndigheter møtte den internasjonale finanskrisen og det kraftige tilbakeslaget i verdensøkonomien med omfattende tiltak for å bedre forholdene i finansmarkedet og stimulere innenlandsk etterspørsel. Pengepolitikken ble raskt lagt om i ekspansiv retning. Fra oktober i fjor og fram til midten av juni i år senket Norges Bank styringsrenten med 4,5 prosentpoeng, til 1,25 pst. I Pengepolitisk rapport 2/09, som ble fremlagt i juni, signaliserte Norges Bank at renten vil bli liggende på dette lave nivået fram til våren 2010. I forbindelse med rentemøtet i august varslet imidlertid banken at det kunne bli aktuelt å øke renten tidligere enn dette, dersom den positive utviklingen i norsk økonomi skulle fortsette. På rentemøtet 23. september i år ble styringsrenten holdt uendret på 1,25 pst., men Norges Bank skrev i pressemeldingen at hovedstyret som et alternativ hadde vurdert å øke renten.

Også budsjettpolitikken gir kraftige stimulanter til den samlede etterspørselen. Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i 2009 kan nå anslås til nesten 130 mrd. kroner, en økning på 55 mrd. 2009-kroner fra nivået i 2008. Målt ved endringen i det strukturelle underskuddet kan den finanspolitiske stimulanen fra 2008 til 2009 anslås til 3 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Dette er den sterkeste ekspansive impulsen på over 30 år, og budsjettet framstår også som svært ekspansivt sammenliknet med budsjettene til mange av våre viktigste handelspartnere.

Med nedgang i aktiviteten i 2009 og vekst under trend i 2010 ligger det an til at ledigheten vil stige noe i tiden framover. Av denne grunn, og for å bidra til en tryggere basis for oppgang i norsk økonomi framover, har Regjeringen valgt å basere 2010-budsjettet på en viss ytterligere økning i bruken av oljeinntekter. Målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge foreslår Regjeringen å øke det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet med om lag ½ prosentpoeng fra 2009 til 2010. Beregninger på den makroøkonomiske modellen MODAG indikerer at den ekspansive virkningen av 2010-budsjettet er svakere enn det som isolert sett antydes av endringen i det strukturelle budsjettunderskuddet. Blant annet svekkes det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i 2010 med over 6 mrd. kroner som følge av lavere utbytteinntekter på statens hånd. Slike inntektsreduksjoner har normalt en

svakere ekspansiv virkning enn en tilsvarende økning i utgiftene.

Budsjettforslaget innebærer at store deler av de ekstraordinære utgiftstiltakene som ble lagt fram i St.prp. nr. 37 (2008–2009) fases ut i 2009, herunder tilskuddet til vedlikehold og rehabilitering av kommunal infrastruktur. Næringslivets adgang til å tilbakeføre selskapsunderskudd i 2008 og 2009 mot beskattet overskudd de to foregående årene, samt den midlertidige ordningen med økte startavskrivninger for maskiner, vil imidlertid medføre lavere bokførte skatter også i 2010. Samtidig er det relativt sterk vekst i utgiftene under folketrygden.

Med Regjeringens forslag til budsjett for 2010 kan det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet for 2010 anslås til 148,5 mrd. kroner, som er 44,6 mrd. kroner over 4-prosentbanen. Bruken av petroleumsinntekter er om lag på linje med anslått fondsavkastning for 2018, målt i faste priser.

Som det framgår av drøftingen i avsnitt 3.1.5, innebærer den ekstraordinære opptrappingen av bruken av oljeinntekter det siste året at mesteparten av handlingsrommet for innfasing av oljeinntekter i norsk økonomi er brukt opp. Dette understreker behovet for raskt å vende tilbake til 4-prosentbanen etter hvert som veksten tar seg opp og utsiktene bedres. Slik kan handlingsfriheten i budsjettpolitikken gjenopprettes, samtidig som vi styrker evnen til å møte veksten i utgiftene som vil følge med en aldrende befolkning.

Målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien ligger den foreslåtte bruken av oljeinntekter i 2010 anslagsvis 2,3 prosentpoeng høyere enn forventet fondsavkastning. Dette er et langt gunstigere utgangspunkt enn situasjonen i de fleste andre land. OECD anslår at det strukturelle budsjettunderskuddet i USA vil komme opp i nærmere 9 pst. av BNP neste år, mens underskuddet i Storbritannia anslås til over 10 pst. Også Japan og enkelte land i euroområdet står overfor store budsjettunderskudd. Samtidig har disse landene til dels betydelig netto statsgjeld i utgangspunktet. Hvilke strategier de enkelte landene velger for å gjenopprette bærekraften i offentlige finanser, vil ha betydning for den videre økonomiske utviklingen hos våre handelspartnere på mellomlang sikt, og representerer også en usikkerhetsfaktor for vurderingene av utviklingen i norsk økonomi.

Budsjettpolitikken i 2010

Hovedtrekkene i budsjettforslaget for 2010 er som følger (alle beløp er oppgitt i 2010-kroner):

- Et strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd på 148,5 mrd. kroner, som er 44,6 mrd. kroner høyere enn forventet fondsavkastning i 2010.
- Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet anslås å øke med 14,6 mrd. kroner fra 2009 til 2010, tilsvarende om lag ½ pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge.
- Samme skatte- og avgiftsnivå som i 2004.
- En reell, underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter på om lag 1¾ pst. fra 2009 til 2010.
- En reell vekst i kommunenes samlede inntekter fra 2009 til 2010 på 2,6 pst., eller om lag 8,0 mrd. kroner, regnet i forhold til inntektsnivået i 2009 slik det ble anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2009.
- Det oljekorrigerte budsjettunderskuddet i 2010 anslås til knapt 154 mrd. kroner, en økning på knapt 36 mrd. kroner fra 2009. Automatiske stabilisatorer bidrar med 25 mrd. kroner av denne svekkelsen. Målt i forhold til trend-BNP for Fastlands-Norge utgjør det oljekorrigerte underskuddet 8,1 pst. i 2010, mot 6,5 pst. i 2009 og 0,7 pst. i 2008.

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 knapt 154 mrd. kroner i 2010. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til om lag 220 mrd. kroner, som er 44 mrd. kroner lavere enn anslaget for inneværende år. Netto avsetning i Statens pensjonsfond – Utland, der overføringen til statsbudsjettet er trukket fra, anslås til knapt 67 mrd. kroner. I tillegg kommer renter og utbytte på fondskapitalen på knapt 106 mrd. kroner, slik at det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond kan anslås til om lag 172 mrd. kroner.

Markedsverdien av Statens pensjonsfond – Utland ved utgangen av 2010 anslås til vel 2 800 mrd. kroner, mens kapitalen ved utgangen av inneværende år anslås til knapt 2 600 mrd. kroner. Medregnet Statens pensjonsfond – Norge anslås den samlede kapitalen i Statens pensjonsfond ved utgangen av 2010 til vel 2 900 mrd. kroner. Samtidig anslås verdien av allerede opparbeidede rettigheter til alderspensjon i folketrygden å øke med om lag 250 mrd. kroner i løpet av 2010, til knapt 4 800 mrd. kroner ved utgangen av året. Virkningen av pensjonsreformen på framtidige pensjonsutgifter er medregnet i dette anslaget.

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 som følge av 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 forutsigbarhet i skattesystemet, slik at det skal være attraktivt å investere og drive næringsvirksomhet i Norge. De gode fordelings- og miljøegenskapene i skatte- og avgiftssystemet styrkes i 2010. Blant annet bedres fordelingsprofilen i formuesskatten ytterligere, miljøavgiftene skjerpes og det gjennomføres viktige tiltak for å bekjempe skatteunndragelser.

Regjeringen har skrittvis og målrettet forbedret formuesskatten. Verdsettelse av ulike typer formue har blitt mer reell og ensartet, og en del muligheter de mest formuende hadde til å redusere formuesskatten er fjernet. Aksjerabatten og 80-prosentregelen er fjernet. Samtidig er bunnfradraget tredoblet for enslige og mer enn femdoblet for ektepar.

I 2010-budsjettet følger Regjeringen opp med forslag om nye og mer rettferdige verdsettingsregler for bolig og samlede lettelser i formuesskatten på 760 mill. kroner. Den urimelige forskjellsbehandlingen som dagens skjeve ligningsverdier av bolig gir opphav til, blir langt på vei fjernet. Det foreslås en moderat økning i ligningsverdiene. Samtidig økes bunnfradraget betydelig. Forslaget gir ikke økt formuesskatt av egen bolig samlet sett, og 8 av 10 som i dag betaler formuesskatt, får lettelse. Gjennomsnittlig ligningsverdi som andel av omsetningsverdi øker fra 20 til 25 pst., en økning som først og fremst skyldes at en får løftet opp særlig lave ligningsverdier. Maksimal ligningsverdi skal fortsatt være 30 pst. av omsetningsverdien.

Sekundærbolig, dvs. ekstra bolig som ikke er fritids- eller næringseiendom, vil verdsettes til 40 pst. av omsetningsverdi, dvs. på nivå med

næringseiendom. Stadig flere investerer oppspart formue i en ekstra bolig som for eksempel benyttes til utleie. Mange førstegangskjøpere får en dyrere inngangsbillett til boligmarkedet fordi de konkurrerer med slike investorer. Det kan også være grunn til å tro at investeringer i sekundærboliger kan gå på bekostning av investeringer i næringsvirksomhet. Lik verdsettelse av sekundærbolig og næringseiendom kan dermed ha en gunstig effekt på samfunnets ressursbruk.

Regjeringen mener med dette å ha funnet et godt kompromiss mellom hensynet til rettferdig fordeling og ønsket om en moderat formuesbeskatning av folks hjem. Fordelingsvirkningene er gode. Forslaget gir en omfordeling fra by til land, fra vest til øst i Oslo og fra høyinntekts- til lavinntektsgrupper. Totalt vil 120 000 færre betale formuesskatt, og andelen av skattebetalerne som betaler formuesskatt vil komme ned i 17 pst. i 2010.

Kvadratmetersatsene i det nye systemet for å fastsette ligningsverdier av boligeiendom oppdateres årlig i takt med utviklingen i boligprisene. Det innebærer at formueskatten vil øke i en høykonjunktur med kraftig boligprisvekst og reduseres i en lavkonjunktur med fallende boligpriser. Denne systemendringen styrker formuesskattens bidrag til automatisk å stabilisere norsk økonomi ved konjunktursvingninger.

Skatte- og avgiftssystemet skal fremme miljøvennlig atferd. Omleggingen av bilavgiftene i mer miljøvennlig retning videreføres, og det innføres en CO₂-avgift på innenlandsk bruk av gass til oppvarming i bygg fra 1. april 2010. Fritaket for autodieselavgift for andel biodiesel halveres i 2010 med sikte på endelig utfasing i 2011.

Regjeringen følger opp Kulturmomsutvalgets forslag til momsplikt for kultur og idrett med 8 pst. sats. Scenekunst unntas fra avgiftsplikt, mens avgiftsplikten for idrett søkes avgrenset slik at den omfatter treningssentre og den mest profesjonelle delen av idretten. Regjeringen vil fremme konkrete lovforslag på et senere tidspunkt, med sikte på iverksettelse fra 1. juli 2010.

For å bekjempe skatte- og avgiftsunndragelser har Regjeringen de siste fire årene styrket budsjettene til skatteetaten og toll- og avgiftsetaten. I 2010-budsjettet foreslår Regjeringen bl.a. tiltak som retter seg mot bruken av kontante betalingsmidler. Det vil sikre at en større del av betalingsstrømmene fra næringsdrivende og privatmarkedet skjer gjennom banker og andre finansinstitusjoner, slik at transaksjonene blir sporbare og dermed vanskeligere å skjule.

Finanskrisen og et vedvarende internasjonalt press, bl.a. fra Norge, har bidratt til at de fleste

såkalte skatteparadisene i verden nå endrer politikk. Flere av disse er rede til å åpne for innsyn for våre skattemyndigheter. I løpet av denne stortings-sesjonen regner Regjeringen med at Norge vil få etablert innsynsavtaler med en rekke land som hittil har vært lukket for slikt innsyn. Dette vil omfatte de viktigste av de landene der norske skattytere har kunnet gjemme bort penger for å unndra skatt. Norge vil fortsatt delta aktivt i det internasjonale arbeidet for å fjerne slike muligheter for bortgjeming og skatteflukt.

Regjeringens skatte- og avgiftsopplegg er nærmere omtalt i kapittel 4 i denne meldingen og i Prop. 1 S (2009–2010) Skatte-, avgifts- og tollvedtak og Prop. 1 L (2009–2010) Skatte- og avgiftsopplegget 2010 – lovendringer.

Viktige prioriteringer på budsjettets utgiftsside

Regjeringens politikk bygger på rettferdighet og fellesskap. De offentlige velferdsordningene skal fornyes og videreutvikles, og Regjeringen vil styrke arbeidslivet som en arena der alle kan delta. 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 miljøoppgavene løses og de økonomiske forskjellene reduseres. Disse formålene følges aktivt opp i budsjettforslaget for 2010.

Helse- og omsorgstilbudet har stor betydning for den enkeltes levkår og livsutfoldelse. Regjeringen foreslår å øke bevilgningene til drift av helseforetakene med knapt 1,5 mrd. kroner fra saldert budsjett 2009, utover generell pris- og lønnsjustering. Det legges dermed til rette for en vekst i pasientbehandlingen på om lag 1,3 pst. fra 2009 til 2010 og full innføring av ny inntektsfordeling i tråd med anbefalingene i Magnussen-utvalgets innstilling. Rusfeltet og omsorgssektoren styrkes, bl.a. gjennom investeringstilskuddet til sykehjem og omsorgsboliger. Aldersgrensen for egenandelsfrikort for helsetjenester under egenandelstak 1 foreslås økt fra 12 til 16 år, og det innføres en automatisk frikortordning. Samhandlingsreformen følges opp.

Skole. Regjeringen foreslår målrettede tiltak for å bedre kvaliteten i grunnopplæringen. Fra høsten 2010 økes undervisningstimetallet med én uketime fordelt på 1. til 7. trinn, og det foreslås et tilbud om åtte uketimer gratis leksehjelp, fordelt på 1. til 4. trinn. Videre foreslås 53 mill. kroner til nye tiltak for å bedre fullføringsandelen i videregående opplæring. Rehabiliteringsbehovet på skoleanleggene er stort, og Regjeringen foreslår å øke investerings-

rammen for rentekompensasjonsordningen for skole- og svømmeanlegg med ytterligere 2 mrd. kroner i 2010. Den midlertidige økningen i tilskuddet til lærebedrifter i 2009 videreføres også i 2010.

Miljø. Regjeringen prioriterer i 2010 tiltak mot avskoging i utviklingsland, jernbaneinvesteringer, miljøteknologi, CO₂-håndtering, fornybar energi og energieffektivisering. Bevilgningene til klima- og skogsatsingen i utviklingsland foreslås økt med om lag 650 mill. kroner fra saldert budsjett 2009, til drøyt 2,1 mrd. kroner i 2010. Bevilgningene til Jernbaneverket foreslås økt nominelt med om lag 1,3 mrd. kroner fra saldert budsjett 2009. Det foreslås 100 mill. kroner til en ny tilskuddsordning for økt satsing på miljøteknologi. Til ulike tiltak for CO₂-håndtering foreslås det bevilget knapt 3,5 mrd. kroner, som er knapt 1,6 mrd. kroner mer enn i saldert budsjett 2009. Grunnfondet for fornybar energi og energieffektivisering foreslås økt med 5 mrd. kroner til 25 mrd. kroner i 2010. Det foreslås økte utgifter til en rekke miljøtiltak i Norge, bl.a. til kulturminner, bevaring av naturens mangfold og friluftsliv.

Barnehager. Fra 2009 er det innført en lovfestet rett til barnehageplass, og i september 2009 rapporterte fylkesmennene at kommunene hadde gitt tilbud om plass til alle barn med rett til barnehageplass. I 2010-budsjettet foreslås det økte utgifter for å legge til rette for 7 200 nye barnehageplasser. Det tilsvarer forventet økt etterspørsel etter barnehageplass som følge av demografiske endringer og redusert foreldrebetaling. Foreldrebetalingen for barnehageplass reduseres reelt ved at maksimalprisen videreføres nominelt uendret fra 2009 til 2010.

Forskning og høyere utdanning. Regjeringen foreslår økte bevilgninger til forskning og utvikling på om lag 1,7 mrd. kroner fra saldert budsjett 2009. Offentlig finansiert forskning og utvikling anslås å utgjøre 0,97 pst. av BNP i 2010. Kapitalen i Fondet for forskning og nyskaping foreslås økt med 5 mrd. kroner. For å følge opp klimaforliket foreslår Regjeringen en bevilgningsøkning på 300 mill. kroner til forskning og utvikling innen fornybare energikilder og karbonfangst- og lagring, samt ytterligere 50 mill. kroner til annen klimaforskning. I forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2009 ble det bevilget midler til opprettelse av 3 000 nye studie-plasser. Regjeringen foreslår en ytterligere opptrapping med om lag 2 600 studie-plasser i 2010, noe som innebærer en videreføring av opptakskapasiteten fra 2009.

Tiltak for arbeid, næringslivet og distriktene. Regjeringen vil legge til rette for trygge arbeidsplasser og økt verdiskaping og utvikling i hele lan-

det. Regjeringen foreslår utgifter på vel 1,5 mrd. kroner (eksklusive lånetransaksjoner) til ordninger under Innovasjon Norge under Nærings- og handelsdepartementets budsjett i 2010. Dette tilsvarer en økning på 26 pst. i forhold til saldert budsjett 2009. For å bidra til å sikre næringslivet tilgang på kapital foreslås garantirammen for Alminnelig ordning under Garanti-instituttet for eksportkreditt (GIEK) satt til 110 mrd. kroner, og rammen for U-landsordningen foreslås satt til 3 150 mill. kroner. Dette viderefører det økte nivået fra tiltakene mot finanskrisen i 2008 og 2009. Også garantirammen for byggelånsordningen foreslås økt, fra 5 mrd. kroner i saldert budsjett 2009 til 6,5 mrd. kroner i budsjettet for 2010. Lånerammene under Innovasjon Norge foreslås økt i forhold til saldert budsjett 2009, til henholdsvis 500 mill. kroner for landsdekkende innovasjonslån og 2 500 mill. kroner for lavrisikolåneordningen. I tillegg foreslår Regjeringen å etablere en ny garantiordning for langsiktige kraftavtaler til kraftintensiv industri med en ramme på 20 mrd. kroner. Regjeringen foreslår en betydelig økt tiltaksinnsats både for ledige med moderat bistandsbehov og for arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne. Regjeringen foreslår også å utvide målgruppen for langtidsledighetsgarantien. Jordbruksavtalen for 2009–2010 innebærer en rammeøkning på 1,2 mrd. kroner sammenliknet med avtalen for 2009, hvorav 560 mill. kroner (netto) foreslås som bevilgningsøkninger over statsbudsjettet i 2010.

Innvandring og integrering. Siden høsten 2007 har det vært en betydelig økning i antall nye asylsøkere til Norge. Bevilgningen til drift av statlige mottak og vertskommunetilskudd til kommuner med asylmottak foreslås derfor økt med til sammen om lag 1,4 mrd. kroner fra saldert budsjett 2009, inkl. 400 mill. kroner som følge av flere enslige, mindreårige asylsøkere over 15 år. Videre foreslås bevilgningene til integreringstilskudd og tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap økt med til sammen vel 920 mill. kroner, mens bevilgningen til Utlendingsdirektoratet (UDI) foreslås økt med 51,1 mill. kroner. For å effektivisere og modernisere utlendingsforvaltningen foreslår Regjeringen i tillegg en bevilgning på 100 mill. kroner til å videreføre IKT-utviklingsprogrammet EFFEKT. Det foreslås bevilget til sammen 150 mill. kroner til å styrke politiets arbeid på utlendingsområdet. Det foreslås også økte ressurser til Utenriksdepartementet, blant annet ved å øke antallet lokale og utsendte medarbeidere ved utenriksstasjonene. Antallet omsorgsplasser for enslige, mindreårige asylsøkere under 15 år foreslås økt med 120 plasser, tilsvarende 220 mill. kroner i økte

utgifter. Det foreslås også økte utgifter til retur- og reintegreringstiltak.

Samferdselstiltak. Nasjonal transportplan 2010–2019 har en samlet planramme i perioden som er 100 mrd. kroner høyere enn planrammen for Nasjonal transportplan 2006–2015. Regjeringen vil fase satsingen på samferdsel så raskt som mulig inn i økonomien, men innenfor de begrensninger et forsvarlig økonomisk opplegg setter. Budsjettforslaget for 2010 innebærer en betydelig innfasing allerede det første året i planperioden. Regjeringen foreslår en bevilgning til Statens vegvesen på om lag 14,1 mrd. kroner og til Jernbaneverket på 8,4 mrd. kroner. Justert for endringer som følger av forvaltningsreformen, er dette en økning for Statens vegvesen med 23,1 pst. sammenliknet med saldert budsjett 2009, mens økningen for Jernbaneverket er på 18,5 pst. Veksten i de frie inntektene til fylkeskommunene gir rom for en økning i bevilgningene til de øvrige riksvegene som blir fylkesveger fra 1. januar 2010, på 1 mrd. kroner. Det foreslås innført en ny rentekompensasjonsordning til fylkeskommunene med en investeringsramme i 2010 på 2 mrd. kroner.

Kulturloftet. Gjennom målrettede tiltak og en vesentlig økning av bevilgningene til kunst-, kultur-, medie- og frivillighetsformål på statsbudsjettet, gjennomfører Regjeringen Kulturloftet. Målet er at 1 pst. av statsbudsjettets utgifter skal benyttes til kulturformål innen 2014. Regjeringen foreslår en samlet nominell utgiftsøkning på 812 mill. kroner fra saldert budsjett 2009 til oppfølging av Kulturloftet. Forslaget innebærer at kulturbudsjettet har økt med om lag 2,7 mrd. kroner sammenliknet med nivået i 2005. Med dette er Regjeringen i rute med opptrappingen av Kulturloftet.

Tiltak mot fattigdom. Forskjellene i samfunnet skal reduseres. Regjeringen foreslår økte bevilgninger på til sammen vel 1 mrd. kroner til målrettede tiltak for å redusere fattigdom i 2010. Forskjellene i levekår utjevnes blant annet gjennom økningen i minstepensjonen og andre minsteytelser i folketrygden, og økt bostøtte. Bevilgningene til dekning av kommunenes utgifter til kvalifiseringsprogrammet foreslås økt som følge av flere deltakere. Forslag om økte utgifter til tiltak mot rusmiddelmissbruk og for å bedre tilbakeføringen av innsatte og domfelte til samfunnet bidrar også til å utjevne forskjeller.

Politiet og kriminalomsorgen. Regjeringen vil bekjempe kriminalitet gjennom å forebygge bedre, oppklare mer, reagere raskere og rehabilitere bedre. I 2010-budsjettet foreslås det å øke bevilgningen til politi- og påtalemyndighet med til sammen 1,3 mrd. kroner i forhold til saldert bud-

sjett 2009. Regjeringen vil videreføre 460 sivile stillinger og 104 politistillinger som blir opprettet i løpet av 2009. Den nye særavtalen mellom staten og hovedsammenslutningene om arbeidstidsbestemmelser i politiet tilsvarer en ressursøkning på anslagsvis 230 årsverk. Politiets driftsbudsjett foreslås økt med 371,9 mill. kroner som følge av den nye særavtalen. I 2010 foreslås det å ta opp 720 nye studenter ved Politihøgskolen. Dette er en doubling sammenlignet med opptaket i 2006.

Regjeringens hovedprioriteringer på utgiftssiden er nærmere omtalt i Gul bok.

Kommuneopplegget for 2010

Kommunene og fylkeskommunene er ansvarlige for viktige velferdstjenester som barnehager, skole, kommunehelsetjenester, pleie- og omsorgstjenester, kulturtilbud og tekniske tjenester. Kommunesektoren skal levere kvalitativt gode tjenester som er tilpasset innbyggernes behov. En god kommuneøkonomi er en forutsetning for et godt velferdstilbud i hele landet.

Regjeringen satser på kommunene. For fireårsperioden 2006–2009 sett under ett har kommunesektorens samlede inntekter økt reelt med 3,1 pst. i gjennomsnitt per år, mot en gjennomsnittlig årlig vekst på 2,0 pst. per år i perioden 2002–2005. Den reelle veksten i kommunesektorens samlede inntekter fra 2008 til 2009 anslås nå til 11,4 mrd. kroner eller 4,0 pst. Dette er knapt 2 mrd. kroner høyere enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2009.

Den finanspolitiske tiltakspakken i januar innebar en betydelig satsing på kommunene, særlig kommunal infrastruktur. Kommuneøkonomien ble ytterligere styrket i Revidert nasjonalbudsjett 2009, bl.a. gjennom økte rammeoverføringer. Etter Revidert nasjonalbudsjett foreligger det ny informasjon om skatteinngangen som medfører at anslaget for kommunesektorens skatteinntekter i 2009 er oppjustert med 1,2 mrd. kroner.

Regjeringens budsjettforslag for 2010 viderefører en sterk satsing på kommunesektoren. Forslaget innebærer en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på 8,0 mrd. kroner eller 2,6 pst., regnet i forhold til anslaget for kommunesektorens inntekter i 2009 i Revidert nasjonalbudsjett 2009. I tillegg til vekst i kommunesektorens frie inntekter foreslår Regjeringen økte bevilgninger til bl.a. barnehager, utvidet timetall i grunnskolen og SFO, flere omsorgsboliger og sykehjemsplasser, krisesentre, kvalifiseringsprogram for arbeidssøkende, samhandlingsreformen og toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester.

Regjeringens budsjettforslag innebærer en vekst i kommunesektorens samlede inntekter som ligger rundt 2 mrd. kroner over øvre grense i det intervallet som ble signalisert i Kommuneproposisjonen 2010.

Veksten i kommunesektorens frie inntekter i 2010 anslås til drøyt 4,2 mrd. kroner, regnet i forhold til anslaget for kommunesektorens frie inntekter i 2009 i Revidert nasjonalbudsjett 2009. Den varslede veksten i frie inntekter skal bl.a. gi rom for en økning i midlene til riksveier som blir fylkesveier fra 1. januar 2010 på 1 mrd. kroner, en styrking av skoletilbudet og det kommunale barnevernet, oppfølging av Omsorgsplan 2015, samt en styrking av forebyggende helsetjenester som et ledd i samhandlingsreformen.

Regnet i forhold til nåværende anslag på regnskap for 2009, der det tas hensyn til oppjusteringen av skatteanslaget for 2009 og økte statlige overføringer under tilskuddsordningen for ressurskrevende tjenester, innebærer budsjettforslaget for 2010 en reell økning i de samlede inntektene på om lag 6,0 mrd. kroner eller 1,9 pst. Kommunesektorens frie inntekter i 2010 anslås å øke reelt med 3,0 mrd. kroner eller 1,3 pst. målt fra anslag på regnskap i 2009.

Kommuneøkonomien er nærmere omtalt i avsnitt 3.3.

Pengepolitikken og finansiell stabilitet

Den internasjonale finanskrisen og det påfølgende tilbakeslaget i verdensøkonomien fra høsten 2008 og inn i 2009 innebar en betydelig fare for at også norsk økonomi kunne gå inn i en dyp nedgangskonjunktur. I tiden etter konkursen i Lehman Brothers i midten av september i fjor ble den normale sammenhengen mellom styringsrenten og pengemarkedsrentene betydelig forstyrret. Risikopåslagene i pengemarkedet økte kraftig, og det ble nærmest full stopp i kredittflyten mellom finansinstitusjoner. Samtidig falt bolig- og eiendomsprisene. Disse forholdene førte til at bankene ble mer tilbakeholdne med å yte lån til husholdninger og bedrifter, og særlig til bedriftene.

For å dempe virkningen på norsk økonomi og stabilisere finansmarkedene har Regjeringen og Norges Bank iverksatt en rekke målrettede tiltak:

- I oktober 2008 la Regjeringen fram forslag om en bytteordning, der bankene får låne statspapiere i bytte mot obligasjoner med fortrinnsrett. Stortinget vedtok kort tid etter de nødvendige fullmakter for å kunne iver sette ordningen. Bytteordningen har en samlet ramme på 350 mrd. kroner for 2008 og 2009. Fram til begynnelsen

- av oktober er det inngått bytteavtaler for 228 mrd. kroner i ordningen.
- I perioden oktober 2008 – juni 2009 ble Norges Banks styringsrente satt ned med til sammen 4,5 prosentpoeng, til 1,25 pst. Norges Bank har dessuten tilført F-lån i et langt større omfang og med lengre løpetider enn normalt. Banken har videre lempet på kravene til sikkerhet for lån i Norges Bank, med sikte på å øke bankenes låneadgang. Norges Bank har også tilført lån i valuta til markedet.
 - I februar 2009 la Regjeringen fram forslag om å etablere to nye fond, Statens finansfond og Statens obligasjonsfond, hver med en ramme på 50 mrd. kroner. Fondene skal bidra til å styrke bankenes egenkapital og lette tilgangen til kreditt for bedrifter og husholdninger. Statens finansfond ble opprettet 6. mars og bidrar med kjernekapital til norske banker for en avgrenset periode. Fristen for å søke fondet om kapitalinnskudd utløp 30. september 2009, og det var da kommet inn søknader fra 34 banker. Statens obligasjonsfond startet opp investeringene 18. mars og forvaltes av Folketrygdfondet. Fondet bidrar til økt likviditet i og kapitaltilgang til det norske obligasjonsmarkedet. Per 17. august 2009, da fondet la fram rapporten for første halvår, var 6,2 mrd. kroner av rammen på 50 mrd. kroner plassert i obligasjonsmarkedet.
 - Regjeringen har også satt i verk en rekke andre tiltak for å bidra til finansiering av eksportrettet næringsliv og kommuner. For å sikre lån til kommunene er egenkapitalen i Kommunalbanken økt, mens økte rammer til Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) og Innovasjon Norge bidrar til å sikre næringslivet lån. For å avhjelpe situasjonen for eksportrettet næringsliv har Regjeringen inngått avtale om statlige lån til Eksportfinans, som anslås til 50 mrd. kroner over årene 2009 og 2010.

Regjeringens og Norges Banks tiltak har bidratt til å stabilisere det norske finansmarkedet og bedret bankenes tilgang til finansiering. Likviditeten i pengemarkedet er økt, og renten på lån mellom bankene har falt betydelig, både som følge av lavere styringsrenter og som følge av at differansen mellom pengemarkedsrentene og forventet styringsrente har avtatt. Bankenes utlånsrenter har gått ned. Etersom rundt 90 pst. av boliglånene i Norge er lån med flytende rente, slår dette relativt raskt ut i kjøpekraften til norske husholdninger. Muligheten for å få lån til kjøp av bolig synes nå å være nær en normalsituasjon. Samtidig har risikopåslagene

for langsiktig kreditt til næringslivet falt. Informasjon fra Norges Banks utlånsundersøkelse viser at bankene ser for seg om lag uendret kredittpraksis overfor både foretak og husholdninger i 3. kvartal i år, etter en markert innstramning, særlig overfor foretakene, gjennom det siste året.

De særskilte tiltakene som er iverksatt for å motvirke virkningen av finanskrisen er midlertidige. Etter hvert som situasjonen i norsk økonomi normaliseres, vil tiltakene gradvis trappes ned. I tråd med dette har Norges Bank begynt å øke minsteprisen i byttelånsordningen i takt med at bankenes finansieringsmuligheter i markedet er blitt bedre, og banken har også varslet at siste auksjon vil bli gjennomført i desember i år. Behovet for kapitaltilførsel til næringsliv og banker gjennom Statens obligasjonsfond og Statens finansfond vil reduseres etter hvert som finansiering kan hentes fra andre kilder. Også renten, som nå er på et historisk lavt nivå, vil etter hvert måtte øke igjen. Norges Bank har signalisert at rentebunnen nå er nådd og at styringsrenten etter hvert vil økes. Det vil også være nødvendig å gradvis fase ut stimulanse i finanspolitikken og bringe bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet tilbake til 4-prosentbanen, i tråd med handlingsregelen for budsjettpolitikken.

Det arbeides i en rekke internasjonale fora med å analysere årsakene til finanskrisen, og det utarbeides anbefalinger og forslag til endringer i regelverk og tilsyn. Dette gjelder bl.a. prosesser i G20, IMF, OECD, Baselkomitéen for banktilsyn, Financial Stability Board (FSB) og EU. Internasjonalt er det bred enighet om at for stor risikotaking, sterke internasjonale smitteeffekter, og mangelfull og dels fraværende regulering i sentrale enkeltland var viktige årsaker til krisen. I Europa er EU-kommisjonen sentral i arbeidet med å forbedre regelverk og tilsyn, og den videre oppfølgingen av de Larosiére-rapporten – hvor det bl.a. er foreslått ny tilsynsstruktur på mikro- og makronivå i Europa – vil være viktig. Også Baselkomitéen og FSB er viktige bidragsyttere til regelverksutvikling, mens IMF særlig skal styrke overvåkingen av makroøkonomisk og finansiell stabilitet, globalt og regionalt.

Bankreguleringen går entydig i retning av krav om mer og bedre (dvs. med høyere kvalitet) kjernekapital og krav om oppbygging av motsykliske kapitalbuffer. Også andre endringer diskuteres, herunder om i det i tillegg bør stilles et enkelt, ikke-risikovektet, krav til egenkapitalandel («leverage ratio») som et supplement til det risikobaserte systemet i Basel II. Videre er det bred enighet om at systemviktige finansinstitusjoner må underleg-

ges strengere regler – særlig mht. risiko og kapitalmengde – og bedre tilsyn, også på tvers av landegrensene. I kjølvannet av finanskrisen har det vært stor oppmerksomhet om avlønningssystemene i finansinstitusjonene og virksomheten til kredittvurderingsbyråene. Nye regler, som kan bidra til å unngå sterke interessekonflikter og til å hindre utilbørlig risikotaking, vurderes både i G20 og i EU.

Internasjonale prosesser for å bedre regulering og tilsyn med finansmarkedene vil først og fremst ha betydning for Norge ved at endringer i gjeldende EU-direktiver på finansmarkedsområdet tas inn i EØS-avtalen.

Et eget utvalg, Finanskriseutvalget, ble oppnevnt 19. juni 2009. Utvalget har fått som mandat å se på den norske finansmarksreguleringen i lys av finanskrisen, årsaker til den internasjonale finanskrisen, og hvordan denne har virket inn på det norske finansmarkedet. Gjennom sitt arbeid kan utvalget bidra til bedre forståelse av de grunnleggende årsakene til den internasjonale finanskrisen. Dette vil sette oss i bedre stand til å identifisere mangler ved dagens regulering som har bidratt til utviklingen av krisen, slik at reguleringen kan bedres ytterligere i framtiden. Utvalget skal avgi sin utredning til Finansdepartementet innen 31. desember 2010.

Det vises til avsnitt 3.4 for nærmere omtale av pengepolitikken og finansiell stabilitet.

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 Statens pensjonsfond – Utland til statsbudsjettet skal dekke det oljekorrigerte 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). Målet for forvaltningen av fondet er å oppnå høyest mulig finansiell avkastning innenfor moderat risiko. God avkastning på lang sikt er avhengig av bærekraftig utvikling i økonomisk,

miljømessig og sosial forstand. 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 til at miljø og sosiale hensyn ivaretas. I forvaltningen av fondet vektlegges derfor rollen som ansvarlig investor.

I meldingen om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2008, St.meld. nr. 20 (2008 – 2009), varslet Regjeringen at den ville foreta en ekstern gjennomgang av status for risikostyringen og erfaringene med den aktive forvaltningen i Norges Bank. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget våren 2010 med et bredt beslutningsgrunnlag og en vurdering av hvorvidt eller i hvilket omfang aktiv forvaltning i Statens pensjonsfond – Utland skal videreføres.

I St.meld. nr. 20 (2008 – 2009) la departementet opp til flere endringer i investeringsstrategien for Statens pensjonsfond – Utland, bl.a. etablering av et nytt investeringsprogram innen miljø og et mulig investeringsprogram innen bærekraftig utvikling i framvoksende markeder. I meldingen var det også en bred gjennomgang av resultatene fra evalueringen av de etiske retningslinjene for Statens pensjonsfond – Utland. Departementet arbeider nå med å følge opp hovedkonklusjonene fra denne evalueringsprosessen, med sikte på at dette reflekteres i rammeverket for forvaltningen. Gjennomføringen av disse endringene er nærmere omtalt i kapittel 5 i denne meldingen, som også gjør rede for resultatene i forvaltningen av Statens pensjonsfond i første halvår 2009.

Syssettings- og inntektspolitikken

Arbeidskraften er vår klart viktigste ressurs. Et hovedmål for Regjeringen er et inkluderende arbeidsliv. Syssettingspolitikken skal legge til rette for økt tilgang av arbeidskraft og lav arbeidsledighet over tid, slik at flest mulig kan delta i arbeidslivet. Det siste året har avdempingen i norsk økonomi ført til redusert etterspørsel etter arbeidskraft i flere sektorer, og arbeidsledigheten har gått noe opp. 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 hindrer at marginale grupper støtes ut av arbeidsmarkedet og over i trygdeordningene. Sykefraværet og andelen uføretrygdede er høyt i Norge sammenliknet med gjennomsnittet for andre OECD-land, og om lag 1/5 av befolkningen i yrkesaktiv alder er i dag på ulike helsesrelaterte ordninger eller AFP.

Selv om arbeidsmarkedet har svekket seg, vil det fortsatt være mange ledige stillinger. Den viktigste delen av arbeidsmarkedspolitikken er fortsatt å legge til rette for aktiv jobbsøking og formidling til arbeid. Arbeids- og velferdsetatens virkemidler vil innrettes mot tett oppfølging og nødvendig bistand til arbeidssøkere. Arbeidsmarkedstiltak skal hjelpe personer som har behov for å forbedre sine kvalifikasjoner og som trenger særskilt bistand for å komme i arbeid.

Det økonomiske tilbakeslaget har gitt oppgang i arbeidsledigheten det siste året, men anslagene for utviklingen i arbeidsmarkedet er nå mer positive enn da Revidert nasjonalbudsjett ble lagt fram i mai. Den økte ledigheten har gjort at Regjeringen har funnet det nødvendig med en opptrapping i nivået på arbeidsmarkedstiltak. Nivået på arbeidsmarkedstiltakene ble styrket med 6 000 plasser i forbindelse med tiltaksproposisjonen for 2009 og med ytterligere 1 000 plasser i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2009. Bevilgningen for 2009 gir rom for et samlet tiltaksnivå for 2009 på 75 200 plasser. Dette omfatter tiltak både for ledige med moderat bistandsbehov og for arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne. Noe høyere ledighet i 2010 enn i 2009 tilsier at nivået på tiltak bør trappes ytterligere opp. Regjeringens budsjettforslag gir rom for et samlet tiltaksnivå på 78 200 plasser i 2010, 3 000 flere enn i 2009. Det legges opp til å styrke tiltaksnivået rettet mot ledige med moderat bistandsbehov med 2 000 plasser, mens tiltakene for arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne styrkes med 1 000 plasser.

Det foreslåtte tiltaksnivået gir rom for å forsterke innsatsen overfor personer som blir gående lenge arbeidsledige, ved at målgruppen for langtidsledighetsgarantien utvides til å omfatte personer med en arbeidssøkerperiode på to år eller mer og med en sammenhengende ledighetsperiode på minst seks måneder. Det legges også opp til flere tiltaksplasser til forsøket med tidsubestemt lønns-tilskudd, samtidig som den arbeidsmarkedspolitiske innsatsen på viktige områder som fattigdom, integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og arbeid med psykisk helse videreføres.

I lys av den økte arbeidsledigheten ble det i 2009 gjennomført flere endringer i permitteringsregelverket. Maksimal dagpengeperiode ved permittering ble bl.a. utvidet, samtidig som bedriftenes lønnsplikt dager ble redusert. Kravet til arbeidstidsreduksjon for rett til dagpenger under permittering ble også redusert, fra 50 til 40 pst. Regjeringen viderefører disse endringene inntil videre. Permitteringsreglene vil bli vurdert i Revi-

dert nasjonalbudsjett 2010 i lys av den aktuelle konjunktursituasjonen.

Regjeringen ønsker å stimulere til forlenget arbeidsinnsats blant eldre arbeidstakere. Regjeringen fjernet avkortingen av pensjon fra folketrygden mot arbeidsinntekt for 67-åringer og 68-åringer fra henholdsvis 1. januar 2008 og 1. januar 2009. Med dagens regelverk reduseres imidlertid alderspensjonen for 69-åringer med 40 pst. av arbeidsinntekt ut over to grunnbeløp. I budsjettet for 2010 følger Regjeringen opp de tidligere endringene ved å oppheve avkortingsreglene for 69-åringer fra 1. januar 2010. Dette er i tråd med de prinsippene en har lagt vekt på i pensjonsreformen, der det vil bli innført fleksibel pensjonering fra 62 år uten avkortning mot eventuell arbeidsinntekt.

Det inntektspolitiske samarbeidet har bidratt til at Norge i de siste 30 årene har hatt lavere arbeidsledighet enn de fleste andre OECD-landene. 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 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. Etter hvert har kostnadsnivået blitt klart høyere i norsk industri enn hos våre handelspartnere. Anslagene i denne meldingen innebærer at kostnadsgapet i forhold til handelspartnerne vil fortsette å øke både i år og neste år. 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 eget ansvar.

Sysselsettingspolitikken og det inntektspolitiske samarbeidet er omtalt i avsnittene 3.5 og 3.6.

Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser

Full sysselsetting og god vekst i økonomien krever at vi tar ressursene i bruk og anvender dem best mulig. 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, innpass i 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.

OECD-landene har gjennomført omfattende reformer av reguleringene i produktmarkedene. Undersøkelser viser at reformene gjennomgående har ført til nedbygging av reguleringer som hindrer konkurranse. Utviklingen i Norge har i hovedtrekk vært på linje med reformene i andre OECD-land.

Regjeringen legger særlig vekt på:

- *Å fornye offentlig sektor.* Regjeringen legger stor vekt på arbeidet med å forbedre og effektivisere offentlig sektor bl.a. gjennom en målbevisst satsing på økt bruk av IKT i kontakten med husholdninger og næringsliv. 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.
- *Å legge til rette for innovasjon i næringslivet og offentlig sektor.* Den årlige realveksten i statlig FoU-finansiering har vært 4,8 pst. i perioden 2006–2009. Regjeringen har lagt fram stortingsmeldinger om både innovasjonspolitikken og forskningspolitikken.
- *Forenkling av offentlig regelverk.* Forenklingstiltak og elektroniske tjenester bidrar til å redusere administrative kostnader og til større forutsigbarhet for brukerne.

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. Skatter og avgifter påvirker også ressursbruken i økonomien. Regjeringen er opptatt av at skattesystemet skal være legitimt og rettferdig og virke omfordelende. For å sikre dette må en unngå hull i systemet som gjør det mulig å omgå skatten.

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

Bærekraftig utvikling innebærer å ivareta nåværende generasjoners behov uten å undergrave mulighetene for kommende generasjoner til å tilfredsstille sine behov. FN har slått fast at hovedutfordringene for en slik utvikling er internasjonal fattigdom, reduksjon i det biologiske mangfoldet, menneskeskapte klimaendringer 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. I Nasjonalbudsjettet 2008 la Regjeringen fram en ny nasjonal strategi for bærekraftig utvikling. Arbeidet med å følge opp strategien rapporteres årlig i et eget kapittel i nasjonalbudsjettet, jf. kapittel 7 i denne meldingen.

Det er utviklet 18 indikatorer for å kunne følge utviklingen på en systematisk måte. Statistisk sentralbyrå peker på at indikatorene viser at den økonomiske utviklingen har vært bærekraftig i perioden 1986–2008 sett under ett. Nasjonalformuen per innbygger har økt gjennom hele perioden, og humankapitalen utgjør stabilt om lag 73 pst. av nasjonalformuen. Regjeringen vil i 2009 oppfylle målet om at offisiell norsk bistand skal utgjøre 1 pst av brutto nasjonalinntekt (BNI). I budsjettforslaget for 2010 er bistandsnivået beregnet til 1,1 pst. av BNI. 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 skal oppfylle forpliktelsen for nitrogenoksider (NO_x), har Regjeringen inngått en avtale om utslippsreduksjoner med næringsorganisasjoner.

Regjeringen har som mål å overoppfylle Norges forpliktelse under Kyoto-avtalen. Fra og med 2008 omfattes mer enn 70 pst. av de norske klimagassutslippene av økonomiske virkemidler. De norske utslippene av klimagasser gikk ned i 2008, dels som følge av tiltak, men også som følge av

lavere aktivitet i enkelte utslippsintensive næringer.

Etter at arbeidet med å legge om bilavgiftene begynte 1. januar 2007, har CO₂-utslippene fra førstegangsregistrerte kjøretøy i gjennomsnitt blitt redusert fra 177 g/km i 2006 til 152 g/km i perioden januar-august 2009.

Regjeringen bidrar aktivt i arbeidet med å få på plass en ambisiøs internasjonal klimaavtale i København i desember 2009, som omfatter så mange land og sektorer som mulig. Den nye avtalen bør innrettes slik at målet om å begrense den menneskeskapte temperaturøkningen til 2 grader fra førindustrielt nivå kan nås. Avtalen bør inkludere tiltak mot avskoging, samarbeid om teknologi og tilpasning til klimaendringer. En vesentlig del av kostnadene bør bæres av industrilandene.

Regjeringen viderefører og styrker arbeidet med å utvikle teknologi for fangst og sikker lagring av CO₂. Byggearbeidet ved teknologisenteret for fangst av CO₂ på Mongstad er i gang, og det arbeides videre med planleggingen av fullskala CO₂-håndtering.

Regjeringen følger også opp satsingen på tiltak mot klimagassutslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland. Regjeringen foreslår å øke bevilgningene til disse formålene med 600 mill. kroner, fra 1,5 mrd. kroner i saldert budsjett 2009 til mer enn 2,1 mrd. kroner i statsbudsjettet for 2010. I tillegg foreslås en tilsagnsfullmakt på 1,4 mrd. kroner.

For perioden 2006–2009 har Regjeringen satt av 5,3 mrd. kroner til fornybar energi og energiefektivisering gjennom Enova. Dette er nær 2,5 ganger så mye som i den foregående stortingsperioden. Opptrappingen fortsetter i 2010-budsjettet. Også satsingen på jernbane fortsetter.

Vår økonomiske politikk skal bygge på bærekraftprinsippet. Ved kongelig resolusjon ble det i mai 2008 opprettet et offentlig utvalg for å vurdere hvordan bærekraftig utvikling og klima bedre kan ivaretas i offentlige beslutningsprosesser. Utvalget leverte 22. juni i år sin innstilling til Finansdepartementet, og den er nå på offentlig høring. Innstillingen og høringsuttalelsene vil inngå i departementets arbeid med en revisjon av bærekraftstrategien, som vil starte opp i 2010.

2 De økonomiske utsiktene

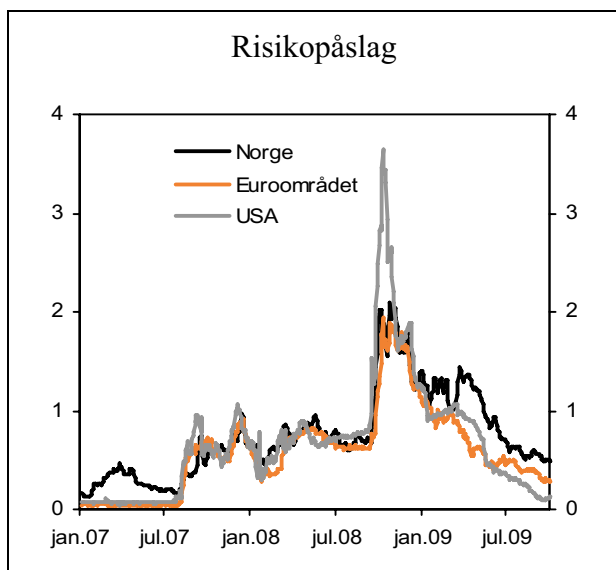
2.1 Hovedtrekk

Etter et kraftig tilbakeslag mot slutten av fjoråret og inn i 2009, tyder løpende informasjon på at nedgangen i aktiviteten hos våre handelspartnere stoppet opp i 2. kvartal i år og ble snudd til moderat oppgang i 3. kvartal. Situasjonen i finansmarkedene er vesentlig bedret, og råvareprisene har økt markert. I denne meldingen legges det til grunn at veksten hos handelspartnerne tar seg videre opp framover. På årsbasis anslås likevel BNP hos våre handelspartnere å falle med 3½ pst. fra 2008 til 2009. Neste år anslås en vekst på 1¼ pst., jf. nærmere omtale i avsnitt 2.2.

Bedringen i *finansmarkedene* har kommet etter at myndighetene i mange land har satt inn omfattende tiltak. Risikopåslagene har blitt vesentlig redusert både i pengemarkedet og i markedene for private obligasjonslån. Samtidig viser spørreundersøkelser fra USA og euroområdet en klar nedgang i andelen banker som strammer inn på utlånsvilkårene. Utviklingen i finansmarkedene er nærmere omtalt i avsnitt 2.3.

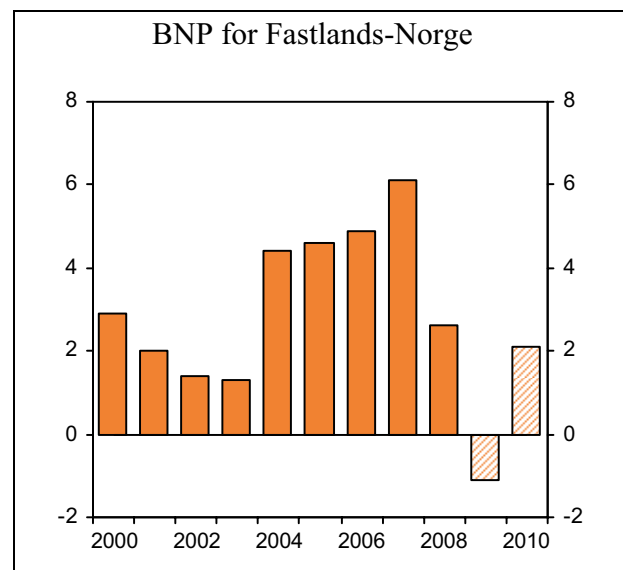
Også i det norske finansmarkedet har situasjonen bedret seg betydelig. Regjeringen og Norges Bank var raskt ute med å iverksette målrettede tiltak for å stabilisere finansmarkedene i fjor høst da penge- og kredittmarkedene nær stoppet å fungere og tilgang på finansiering for banker, husholdninger og bedrifter ble vanskelig. Tiltakene har virket etter hensikten. Kredittflyten i penge- og kredittmarkedene fungerer nå klart bedre, og risikopåslagene har falt. Samtidig tyder utviklingen i renter og aksjekurser på at markedsaktørene nå ser lysere på den videre økonomiske utviklingen. Tiltakene er nærmere omtalt i avsnitt 3.4.

Så langt har den internasjonale finanskrisen og tilbakeslaget i verdensøkonomien slått klart mindre ut i *norsk økonomi* enn i de fleste andre økonomier. Arbeidsledigheten er fortsatt på et moderat nivå, og nedgangen i produksjonen har vært klart mer begrenset enn hos våre handelspartnere. De relativt beskjedne utslagene i norsk økonomi skyldes bl.a. at deler av norsk industri, mange oljeserviceselskaper og deler av tjenestesektoren fortsatt nyter godt av høy aktivitet i petroleumsnæringen. Videre har vi mindre produksjon av industrielle



Figur 2.1 Risikopremier i pengemarkedet. Prosentpoeng

Kilder: Reuters EcoWin, Norges Bank og Finansdepartementet.



Figur 2.2 BNP for Fastlands-Norge. Endring fra året før i prosent

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

ferdigvarer enn f.eks. Sverige og Tyskland, som har blitt vesentlig hardere rammet av fallet i internasjonal etterspørsel enn Norge. I tillegg får lavere styringsrente raskere og større gjennomslag i norsk økonomi enn i mange andre økonomier. Dette skyldes at norske husholdninger i det alt vesentlige har lån med flytende rente, mens det i de fleste andre land er mer vanlig med fast rente på lån. En stor offentlig sektor og en svært ekspansiv budsjettpolitikk bidrar også til å dempe tilbakeslaget i norsk økonomi.

Siden i fjor høst har Norges Bank redusert styringsrenten med til sammen 4,5 prosentpoeng. Renten er nå 1,25 pst. Norges Banks referansebane for styringsrenten i den pengepolitiske rapporten fra juni i år antyder at rentebunnen er nådd og at renten vil holdes på dagens nivå fram til våren 2010, før den gradvis vil bli økt. I forbindelse med rentemøtene i august og september har imidlertid Norges Bank antydnet at det kan ligge an til en noe raskere oppgang i styringsrenten enn indikert i juni. I rentemarkedet er det priset inn at renteoppgangen starter i år og fortsetter neste år.

Finanspolitikken for inneværende budsjettår er den mest ekspansive på over 30 år. Dette gir økt sysselsetting i offentlig sektor, samtidig som en rekke vedlikeholds- og investeringsprosjekter bidrar til aktivitet i bygg- og anleggsnæringen og midlertidige skattetiltak bedrer bedriftenes likviditet.

Ifølge reviderte nasjonalregnskapstall var nedgangen i norsk økonomi mot slutten av fjoråret noe sterkere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett. Samtidig har utviklingen i 2. kvartal og inn i 3. kvartal i år vært noe bedre enn ventet, og utsiktene for det videre forløpet i norsk økonomi ser nå noe lysere ut. I lys av dette anslås fortsatt en nedgang i BNP for Fastlands-Norge på 1 pst. i inneværende år. Neste år anslås en vekst på 2 pst. For 2010 er veksten i BNP for Fastlands-Norge oppjustert med 1¼ prosentpoeng sammenliknet med Revidert nasjonalbudsjett 2009. Oppjusteringen har bl.a. sammenheng med at rentenedgangen ser ut til å gi noe større utslag i husholdningenes etterspørsel enn ventet. Nye rapporteringer fra oljeselskapene kan dessuten tyde på at veksten i petroleumsinvesteringene blir noe høyere i inneværende og neste år enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett.

En fortsatt utfordrende situasjon for deler av privat sektor og et mindre stramt arbeidsmarked enn i de foregående årene ventes å bidra til noe lavere pris- og lønnsvekst framover. I denne meldingen legges det til grunn at ledigheten vil gå opp fra 3 pst. av arbeidsstyrken i dag til knapt 3¼ pst.

som gjennomsnitt for 2009 og knapt 3¼ pst. i 2010. Dette er lavere enn gjennomsnittlig nivå på arbeidsledigheten de siste 20 årene.

2.2 Internasjonal økonomi

Internasjonal økonomi har det siste året vært sterkt preget av krisen i finansmarkedene og ringvirkningene av denne. Krisen ga et uvanlig brått omslag i realøkonomien, og ledet til det kraftigste tilbakeslaget i internasjonal økonomi etter andre verdenskrig.

Situasjonen synes nå å være i ferd med å bedre seg. Internasjonale finansmarkeder fungerer bedre og framtidsoptimismen blant bedrifter og husholdninger øker. I både framvoksende økonomier og industriland i Asia var det til dels sterk aktivitetsoppgang i 2. kvartal, og denne utviklingen fortsatte i 3. kvartal. Løpende statistikk viser at industriproduksjonen er i ferd med å ta seg opp også i USA og Tyskland, og at verdenshandelen igjen øker. Den siste tiden har også detaljhandelen økt i bl.a. USA, Storbritannia, Japan og Sverige, og det er tegn til stabilisering i boligmarkedene i bl.a. USA og Storbritannia. Arbeidsledigheten, som normalt følger produksjonsutviklingen med et visst tidsetterslep, stiger fortsatt i mange land.

I de fleste industriland har myndighetene iverksatt omfattende tiltak for å stabilisere finansmarkedene og dempe tilbakeslaget i realøkonomien. Sentralbankenes styringsrenter er redusert til historisk lave nivåer samtidig som finanspolitikken er brukt aktivt for å dempe konjunkturedgangen, jf. boks 2.1.

Løpende informasjon om utviklingen i internasjonal økonomi de siste månedene har vært bedre enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett, og BNP hos Norges viktigste handelspartnere ligger nå an til å vokse i andre halvår i år. Etterspørselsimpulsene fra penge- og finanspolitikken vil imidlertid bli svakere i 2010 enn i 2009, og etter 2010 ventes konsolidering av offentlige finanser og normalisering av styringsrentene å gi kontraktive impulser.

På kort og mellomlang sikt vil privat etterspørsel trolig bli bremset av at husholdningene i sentrale industriland og enkelte framvoksende økonomier i Europa vil måtte øke sparingen for å tilpasse gjeldsnivået til en situasjon med lavere boligpriser og svakere arbeidsmarked. En slik økning er allerede synlig i USA, jf. figur 2.4, og vil trekke i retning av lavere etterspørsel globalt. I noen grad vil dette kunne bli motsvart av økt innenlandsk etterspørsel i land som i dag har store handelsover-

skudd, bl.a. Kina, Tyskland og Japan. En slik utvikling vil kreve omstillinger i produksjonen både i land med handelsoverskudd og i land men handelsunderskudd, men kan over tid bidra til å rette opp de store ubalansene i verdensøkonomien, jf. figur 2.5.

Den økonomiske veksten hos *Norges viktigste handelspartnere* var i 2007 og 2008 henholdsvis 3¼ pst. og i overkant av 1 pst. I denne meldingen legges det til grunn et fall i BNP på 3½ pst. i 2009. For neste år anslås BNP-veksten hos våre handelspartnere til 1 pst. Anslagene for 2009 og 2010 er henholdsvis ½ og 1 prosentpoeng høyere enn tilsvarende anslag i Revidert nasjonalbudsjett. Anslagene innebærer likevel at oppgangen etter tilbakeslaget blir relativt svak. Dette er i tråd med erfaringer om at konjunkturoppganger etter store finanskriser gjerne har vært svake og tatt lang tid.

Arbeidsledigheten nærmer seg 10 pst. både i USA og i euroområdet. Ledigheten har økt kraftig

i de fleste land, og mer i USA enn i Europa. Dette kan skyldes langsommere tilpasning fra bedriftenes side i Europa, og i så fall vil oppgangen i ledigheten kunne bli mer langvarig der enn i USA. Gjennomsnittlig arbeidsledighet hos Norges handelspartnere anslås i denne meldingen til 8 pst. i 2009 og 10 pst. i 2010.

Den lave kapasitetsutnyttningen det siste året har sammen med lavere råvarepriser ført til fallende *konsumprisvekst* verden over. KPI-veksten hos våre handelspartnere anslås nå til ½ pst. i 2009 og 1 pst. i 2010. For 2009 er dette ½ prosentpoeng lavere enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett.

Det er betydelig usikkerhet knyttet til den videre utviklingen i internasjonal økonomi. Erfaringsmessig har det vist seg svært vanskelig å anslå hvor raskt veksten tar seg opp etter en konjunkturedgang. Vekstimpulsene som følge av den ekspansive økonomiske politikken kan bli sterkere

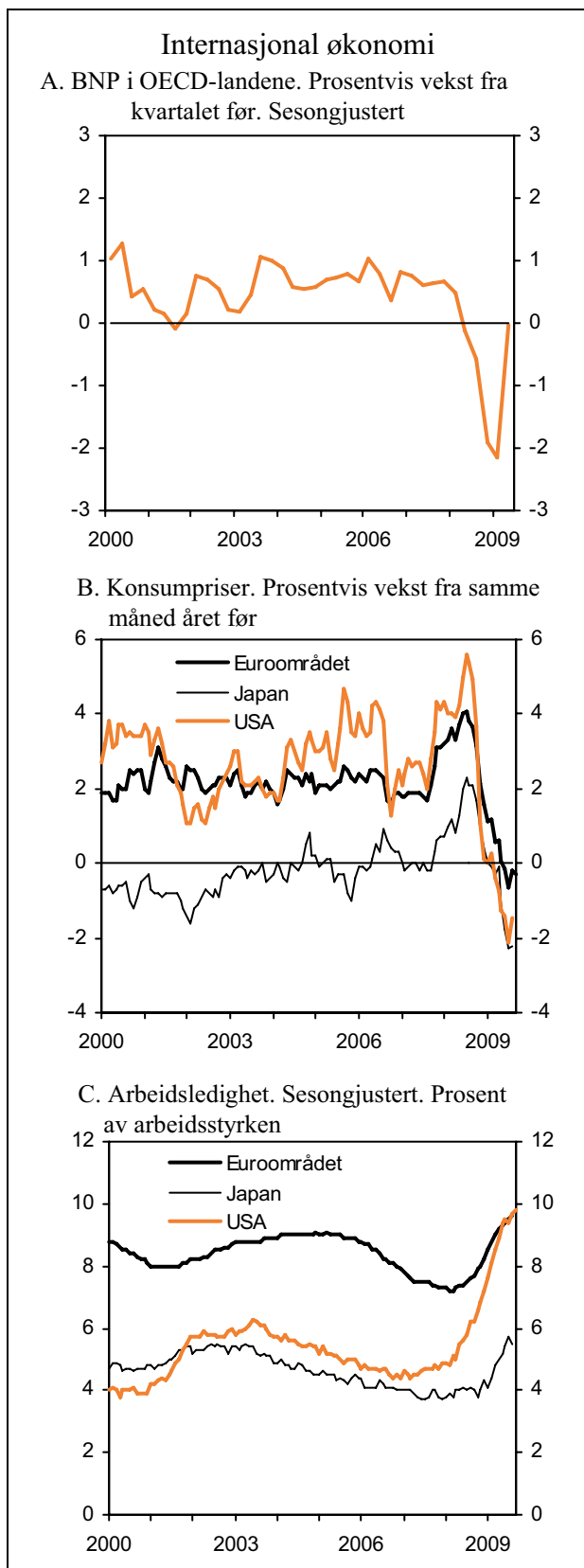
Tabell 2.1 Hovedtall for internasjonal økonomi. Prosentvis endring fra året før

	Årlig gj.snitt 2005–2007	2008	2009	2010
<i>Bruttonasjonalprodukt:</i>				
Handelspartnerne ¹	3,3	1,1	-3,5	1,2
Euroområdet	2,4	0,7	-4,0	0,5
USA	2,6	0,4	-2,7	1,6
Japan	2,1	-0,7	-5,6	1,5
<i>Konsumpriser:</i>				
Handelspartnerne ²	2,2	3,2	0,6	1,1
Euroområdet	2,2	3,2	0,6	1,0
USA	3,2	3,8	-0,7	1,4
Japan	-0,1	1,4	-1,2	-0,6
<i>Arbeidsledighet³:</i>				
Handelspartnerne ²	6,8	5,9	8,0	10,0
Euroområdet	8,1	7,5	9,7	11,7
USA	4,8	5,8	9,3	10,0
Japan	4,1	4,0	5,2	5,5
<i>Memo:</i>				
<i>IMFs anslag for vekst i BNP</i>				
Framvoksende økonomier	7,8	6,0	1,7	5,1
<i>Herav:</i>				
Framvoksende økonomier i Asia ..	9,8	7,6	6,2	7,3
Latin-Amerika	5,4	4,2	-2,5	2,9
Afrika sør for Sahara	6,6	5,5	1,3	4,1

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

² Norges 25 viktigste handelspartnere sammenveid med konkurransevnevnevekter fra OECD.

³ I prosent av arbeidsstyrken.



Figur 2.3 Internasjonal økonomi

Kilder: Reuters EcoWin og Eurostat.

enn lagt til grunn; styringsrentene er historisk lave, og virkningen av de finanspolitiske stimulanse er antagelig ikke uttømt før langt ut i 2010. Et samtidig omslag i mange land kan gi en selvforsterkende effekt. På den annen side kan behovet for nedbygging av gjeld i husholdninger, banker og bedrifter i mange land dempe privat etterspørsel mer enn forutsatt. Videre kan konjunkturedgangen ha redusert produksjonspotensialet i økonomien mer enn anslått, og det knytter seg usikkerhet til de mulige negative konsekvensene av den raske økningen i offentlig gjeld i mange land. Samlet sett vurderes risikobildet å være rimelig balansert med hensyn til anslagene for internasjonal økonomi. For nærmere omtale av usikkerheten i anslagene, se avsnitt 2.7.

2.2.1 Nærmere om utviklingen i de tradisjonelle industrilandene

Nedgangskonjunkturen i USA startet mot slutten av 2007, og ble kraftig forsterket av finanskrisen. BNP har falt siden begynnelsen av 2008 og var i 2. kvartal i år 3,7 pst. lavere enn i 4. kvartal 2007, målt i faste priser. Myndighetene har ført en ekspansiv penge- og finanspolitikk, og har iverksatt omfattende tiltak for å stabilisere finansmarkedene. Nedgangen ser ut til å ha stoppet opp, og det er nå tegn til ny vekst.

Det privat forbruket, bolig- og bedriftsinvesteringene og eksporten har falt gjennom det siste året. Tilbakeslaget har ført til et markert fall i selsesetningen, og arbeidsledigheten har økt fra 4,9 pst. i desember 2007 til 9,8 pst. i september i år. Dette har dempet inntektsveksten for husholdningene.

Ledende indikatorer tyder nå på at BNP i USA vil vokse igjen i andre halvår. Dette har sammenheng med sterk vekst i offentlig etterspørsel og at bedriftene nå er ferdige med å bygge ned lagre. Svak vekst i inntekter og formuespriser samt bortfall av offentlige stimulansetiltak ventes å dempe veksten i husholdningens etterspørsel neste år, samtidig som lav kapasitetsutnyttelse ventes å dempe bedriftenes investeringer i produksjonsutstyr. Finanspolitikken forventes å bli vesentlig mindre ekspansiv i 2010 enn i 2009. Samlet sett legges det til grunn en relativ moderat oppgang i BNP neste år på 1½ pst., etter et fall i BNP på 2¾ pst. i år. For 2010 innebærer dette en oppjustering på 1½ prosentpoeng sammenliknet med anslagene i Revidert nasjonalbudsjett. Anslaget er likevel fortsatt godt under anslått trendvekst for USA, og arbeidsledigheten ventes derfor å fortsette å øke en stund

framover. På årsbasis anslås ledigheten å stige til 9¼ pst. i 2009 og 10 pst. i 2010.

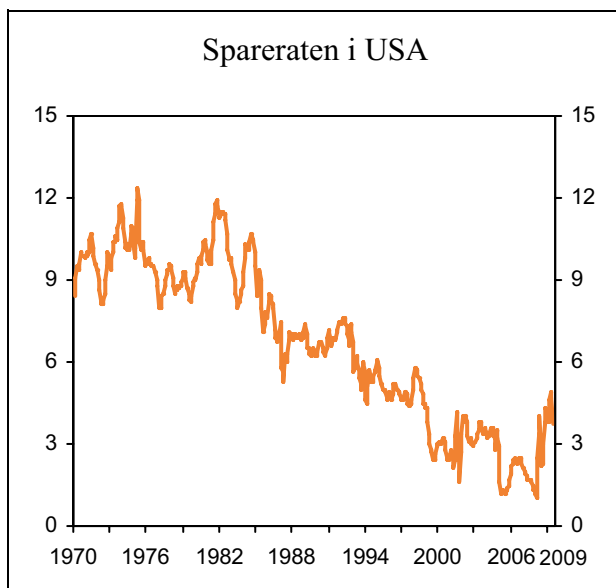
Euroområdet gikk inn i en konjunkturedgang kort tid etter USA, og har hatt et tiltakende fall i BNP fra 2. kvartal i fjor fram til i 1. kvartal i år. I 2. kvartal i år falt BNP svakt, men i euroområdet to største økonomier, Tyskland og Frankrike, var det en moderat oppgang. For området sett under ett var BNP i faste priser i 2. kvartal i år 5,0 pst. lavere enn i 1. kvartal 2008, og nedgangen har altså vært noe sterkere enn i USA.

Konjunkturedgangen var drevet av fallende privat etterspørsel, som ble forsterket av uroen i finansmarkedene og økt usikkerhet om framtidsutsiktene for bedrifter og husholdninger, betydelige fall i boligprisene i enkelte euroland, og et markert fall i eksportetterspørselen. Pengepolitikken i euroområdet er blitt lagt om i ekspansiv retning, både med en historisk lav styringsrente og med andre tiltak. Et flertall av eurolandene fører nå en meget ekspansiv finanspolitikk. Også i euroområdet har det vært en oppgang i arbeidsledigheten, fra 7,2 pst. i januar 2008 til 9,6 pst. i august i år.

Løpende statistikk peker nå i retning av svak til moderat oppgang i BNP i 3. og 4. kvartal i år. Som i USA, er det usikkert hvor mye av denne veksten som skyldes offentlig etterspørsel og lagersyklusen, og hvor mye som skyldes privat innenlandsk etterspørsel og eksportetterspørsel. Lengre fram er det usikkert om privat etterspørsel vil være sterk nok til å kompensere for bortfall av myndighetenes stimulanseiltak. Det legges i denne mel-

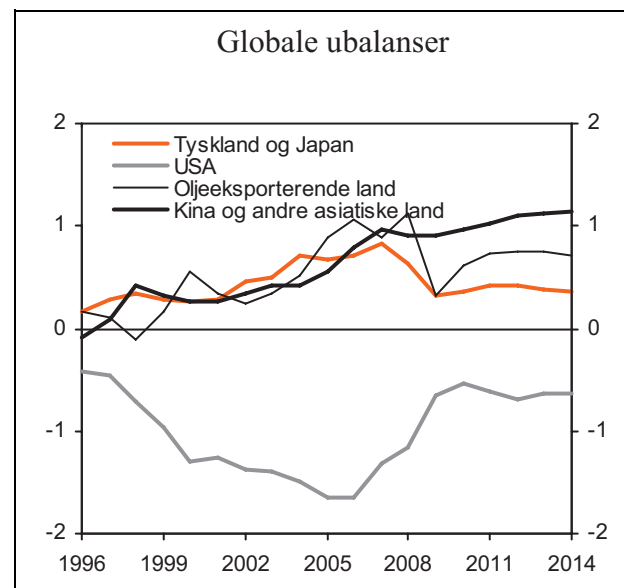
dingen til grunn at BNP i euroområdet vil falle med 4 pst. i år for så å vokse med ½ pst. til neste år. For 2010 er dette en oppjustering på 1 prosentpoeng i forhold til anslaget i Revidert nasjonalbudsjett. Arbeidsledigheten ventes å stige videre, og målt som årsgjennomsnitt ventes ledigheten å øke til 9¾ pst. i 2009 og videre til 11¾ pst. i 2010.

Tyskland har en stor eksportrettet industri, som ble særlig hardt rammet av den kraftige nedgangen i global etterspørsel i kjølvannet av finanskrisen. Etter kraftige fall i BNP i 4. kvartal 2008 og 1. kvartal 2009, økte BNP moderat i 2. kvartal. Vendepunktet kom tidligere enn ventet. Eksporten og ordreinngangen har tatt seg opp, og industriproduksjonen har steget noe fra bunnen i april. Sammen med svak inntektsutvikling, vil bortfall av offentlige stimulanseiltak som den midlertidige vrakpantordningen på biler, dempe veksten i privat konsum framover. I denne meldingen legges det til grunn at BNP vil falle med 4¾ pst. i 2009 for så å øke med i overkant av 1 pst. i 2010. Tross fallet i BNP, er Tyskland blant de OECD-landene hvor arbeidsledigheten har steget minst det siste året, med en oppgang fra 7,2 pst. i juli 2008 til 7,7 pst. i august 2009. Så langt ser tyske bedrifter ut til å ha tilpasset seg lavere produksjon ved å redusere arbeidstiden, bl.a. ved økt bruk av delvise permitteringer. Framover ventes bedriftene å redusere arbeidsstokken, og på denne bakgrunn ventes ledigheten å stige relativt kraftig, fra 8 pst. i 2009 til 11 pst. i 2010.



Figur 2.4 Husholdningenes sparerate i USA

Kilde: U.S. Department of Commerce.



Figur 2.5 Globale ubalanser. Overskudd på driftsbalansen i prosent av verdens BNP

Kilde: IMF.

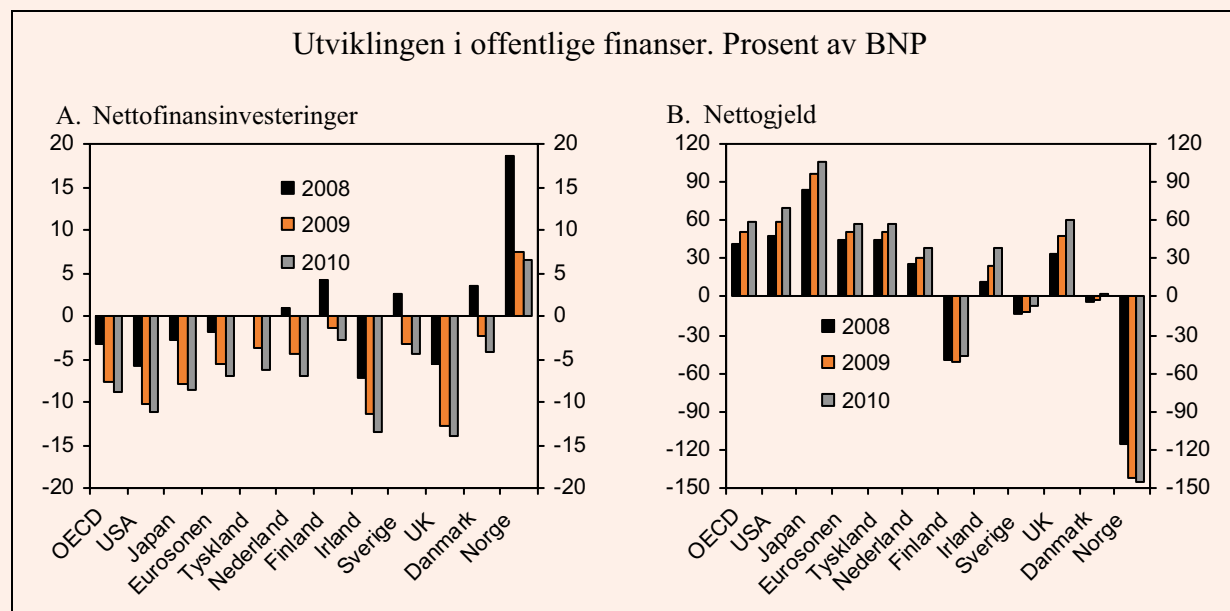
Boks 2.1 Situasjonen for offentlige finanser hos viktige handelspartnere

Det internasjonale tilbakeslaget har bidratt til å svekke offentlige finanser hos mange av Norges viktigste handelspartnere. Finanspolitikken er blitt brukt aktivt for å dempe konjunkturedgangen, samtidig som konjunkturedgangen har bidratt til lavere inntekter og oppgang i utgiftene til arbeidsledighetsstønad mv. For OECD-landene under ett anslås underskuddet på offentlig sektors budsjetter å øke fra 2,3 pst. av BNP i 2008 til 8,8 pst. av BNP i 2010. Europakommisjonen anslø i sine vårprognoser fra mai i år at 21 av totalt 27 EU-land i 2009 ville overskride Stabilitets- og vekstpaktens referansegrense for offentlig budsjettunderskudd på 3 pst. av BNP.

De finanspolitiske tiltakene har vært nødvendige for å stimulere den økonomiske veksten på kort sikt, men bidrar også til raskt økende statsgjeld. OECD har anslått at offentlig forvaltnings nettogjeld vil øke fra 42,2 pst. av BNP i 2008 til knapt 60 pst. i 2010 for OECD-området samlet. Europakommisjonen anslår i sine vårprognoser at offentlig forvaltnings bruttogjeld i EU27 vil øke fra 61,5 pst. i 2008 til knapt 80 pst. i 2010. I følge prognosene vil 13 av 27 land i 2010 overstige referansegrensen for offentlig forvaltnings bruttogjeld på 60 pst. av BNP. I tillegg kommer

ytterligere gjeldsøkning som følge av garantier staten og sentralbankene har gitt overfor de private bankene.

OECD har gjort framskrivinger av utviklingen i offentlige finanser til 2017. Beregningene viser at en reversering av de finanspolitiske tiltakene fra 2011 for de fleste land ikke vil være tilstrekkelig til å gjenopprette langsiktige bærekraftige finanser. I et slikt scenario vil gjeldsgraden fortsette å øke i framskrivingsperioden, og det offentlige budsjettunderskuddet vil være høyere enn 4 pst. i fem av de største OECD-landene. Årsaken er først og fremst de økte rentekostnadene som følger av gjeldsøkningen. I årene framover kan dermed mange land komme i en situasjon der de må øke skattene eller redusere omfanget av offentlig velferdsordninger for å begrense den offentlige gjeldsveksten. Dette kan bli en særlig utfordring for land som samtidig vil oppleve økte utgifter knyttet til en aldrende befolkning. Strategier for hvordan og når den ekspansive finans- og pengepolitikken skal reverseres uten å svekke den begynnende oppgangen i verdensøkonomien, er derfor et viktig tema internasjonalt.



Figur 2.6 Overskudd i offentlig forvaltning (nettofinansinvesteringer)¹ og offentlig nettogjeld i utvalgte land

¹ Tallene for Norge inkluderer statens nettokontantstrøm for oljevirksomheten.

Kilder: OECD og Finansdepartementet.

Også i *Storbritannia* har vanskeligere tilgang på kreditt, sammen med kraftig nedgang i bolig- og eiendomspriser, bidratt til fall i bolig- og bedriftsinvesteringer og i privat konsum. BNP har falt siden 2. kvartal 2008, med særlig kraftige fall i 4. kvartal 2008 og 1. kvartal 2009. Fallet avtok betydelig i 2. kvartal i år. Med god hjelp av betydelige stimulanter fra finanspolitikken og en svært ekspansiv pengepolitikk, ventes det svak vekst i andre halvdel av 2009. Som årsgjennomsnitt legges det til grunn et fall i BNP på $4\frac{1}{4}$ pst. i 2009 og deretter en vekst på $\frac{3}{4}$ pst. 2010. Arbeidsledigheten har gått opp fra under 6 pst. i fjor sommer til 7,8 pst. i juni i år. På årsbasis ventes ledigheten å stige til $8\frac{1}{4}$ pst. 2009 og $9\frac{1}{2}$ pst i 2010.

I *Sverige* begynte BNP å falle i 2. kvartal 2008 og falt fram til første kvartal i år. Nedgangen var særlig sterk i 4. kvartal i fjor. I 2. kvartal i år var det en moderat vekst i BNP, og BNP-fallet ser nå ut til å være over. Nedgangen ble først og fremst drevet av et sterkt fall i eksporten, men også innenlandsk etterspørsel har gått ned. Svenske myndigheter har møtt utviklingen med en ekspansiv penge- og finanspolitikk, men dette har ikke kunnet kompensere for fallet i eksporten. Nedgangen i produksjon har ført til at antallet sysselsatte falt med hele $2\frac{1}{4}$ pst. fra 2. kvartal i fjor til 2. kvartal i år. Dette er det kraftigste fallet i sysselsettingen i Sverige siden nedgangskonjunkturen tidlig på 1990-tallet. Framover ventes det svak vekst i privat forbruk, bl.a. som følge av lav inntektsvekst og økt arbeidsledighet. Lav kapasitetsutnyttelse ventes å dempe bedriftenes investeringer i produksjonsutstyr. Samlet sett anslås årsveksten i BNP til $-4\frac{1}{2}$ pst. i år og $1\frac{1}{4}$ pst. til neste år. Lav kapasitetsutnyttelse fører til at arbeidsledigheten fortsetter å øke, og ledigheten ventes å komme opp i hele $11\frac{1}{2}$ pst. som årsgjennomsnitt i 2010.

Etter en svak vekst i 2007 har BNP i *Danmark* falt gjennom hele 2008 og i første halvår 2009. Nedgangen ble drevet av fall i privat forbruk og investeringer. Arbeidsledigheten har steget fra 3,1 pst. på våren 2008 til 5,9 pst. i august 2009. I tiden framover ventes en videre økning som følge av fall i produksjonen, til $5\frac{3}{4}$ pst. som gjennomsnitt for 2009 og $7\frac{1}{4}$ pst. i 2010. Ekspansiv finanspolitikk, økt privat forbruk og forsiktig oppgang i eksporten ventes å bidra til at veksten blir positiv fra andre halvår av 2009. Det legges til grunn et fall i BNP på $3\frac{1}{4}$ pst. i 2009 og en oppgang på $\frac{3}{4}$ pst. i 2010.

Japans svært eksportavhengige økonomi falt kraftig både i fjor og i 1. kvartal i år. Som følge av sterkere etterspørsel fra andre asiatiske land er situasjonen nå gradvis i ferd med å ta seg opp. Industriproduksjonen har begynt å vokse og i 2.

kvartal økte BNP. BNP i Japan anslås å falle med $5\frac{1}{2}$ pst. i inneværende år, for så å vokse med $1\frac{1}{2}$ pst. i neste år.

2.2.2 Nærmere om utviklingen i framvoksende økonomier

De nye EU-landene i *Sentral- og Øst-Europa* er hardt rammet av finanskrisen. Spesielt gjelder dette de baltiske landene. IMF anslår at samlet BNP for de framvoksende økonomiene i Europa vil falle med 5,2 pst. i inneværende år og øke med 1,8 pst. neste år. For de baltiske landene anslår IMF et fall på henholdsvis 17,4 pst. og 3,7 pst. i 2009 og 2010. Den internasjonale finanskrisen har vært en utløsende faktor for nedgangen, men den økonomiske situasjonen må også ses i sammenheng med underliggende strukturelle problemer. Fram til 2007 opplevde disse landene en meget sterk økonomisk oppgang understøttet av sterk kredittvekst. En stor del av denne kredittveksten var finansiert av utenlandske kilder. Store underskudd på driftsbalansen overfor utlandet over flere år har gitt en høy utenlandsgjeld både for privat og offentlig sektor i disse landene.

I årene 2003–2007 hadde *Russland* en gjennomsnittlig årlig BNP-vekst på $7\frac{1}{4}$ pst. Finanskrisen og lavere oljepris førte til at investeringene falt og BNP gikk ned med om lag 10 pst. i første halvår 2009 sammenlignet med samme periode året før, det største fallet siden tidlig på 1990-tallet. Industriproduksjonen har tatt seg noe opp de siste månedene. Inflasjonen har vært høy, men er i ferd med å stabilisere seg. Selv om situasjonen bedres, ventes BNP å falle med hele 6 pst. i 2009, for så å snu til en vekst på $\frac{1}{2}$ pst. i 2010. Den ventede oppgangen i 2010 har sammenheng med ekspansiv finanspolitikk, økte råvarepriser og den generelle bedringen i internasjonal økonomi.

Framvoksende økonomier i Asia har i varierende grad blitt rammet av finanskrisen. De to største landene i regionen, Kina og India, ser ut til å ha unngått en kraftig konjunkturedgang. I *Kina* var BNP-veksten i 2008 hele 13 pst., og kinesiske myndigheter innførte flere tiltak fram mot sommeren 2008 for å dempe veksten. Det bråe fallet i internasjonal handel mot slutten av 2008 rammet kinesisk eksport hardt, og i tillegg ble tilgangen på utenlandske direkteinvesteringer brått redusert. Kinesiske myndigheter la da om til en svært ekspansiv økonomisk politikk. Et sentralt element i den kinesiske tiltakspakken er en kraftig vekst i offentlig styrte investeringer i infrastruktur. Utviklingen i private investeringer har imidlertid vært langt svakere enn utviklingen i offentlig styrte investerin-

ger. Denne tendensen ventes å vedvare framover, ettersom mange eksportbedrifter har ledig kapasitet. Svak utvikling i private investeringer og eksport gjør at den økonomiske veksten ventes å bli noe lavere enn før krisen. Det legges til grunn en oppgang i kinesisk BNP på 8½ pst. i år og 9 pst. neste år.

Også i *India* førte finanskrisen til fall i eksporten og i tilgangen på utenlandske direkteinvesteringer. I tillegg avtok veksten i innenlandsk etterspørsel som følge av vanskeligere tilgang på kreditt og økt usikkerhet. Dette ble motvirket av en svært ekspansiv finanspolitikk i budsjettåret fram til mars 2009. Ekspansiv pengepolitikk og redusert uro i finansmarkedene ventes å bidra til videre vekst i privat innenlandsk etterspørsel i resten av 2009 og inn i 2010, når stimulansen fra finanspolitikken avtar. Det legges til grunn en vekst i indisk BNP på 5½ pst. i år og 6½ pst. neste år.

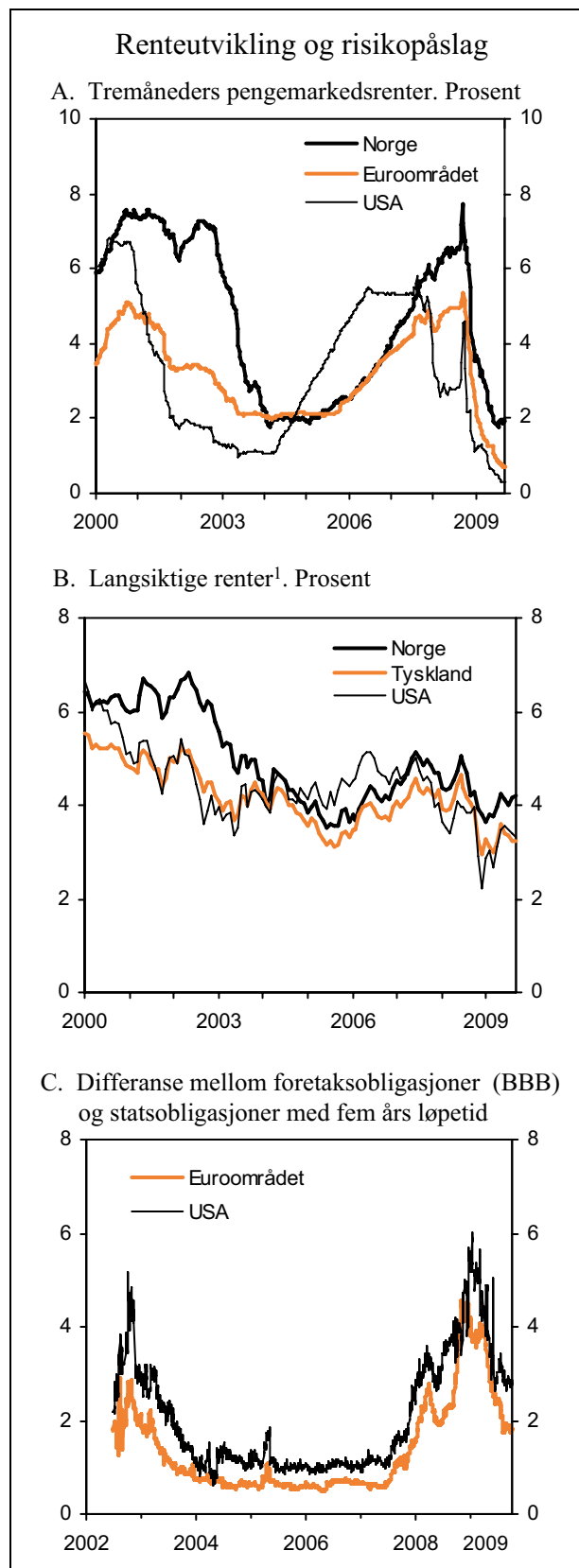
2.3 Nærmere om utviklingen i finansmarkedene

2.3.1 Utviklingen internasjonalt

Forholdene i finansmarkedene har bedret seg de siste månedene, og mye kan tyde på at den verste uroen nå er bak oss. Kredittflyten i penge- og kredittmarkedene har tatt seg opp og risikopåslagene har falt. Dette bedrer finansieringsmulighetene både for husholdninger og bedrifter. Samtidig har aksjekursene steget betydelig på alle viktige børser, og det er klare tegn til en bedre realøkonomisk utvikling. Raske og omfattende tiltak fra myndighetene i mange land har i betydelig grad redusert faren for at svakere utvikling i finansmarkedene og realøkonomien gjensidig skal forsterke hverandre, jf. boks 2.2. Usikkerheten knyttet til den videre utviklingen i finansmarkedene er imidlertid fortsatt stor.

Banker har nå lettere tilgang på både kortsiktig og langsiktig finansiering enn i fjor høst og tidlig i vår. I pengemarkedene er ikke lenger banker og andre finansinstitusjoner like tilbakeholdne med å gi hverandre lån, og risikopremiene har falt markert. Påslag på tremåneders pengemarkedsrenter for lån i euro og dollar er nå noe lavere enn de var før Lehman Brothers gikk konkurs i september i fjor, men fortsatt noe høyere enn før finansuroen brøt ut sommeren 2007, jf. figur 2.1. Påslagene da var imidlertid historisk lave, og det er usikkert om de vil falle helt tilbake til dette nivået.

Sammen med reduserte styringsrenter og omfattende likviditetsoperasjoner fra sentralban-



Figur 2.7 Renteutvikling og risikopåslag

¹ Effektive renter ved utgangen av hver måned på 10-års statsobligasjoner

Kilde: Reuters Ecowin.

kene, har nedgangen i risikopåslagene bidratt til historisk lave pengemarkedsrenter, jf. figur 2.7A. Tremåneders pengemarkedsrenter for lån i euro var i begynnelsen av oktober i underkant av $\frac{3}{4}$ pst., mens den tilsvarende renten for lån i dollar var noe over $\frac{1}{4}$ pst. Disse rentene var dermed om lag henholdsvis $1\frac{1}{4}$ og $2\frac{1}{4}$ prosentpoeng lavere enn ved starten av året. Nedgangen i pengemarkedsrentene gir seg utslag i lavere utlånsrenter til husholdninger og bedrifter.

Også markedene for foretaksobligasjoner har fungert bedre de siste månedene. Risikoviljen har tatt seg opp og påslagene falt. Differansen mellom rentene på foretaksobligasjoner med såkalt BBB-rating og statsobligasjoner med fem års løpetid har falt markert både i USA og i euroområdet, jf. figur 2.7C. Risikopåslagene er likevel fortsatt klart høyere enn de var før uroen i finansmarkedene tok til sommeren 2007. Rentedifferansen mellom foretaksobligasjoner og statsobligasjoner varierer imidlertid vanligvis en god del med konjunkturutviklingen, og differansen er nå om lag på samme nivå som under lavkonjunkturen i 2002–2003.

Ifølge utlånsundersøkelser internasjonalt strammer bankene fortsatt inn på sin utlånspraksis

overfor både husholdninger og bedrifter. Andelen banker som strammer inn har imidlertid avtatt betydelig fra i fjor høst, og utlånsundersøkelsene til sentralbankene i USA og euroområdet tyder på at denne tendensen fortsatte i 3. kvartal i år. Myndighetenes tiltak har trolig bidratt til å begrense videre innstramming i bankenes kredittpraksis.

Etter å ha falt markert i fjor høst har renten på amerikanske statsobligasjoner med 10-års løpetid steget fra om lag $2\frac{1}{4}$ pst. ved starten av året til like under $3\frac{1}{4}$ pst. nå, jf. figur 2.7B. Også i eurolandene og i Storbritannia har rentene på 10-års statsobligasjoner steget. Oppgangen kan indikere at markedsaktørene har blitt mer optimistiske i synet på den økonomiske utviklingen framover. Enkelte observatører har imidlertid pekt på at oppgangen kan ha sammenheng med at risikomarginene på statsgjeld har økt som følge av økt bekymring til bærekraften i offentlige finanser i enkelte land. Mange land har økt sin statsopplåning markert det siste året for å finansiere en ekspansiv finanspolitikk.

Aksjemarkedene har utviklet seg positivt de siste månedene. De store, internasjonale børsindeksene var i begynnelsen av oktober 5–15 pst. høyere enn ved starten av året, og hele 35–50 pst. høyere

Boks 2.2 Internasjonale tiltak

Myndighetene i en rekke land var raskt ute med omfattende tiltak for å bedre situasjonen i penge- og kredittmarkedene og stimulere økonomien:

- De første tiltakene adresserte først og fremst mangelen på likviditet blant banker og andre finansinstitusjoner. Sentralbanker har sørget for ekstra likviditet til banksystemet, utvidet løpetiden på sine lån, lempet på kravene for sikkerhetsstillelse og utvidet gruppen av finansinstitusjoner som kan få lån i sentralbanken.
- Sentralbankene har videre redusert sine styringsrenter kraftig, til historisk lave nivåer. Samtidig har sentralbankene varslet at rentene vil bli holdt lave så lenge den økonomiske situasjonen tilsier det.
- For å styrke innskytternes tillit til bankene, utvidet myndighetene i flere land garantien for bankinnskudd. I enkelte land, bl.a. Storbritannia og landene i euroområdet, garanterte myndighetene også for nye lån som bankene tar opp i markedet. Det er videre etablert ordninger for å styrke bankenes egenkapital, og i flere land har myndighetene reddet store finansinstitusjoner fra å gå under.

- I noen land, bl.a. i USA og Storbritannia, opprettet sentralbankene ordninger der bankene kan bytte til seg statspapirer mot verdipapiriserte lån, herunder boliglånsobligasjoner med høy sikkerhet.
- I flere land har sentralbankene gjennomført såkalte kvantitative lettelsener i pengepolitikken. Sentralbanken i USA innførte i mars et program for kjøp av statsobligasjoner for inntil 300 mrd. dollar. I Storbritannia har Bank of England et program for kjøp av verdipapirer for inntil 175 mrd. pund. Hittil har sentralbanken hovedsakelig kjøpt statsobligasjoner, men også en viss andel private verdipapirer. I euroområdet iverksatte ECB et program for kjøp av obligasjoner med fortrinnsrett utstedt i euroområdet for inntil 60 mrd. euro. Siktemålet med de kvantitative lettelsene har vært både å stimulere den økonomiske aktiviteten ved å tilføre likviditet, og å redusere rentenivået på verdipapirer med lang løpetid.

enn bunnivåene fra tidlig i mars i år, jf. figur 2.8A. Den kraftige oppgangen kan delvis være en korreksjon etter det kraftige kursfallet fram til mars, men kan også reflektere mer optimistiske forventninger blant investorer om framtidig vekst og inntjening. De store børsindeksene er fortsatt 30–50 pst. lavere enn da de var på sitt høyeste i 2007.

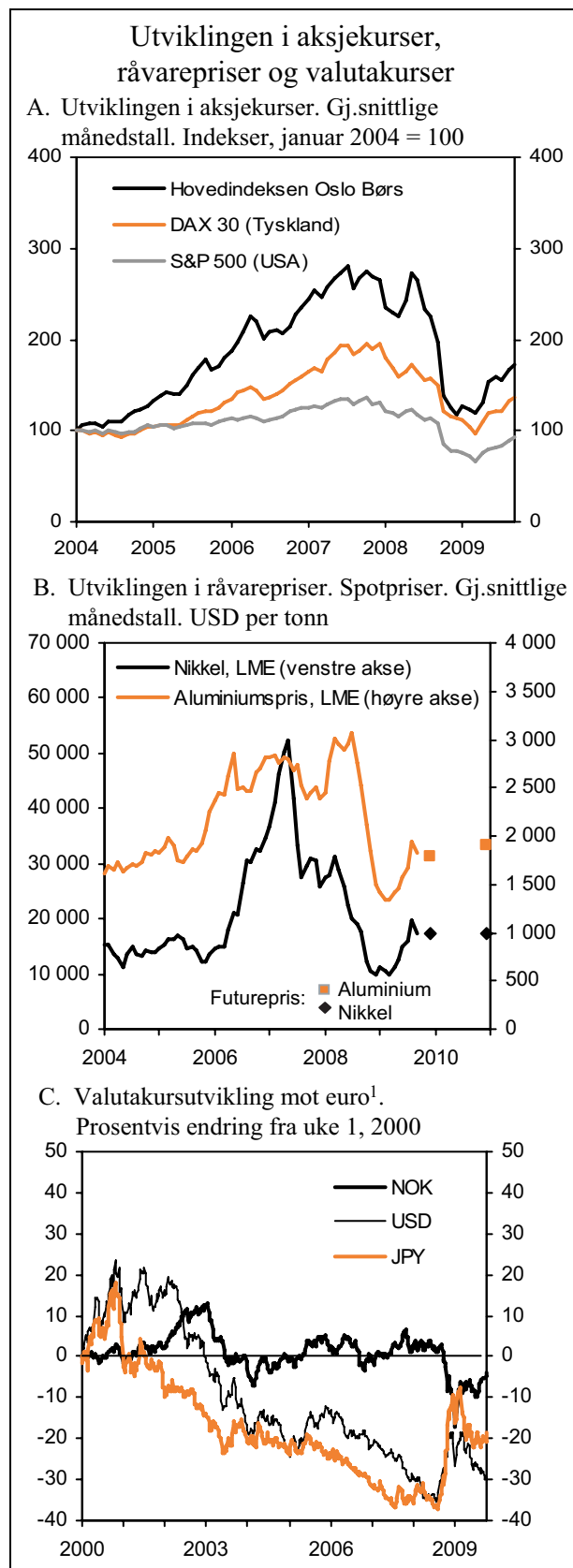
Tegn til økt optimisme og tro på økt vekst i verdensøkonomien framover kommer også til uttrykk i råvaremarkedene, jf. figur 2.8B. Etter den kraftige nedgangen i fjor høst har prisene på råvarer tatt seg klart opp i år. Til tross for denne markerte oppgangen er metallprisene likevel vesentlig lavere enn i perioden 2006–2008. Nivået i perioden fram til sommeren 2008 var imidlertid historisk høyt. Også oljeprisen har tatt seg opp så langt i år, jf. omtale i avsnitt 2.6.

I valutamarkedet har kurssvingningene avtatt. Mens valutaer som yen og dollar har svekket seg hittil i år, er typiske råvarevalutaer som australske og newzealandske dollar styrket. Dette er en delvis reversering av utviklingen i fjor høst. Utviklingen må trolig ses i sammenheng med at etterspørselen etter store, likvide valutaer har en tendens til å øke i perioder med økt usikkerhet i valutamarkedene. Når risikovilligheten så tar seg opp igjen, reverse-res ofte denne utviklingen.

2.3.2 Utviklingen i Norge

Også i Norge fungerer kredittflyten i penge- og kredittmarkedene nå vesentlig bedre enn i fjor høst og i vinter. Utviklingen i renter og aksjekurser indikerer at markedsaktørene ser lysere på den økonomiske utviklingen framover. Den bedre situasjonen i finansmarkedene må bl.a. ses i sammenheng med de omfattende tiltakene norske myndigheter har iverksatt. Norges Bank har satt styringsrenten ned til det laveste nivået noensinne og tilført betydelige mengder likviditet. Regjeringen la i oktober i fjor fram en bytteordning overfor bankene, der bankene får låne statspapirer i bytte mot obligasjoner med fortrinnsrett. Videre har Regjeringen opprettet Statens finansfond og Statens obligasjonsfond for å styrke norske banker og bedre kreditttilførselen til bedrifter og husholdninger. Regjeringen har også økt rammene til Garantiinstituttet for eksportkreditt og Innovasjon Norge. Tiltakene er nærmere omtalt i avsnitt 3.4.

I pengemarkedet har aktiviteten tatt seg opp, og risikopåslagene har gått markert ned de siste månedene. Differansen mellom tremåneders pengemarkedsrente og markedsaktørenes forventninger til styringsrenten kan nå anslås til om lag ½



Figur 2.8 Utviklingen i aksjekurser, råvarepriser og valutakurser.

¹ En stigende kurve angir styrket valuta mot euro.

Kilde: Reuters Ecowin.

prosentpoeng, jf. figur 2.1. Risikopåslagene er nå noe lavere enn nivåene man observerte før Lehman Brothers gikk konkurs i september i fjor, men fortsatt høyere enn før finansuroen tok til sommeren 2007, da de var rundt ¼ prosentpoeng. Også i Norge var imidlertid påslagene da historisk lave, og det er usikkert om de skal falle helt tilbake til dette nivået.

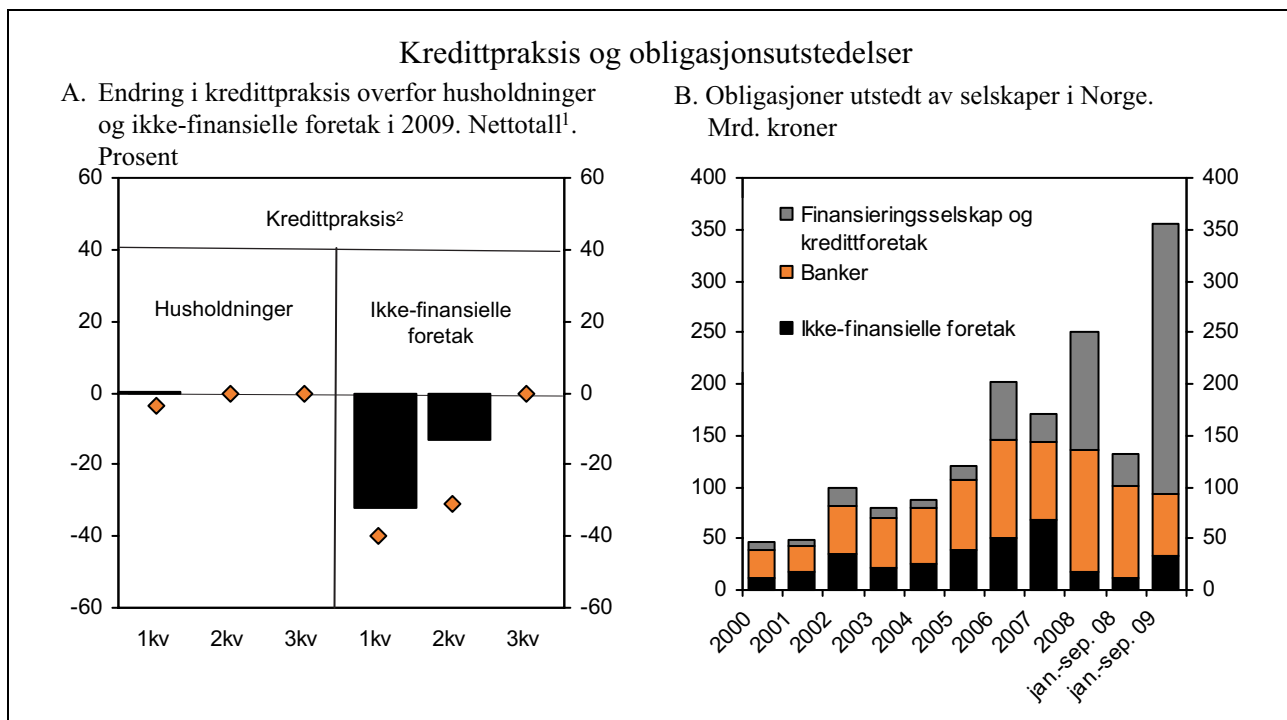
Sammen med Norges Banks reduksjon i styringsrenten har nedgangen i påslagene bidratt til rekordlave pengemarkedsrenter. Pengemarkedsrenten på lån med tremåneders løpetid var i begynnelsen av august nede i 1¼ pst., mot nærmere 8 pst. da finansuroen var på sitt verste i oktober i fjor, jf. figur 2.7A. Den siste tiden har tremåneders pengemarkedsrente gått noe opp igjen, til om lag 2 pst. i begynnelsen av oktober. Oppgangen har bl.a. sammenheng med at markedsaktørene nå forventer en raskere økning i styringsrenten enn det Norges Bank signaliserte i juni. Dette er også i tråd med Norges Banks uttalelser i forbindelse med rentemøtene i august og september.

Aktiviteten i det norske markedet for kreditt- og foretaksobligasjoner har også tatt seg klart opp de siste månedene. Risikoviljen har økt og påslagene mellom rentene på statspapirer og private papirer har falt. Differansen mellom rentene på

norske 5-års obligasjoner for ikke-finansielle foretak og 5-års statsobligasjoner har avtatt fra rundt 3¾ prosentpoeng i april til om lag 2¼ prosentpoeng i begynnelsen av oktober.

Bedringen i de norske finansmarkedene gjen-speiles i Norges Banks utlånsundersøkelse. Etter å ha strammet inn sin kredittpraksis overfor husholdningene i hvert kvartal siden 4. kvartal 2007, dvs. så langt tilbake som undersøkelsen går, var bankenes kredittpraksis om lag uendret både i 1. og 2. kvartal i år, jf. figur 2.9A. Utlånsundersøkelsen viser at bankene fortsatt strammet inn på kredittpraksisen overfor ikke-finansielle foretak i 2. kvartal, men at de ikke planlegger å stramme ytterligere inn framover.

Emisjonsaktiviteten i obligasjonsmarkedet for ikke-finansielle foretak har tatt seg klart opp i år, etter å ha falt betydelig i 2008, jf. figur 2.9B. Oppgangen i emisjonsaktiviteten tyder på at det er blitt lettere å hente inn kapital i markedet. I løpet av årets tre første kvartaler har ikke-finansielle foretak utstedt nye obligasjoner for nesten 33 mrd. kroner, 21 mrd. kroner mer enn i samme periode i fjor. Dette er likevel lavere enn i 2007, da det ble utstedt obligasjoner for over 67 mrd. kroner for året sett under ett.



Figur 2.9 Kredittpraksis og obligasjonsutstedelser

¹ Nettotallene framkommer ved å veie sammen svarene i undersøkelsen. Søylene viser utviklingen det siste kvartalet, mens punktene viser forventet utvikling neste kvartal. Punktene er forflyttet ett kvartal fram i tid.

² Negative tall innebærer innstramming i kredittpraksis.

Kilder: Norges Bank og Stamdata.

Emisjonsaktiviteten for finansinstitusjonene har vært svært høy så langt i år. Tallene er sterkt påvirket av etableringen av Regjeringens bytteordning.

I likhet med kursene på de store børsene internasjonalt, har også aksjekursene på Oslo Børs steget de siste månedene. Hovedindeksen var i begynnelsen av oktober nær 40 pst. høyere enn ved inngangen til året og nesten 60 pst. over bunnaværet i begynnelsen av mars. Finansaksjer er blant aksjene som har steget mest. Selv om hovedindeksen på Oslo Børs har steget mye de siste månedene, er nivået fortsatt om lag 25 pst. lavere enn gjennomsnittet for treårsperioden fram til konkuransen i Lehman Brothers i september i fjor.

Også i aksjemarkedet har emisjonsaktiviteten tatt seg klart opp i år. I årets åtte første måneder var det totale emisjonsbeløpet på Oslo Børs og Oslo Axess på nesten 28 mrd. kroner, som er hele 13 mrd. kroner høyere enn for fjoråret som helhet. Nivået på aksjeemisjoner er likevel klart lavere enn i 2006 og 2007, men høyere enn under tilbakeslaget i 2002/2003.

Målt ved konkurransekursindeksen svekket kronen seg med 18 pst. i andre halvår i fjor. Hittil i år har mye av denne svekkelsen blitt reversert. Sammenliknet med gjennomsnittet for femårsperioden 2004–2008 er kronen nå om lag 2¼ pst. sterkere. Den markerte svekkelsen i fjor høst, og styrkingen hittil i år har skjedd parallelt med et markert fall og en etterfølgende oppgang i oljeprisen. Utviklingen i kronekursen det siste året må trolig også ses i sammenheng med at etterspørselen etter små valutaer ofte faller i perioder med lav risikovillighet.

2.4 Norsk økonomi

Den internasjonale finanskrisen og den sterke nedgangen i verdensøkonomien har bidratt til at den ventede avmatningen i norsk økonomi i 2009 ble snudd til et klart tilbakeslag. Etter flere år med sterk vekst ble konjunkturtoppen passert rundt årsskiftet 2007/2008. Oppgang i rentene bidro til nedgang i husholdningenes forbruk og boliginvesteringer gjennom 2008. Omslaget ble forsterket mot slutten av fjoråret, da lavere vekst hos handelspartnerne førte til etterspørselssvikt i markedene for mange norske eksportprodukter, med lavere produksjon og inntjening som resultat.

Aktiviteten i fastlandsøkonomien falt betydelig i 4. kvartal i fjor og i 1. kvartal i år. Løpende statistikk viser imidlertid en noe bedre utvikling i norsk økonomi i tiden etter Revidert nasjonalbudsjett

2009 enn vi da la til grunn. Særlig har effektene av Norges Banks rentenedsettelse på husholdningenes etterspørsel vært noe sterkere enn antatt. BNP for Fastlands-Norge anslås nå å falle med 1 pst. i 2009. For 2010 anslås en vekst på 2 pst., en oppjustering på 1¼ prosentpoeng siden Revidert nasjonalbudsjett. Oppjusteringen skyldes høyere anslag for veksten i husholdningenes etterspørsel, petroleumsinvesteringene og aktiviteten hos våre handelspartnere. Arbeidsledigheten anslås nå til knapt 3¼ pst. av arbeidsstyrken som gjennomsnitt for 2009 og knapt 3¼ pst. i 2010. Arbeidsledigheten ser dermed ut til å øke klart mindre i Norge enn i de fleste andre industrialiserte land. Anslagene innebærer videre et klart mindre alvorlig tilbakeslag for norsk økonomi enn det vi så på slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet, jf. boks 2.4.

Anslagene for norsk økonomi er oppsummert i tabell 2.3. Rente- og valutakursforutsetningene som ligger til grunn for anslagene er nærmere omtalt i boks 2.3. Utviklingen i arbeidsmarkedet er nærmere omtalt i avsnitt 2.5. Avsnitt 2.6 ser nærmere på utviklingen i petroleumsvirksomheten.

Kraftig rentenedgang og tiltakende optimisme har bidratt til et klart omslag i husholdningenes etterspørsel. Etter å ha falt gjennom fjoråret og i 1. kvartal i år økte *det private konsumet* i 2. kvartal. Bilkjøpene tok seg markert opp etter fem kvartaler med kraftig nedgang. Også kjøp av klær og sko, møbler, hvitevarer og fritidsutstyr bidro til oppgangen i 2. kvartal. Sterk vekst i varekonsumindeksen i juli og august og ytterligere oppgang i bilkjøpene i september peker i retning av betydelig vekst i varekonsumet også i 3. kvartal. Utviklingen i tjenestekonsumet har vært mer stabil så langt i år, med moderat vekst i både i 1. og 2. kvartal.

Ettersom en stor andel av norske husholdninger har flytende rente på sine lån, slår rentendringer raskt ut i husholdningenes kjøpekraft. Samtidig er husholdningenes gjeld på et historisk høyt nivå relativt til disponibel inntekt. Utenom fordringer som er bundet opp i form av pensjonssparing, livsforsikringspoliser mv. har husholdningene netto rentebærende gjeld på noe over 1 100 mrd. kroner. For hvert prosentpoeng innskudds- og utlånsrentene settes ned, øker dermed husholdningenes konsummotiverende inntekter, dvs. disponibel inntekt utenom aksjeutbytter og renter på forsikringstekniske reserver, med i underkant av 8 mrd. kroner etter skatt. Nedgangen i Norges Banks styringsrente på 4,5 prosentpoeng siden oktober i fjor kan dermed innebære noe over 35 mrd. kroner i økt konsummotiverende inntekt for husholdningssektoren på årsbasis. Sammen med utsikter til moderat prisvekst framover, bidrar

lavere renteutgifter til at veksten i husholdningenes konsummotiverende inntekt kan komme opp i hele 5 pst. i 2009.

Lavere rente og bedringen i finansmarkedene har trolig også bidratt til at husholdningene ser lysere på den økonomiske situasjonen. Stemningsbarometre for husholdningene, som TNS Gallups trendindikator og Makrosikts indikator for forbrukertillit, har tatt seg markert opp den siste tiden. Dette tyder på at oppgangen i det private konsumet vil fortsette også gjennom andre halvår i år. Nedgangen gjennom fjoråret gjør likevel at årsveksten fra 2008 til 2009 vil bli svak, anslagsvis ¼ pst. Husholdningenes sparerate anslås å øke fra 2 pst. i 2008 til 4¾ pst. i 2009.

Anslagene i denne meldingen innebærer at det private konsumet vil ha høy fart inn i 2010. En viss

oppgang i rentene og lavere inntektsvekst vil imidlertid kunne bidra til at forbruksveksten etter hvert bremser opp. Selv om det erfaringsmessig tar noe tid før renteendringer får fullt gjennomslag i husholdningenes konsum, trekker historisk høy gjeldsbelastning og en svært høy andel lån med flytende rente i retning av at effektene kan komme raskt, jf. kapittel 2.7. Det anslås nå en vekst i privat konsum på 4 pst. i 2010. Spareraten anslås til i underkant av 4 pst. i 2010, som er på linje med det historiske gjennomsnittet.

Også i boligmarkedet har etterspørselen tatt seg klart opp, med økt omsetning og markert oppgang i boligprisene. Etter å ha falt siden sommeren 2007 har boligprisene økt sammenhengende gjennom inneværende år. Nominelt ligger boligprisene nå over toppnivået fra sommeren 2007. Igangset-

Tabell 2.2 Hovedtall for norsk økonomi. Prosentvis endring fra året før¹

	Mrd kroner ² 2008	2008	2009	2010
Privat konsum	991,4	1,4	0,3	4,0
Offentlig konsum	490,2	3,8	5,6	2,1
Bruttoinvesteringer i fast kapital	529,3	3,9	-5,9	-1,0
Herav: Oljeutvinning og rørtransport	122,2	6,6	7,0	3,0
Bedrifter i Fastlands-Norge	202,1	6,8	-16,4	-2,6
Boliger	99,6	-8,1	-12,0	0,5
Offentlig forvaltning	78,0	5,8	13,2	-2,0
Etterspørsel fra Fastlands-Norge ³	1 861,4	2,2	-0,3	2,4
Eksport	1 225,8	1,4	-6,5	0,1
Herav: Råolje og naturgass	620,5	-1,5	-4,4	-2,1
Tradisjonelle varer	324,2	4,8	-11,0	1,6
Import	732,7	4,4	-4,9	2,4
Herav: Tradisjonelle varer	477,6	2,7	-7,1	1,9
Bruttonasjonalprodukt	2 548,3	2,1	-2,1	1,3
Herav: Fastlands-Norge	1 829,9	2,6	-1,1	2,1
Fastlands-Norge uten elforsyning	1 771,9	2,5	-0,7	1,9
Andre nøkkeltall:				
Sysselsetting, personer		3,1	-0,4	-0,4
Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå)		2,6	3,2	3,7
Årslønn		6,0	4	3½
Konsumprisindeksen (KPI)		3,8	1¾	1¾
KPI-JAE		2,6	2½	1½
Råoljepris, kroner pr. fat ²		536	375	425
Driftsbalansen (pst. av BNP)		19,5	12,0	12,2

¹ Beregnet i faste 2006-priser

² Løpende priser.

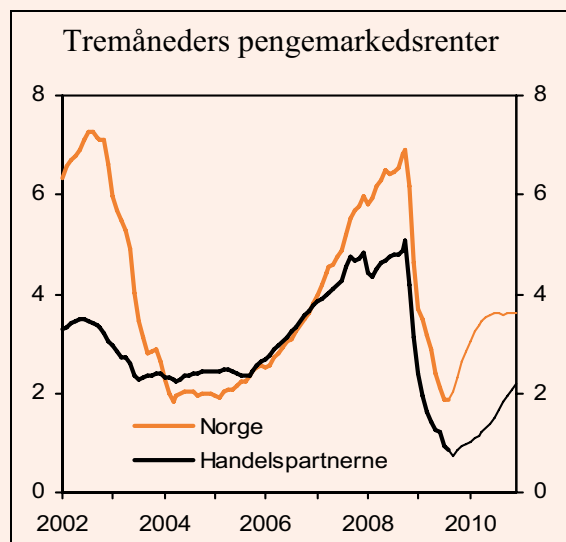
³ Utenom lagerendring.

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. De implisitte terminrentene for inneværende år har falt siden Revidert nasjonalbudsjett 2009 ble lagt fram i mai, mens terminrentene for neste år har steget. Terminrentekurven i begynnelsen av september indikerte at tremåneders pengemarkedsrente i gjennomsnitt vil være om lag 2½ pst. i år og 3½ pst. neste år, jf. figur 2.10.

Tremåneders pengemarkedsrente i Norge er nå om lag 1¼ prosentpoeng høyere enn gjennomsnittet av de tilsvarende rentene hos våre viktigste handelspartnere. Terminrentene tilsier at denne differansen vil øke noe det nærmeste året. Terminrentene indikerer forventninger om at internasjonale renter vil bli holdt svært lave lenge. I Norge prises det imidlertid inn en noe raskere økning i styringsrenten enn Norges Bank signaliserte i juni.

Videre er det, som en teknisk forutsetning, lagt til grunn at utviklingen i kronkursen vil følge terminvalutakursene. I henhold til framskrivningene svekkes kronen, målt ved konkurransekursindeksen (KKI), med 3¼ pst. fra 2008 til 2009, for deretter å holde seg om lag uendret fra 2009 til 2010. Svekkelsen fra 2008 til 2009 må ses i sammenheng med at kronen har holdt seg relativt svak i deler av inneværende år, etter en markert svekkelse i siste del av 2008. De siste månedene har kronen imidlertid styrket seg igjen.



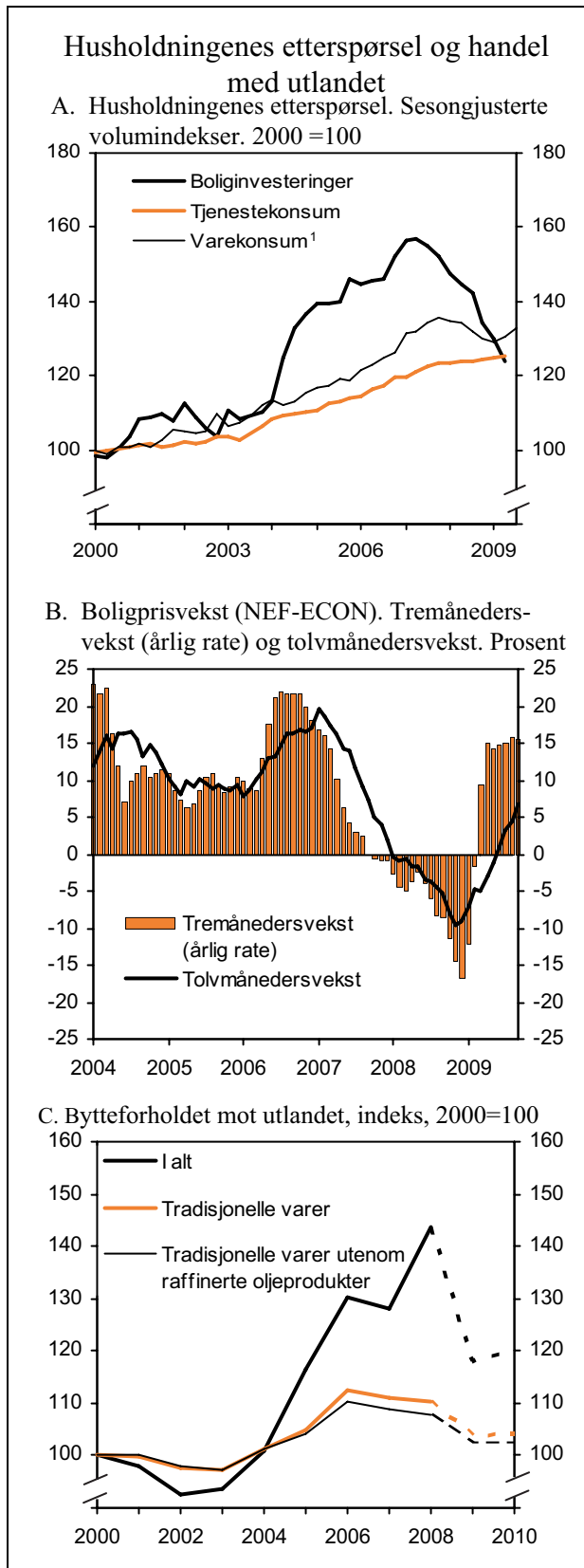
Figur 2.10 Teknisk framskriving av tremåneders pengemarkedsrenter. Faktisk utvikling og implisitte terminrenter. Prosent

Kilder: Norges Bank, Thomson Reuters og Finansdepartementet.

tingen av nye boliger har imidlertid fortsatt å falle. Dette har bidratt til en videre markert nedgang i boliginvesteringene så langt i år. Ordretilgangen på boligbygg økte imidlertid både i 1. og 2. kvartal i år, etter sammenhengende nedgang siden 2. kvartal 2007, og nedgangen i ordreservene flatet noe ut. I tillegg har veksten i byggekostnadene bremsset kraftig opp. Sammen med en markert oppgang i boligprisene og lavere renter bidrar dette til å øke lønnsomheten ved boligbygging. Dette kan tilsi at boligbyggingen etter hvert vil ta seg noe opp. I denne meldingen er det lagt til grunn en igangsetting på 21 000 boliger i 2009 og 23 000 boliger i 2010. Boliginvesteringene anslås å falle med 12 pst. i år, for deretter å øke med ½ pst. neste år.

Offentlig konsum er anslått å øke med 5½ pst. i 2009. Basert på det økonomiske opplegget i denne meldingen anslås offentlig konsum å øke med ytterligere 2 pst. i 2010. Samtidig legges det til grunn en økning i offentlige bruttoinvesteringer på 13¼ pst. i år og en nedgang på 2 pst. neste år.

Investeringene i fastlandsbedriftene økte sterkt i årene fram mot konjunkturtoppen mot slutten av 2007. Investeringene falt markert i første halvår i år, og nivået i første halvår i år var vel 10 pst. lavere enn i første halvår i fjor. Nedgangen i 2009 har kommet både i vareproduserende og tjenesteytende næringer, med størst nedgang i industrien. Mens kapasitetsutnyttningen i industrien var på et rekordhøyt nivå mot slutten av 2006, ligger den nå på et historisk sett svært lavt nivå. I tillegg har fall i etterspørselen satt lønnsomheten i store deler av næringslivet under press. Særlig har deler av den eksportrettede industrien blitt hardt rammet, med kraftig nedgang i både omsatte volumer og i markedspriser. Både den lave kapasitetsutnyttelsen og svekket lønnsomhet peker i retning av en svak utvikling i investeringene i en tid framover. Dette underbygges av Statistisk sentralbyrås investeringstilling for 3. kvartal i år, som kan indikere en nedgang i industriinvesteringene på 25 pst. fra 2008 til 2009, og en videre nedgang på om lag 7 pst. neste år. Investeringene i kraftforsyning ventes også å falle i år, mens det neste år ser ut til å bli betydelig vekst bl.a. som følge av større prosjekter innen overføringskapasitet og fjernvarme. Også i øvrige næringer ligger det an til nedgang i investeringene framover. Blant annet viser tall fra Statistisk sentralbyrå at nedgangen i igangsettingen av næringsbygg fortsatte inn i 3. kvartal. Det legges nå til grunn at investeringene i fastlandsforetakene avtar med 16 pst. i år og med ytterligere 2½ pst. neste år.



Figur 2.11 Husholdningenes etterspørsel og handel med utlandet

¹ Varekonsumindeksen er brukt for 3. kvartal 2009

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Hittil i år har *oljeprisen* i gjennomsnitt vært om lag 365 kroner per fat. I denne meldingen legges det til grunn en gjennomsnittlig oljepris på 375 kroner per fat i 2009 og 425 kroner per fat i 2010. Anslagene er godt i tråd med prisingen i terminmarkedet.

Petroleumsinvesteringene har økt med over 60 pst. siden våren 2003, og har gitt betydelige etterspørselsimpulser til fastlandsøkonomien. Investeringene falt noe fra 1. til 2. kvartal i år, etter sterk vekst gjennom andre halvår 2008 og i 1. kvartal 2009. Basert på bl.a. nye rapporteringer fra selskapene legges det nå til grunn en vekst på 7 pst. fra 2008 til 2009, en oppjustering på 1½ prosentpoeng siden Revidert nasjonalbudsjett. Til neste år anslås en videre økning på 3 pst. Utviklingen i petroleumssektoren er nærmere omtalt i avsnitt 2.6.

Som følge av det markerte omslaget i internasjonal økonomi har *eksportvolumet av tradisjonelle varer* gått betydelig ned siden i fjor sommer. Kvartalsvise nasjonalregnskapstall for 2. kvartal indikerer imidlertid at nedgangen nå har stoppet opp. Det har også vært store forskjeller i utviklingen mellom de ulike næringene det siste året. Mens eksportvolumet av metaller, verkstedprodukter og kjemiske råvarer har falt markert, har eksporten av oppdrettsfisk, nærings- og nytelsesmidler og raffinerte oljeprodukter økt. Framover ventes høyere etterspørselsimpulser fra eksportmarkedene å bidra til at eksporten tar seg noe opp igjen. Til tross for forventet vekst i andre halvår anslås det nå et fall i eksportvolumet av tradisjonelle varer på 11 pst. i 2009. I 2010 ventes tradisjonell vareeksport å vokse med vel 1½ pst. på årsbasis. Den samlede eksporten anslås å gå ned med 6½ pst. i år, for deretter å holde seg om lag uendret til neste år.

Som følge av avdempingen i norsk økonomi, *falt importvolumet av tradisjonelle varer* markert gjennom fjoråret. Den svake utviklingen fortsatte i første halvår i år. I denne meldingen anslås det at økt innenlandsk etterspørsel vil bidra til at importen tar seg noe opp igjen i andre halvår. Som følge av den svake utviklingen i første halvår ventes importen av tradisjonelle varer likevel å avta med 7¼ pst. fra 2008 til 2009. Til neste år legges det til grunn at importen øker med knapt 2 pst.

Det internasjonale tilbakeslaget har ført til en kraftig nedgang i eksportprisene siden i fjor høst. Særlig prisene på olje, metaller, raffinerte oljeprodukter og kjemiske råvarer har gått markert ned. Importprisene har falt klart mindre i denne perioden, bl.a. som følge av at kronkursen svekket seg betydelig gjennom andre halvår i fjor. Samlet sett anslås nå Norges *bytteforhold overfor utlandet*, målt

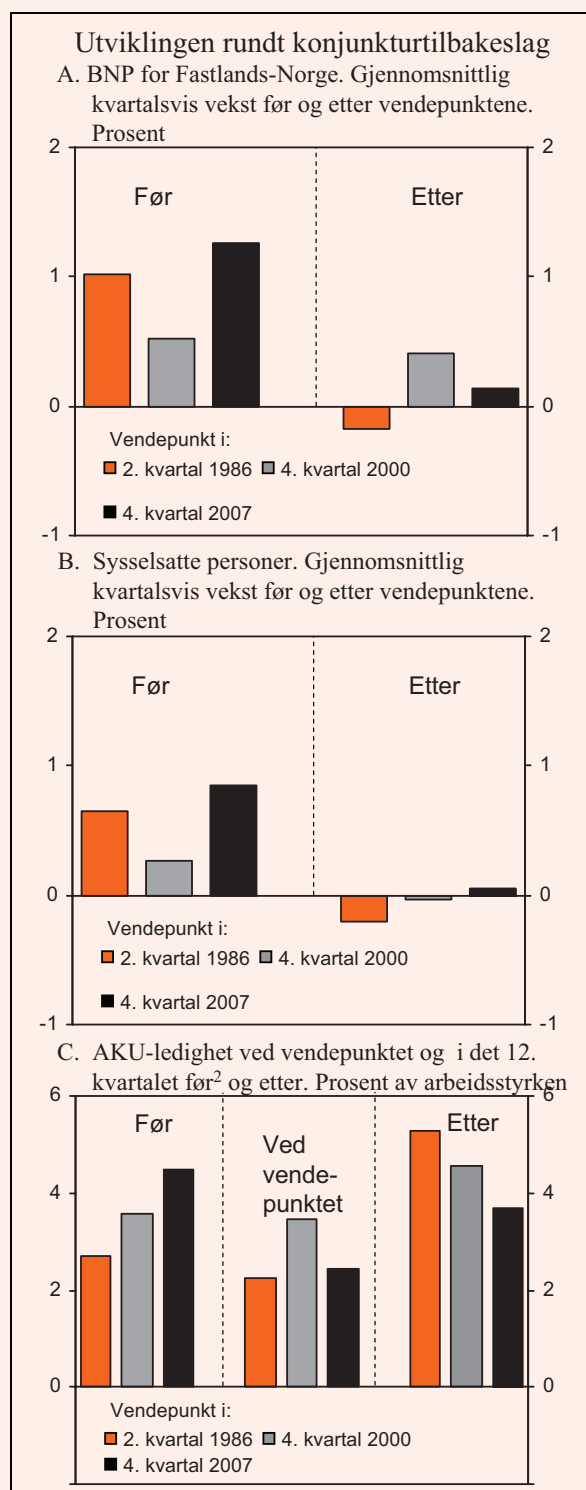
Boks 2.4 Hvor sterkt er dette konjunkturtilbakeslaget?

Norsk økonomi passerte en konjunkturtopp rundt årsskiftet 2007/2008 og er nå inne i et markert konjunkturtilbakeslag. Selv om ingen konjunktursyklus er identiske, er det noen trekk som er felles. Denne boksen sammenlikner utviklingen i dette tilbakeslaget med utviklingen rundt to tidligere nedgangsperioder, det moderate tilbakeslaget på begynnelsen av 2000-tallet og det kraftige tilbakeslaget på slutten av 1980-tallet.

Forut for en konjunkturtopp øker typisk aktiviteten i økonomien raskere enn den underliggende sysselsettings- og produktivitsveksten skulle tilsi. Knappheten på arbeidskraft og andre innsatsfaktorer går da opp, og kostnadsveksten tiltar mer enn det som er forenlig med lønnsom produksjon. Når slike ubalanser skal rettes opp, må økonomien gjennom en etterfølgende periode med lavere vekst. Jo større ubalanser som har bygget seg opp gjennom oppgangsperioden, jo sterkere og mer langvarig kan den etterfølgende nedgangsperioden bli. I tillegg kan nedgangen bli kraftigere jo kraftigere ytre forstyrrelser økonomien blir utsatt for.

I fireårsperioden forut for konjunkturtoppen ved årsskiftet 2007/2008 hadde veksten i norsk økonomi vært historisk høy, og arbeidsledigheten hadde kommet ned på et svært lavt nivå. Lønns- og kostnadsveksten hadde tiltatt gjennom flere år, til et nivå klart høyere enn hos våre handelspartnere. Husholdningenes gjeld hadde økt til historisk høye nivåer. Disse forholdene skulle isolert sett trekke i retning av at et påfølgende tilbakeslag kunne bli forholdsvis kraftig. I tillegg ble norsk økonomi utsatt for kraftige ytre forstyrrelser i forbindelse med finanskrisen.

Likevel ser det ikke ut til at tilbakeslaget denne gangen blir spesielt kraftig. Samlet sett ser utslagene ut til å bli av om lag samme størrelsesorden som under det moderate tilbakeslaget på begynnelsen av 2000-tallet, men klart mindre enn under nedgangsperioden på slutten av 1980-tallet, jf. figur 2.12B. Det er flere årsaker til dette. Selv om husholdningenes gjeld økte markert gjennom oppgangskonjunktoren, er husholdningenes finansielle stilling likevel klart bedre nå en den gangen. Samtidig har impulsene fra penge- og finanspolitikken vært betydelig sterkere enn ved tidligere tilbakeslag. Videre har deler av økonomien fått betydelige vekstimpulser fra oljeinvesteringene.



Figur 2.12 Utviklingen rundt konjunkturtilbakeslag¹

¹ Tolv kvartaler før og etter tilbakeslagets begynnelse, inklusive anslag.

² Det 6. kvartalet for tilbakeslaget i 2. kvartal 1986.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

ved forholdet mellom eksportpriser og importpriser, å svekke seg med 18 pst. i år. Fra 2009 til 2010 er det lagt til grunn en oppgang i prisene på olje, metaller og raffinerte oljeprodukter. Samtidig legges det til grunn en mer moderat vekst i importprisene, med den følge at bytteforholdet bedrer seg med om lag 2 pst. Dersom vi bare ser på handelen med tradisjonelle varer, anslås bytteforholdet å svekke seg med 5¼ pst. i år, før det bedrer seg noe til neste år, jf figur 2.11C.

Det har vært en klar avdemping i *arbeidsmarkedet* det siste året. Sysselsettingen har avtatt siden i fjor høst, og arbeidsledigheten har økt. Utviklingen i arbeidsmarkedet den siste tiden har likevel vært bedre enn ventet. Sammenliknet med anslagene i Revidert nasjonalbudsjett er anslagene for sysselsettingen justert opp både for inneværende og neste år, mens anslagene for ledigheten er justert ned.

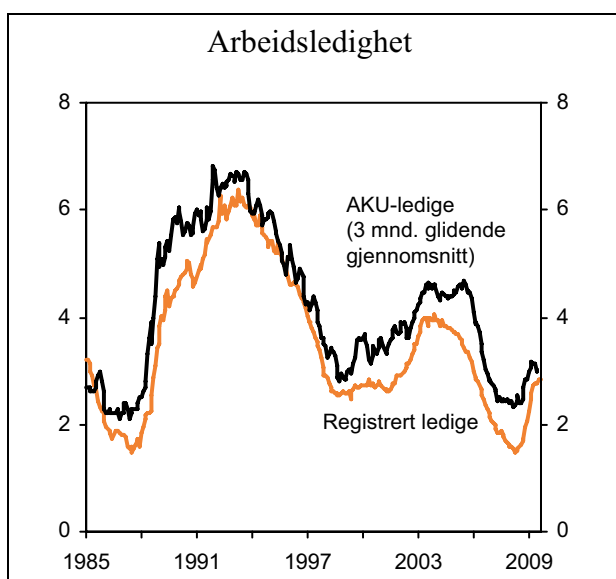
Det legges i denne meldingen til grunn en samlet nedgang i sysselsettingen på 10 000 personer på årsbasis, eller knapt ½ pst. både i 2009 og 2010. Med en moderat oppgang i arbeidsstyrken anslås ledigheten nå til knapt 3¼ pst. som gjennomsnitt for inneværende år og knapt 3¾ pst. i 2010. Nivået i 2010 er 1¼ prosentpoeng høyere enn bunnivået i 2008, men fortsatt lavere enn gjennomsnittet for de siste 20 årene. Utviklingen i arbeidsmarkedet er nærmere omtalt i avsnitt 2.5.

Tolvmånedersveksten i *konsumprisindeksen justert for avgiftsendringer og utenom energivarer* (KPI-JAE) var i gjennomsnitt 2,9 pst. i første halvår i år. Mens tolvmånedersveksten i matvareprisene

gikk ned gjennom første halvår i år, bidro kronekursvekkelsen i andre halvår i fjor til en sterk oppgang i årsveksten på importerte konsumvarer. Utviklingen i flyprisene bidro til å trekke ned veksten i KPI-JAE fra januar til mars. Etter dette økte prisene på flyreiser igjen, og bidro til at tolvmånedersveksten i KPI-JAE kom opp i hele 3,3 pst. i juni. De siste månedene har tolvmånedersveksten i KPI-JAE avtatt igjen, til 2,3 pst. i august. Flyprisene har falt tilbake og prisveksten på importerte konsumvarer har igjen gått ned. Også årsveksten i husleiene har falt de siste månedene. Nedgang i prisene på drivstoff og fyringsolje har bidratt til at veksten i de samlede konsumprisene (KPI) har vært noe lavere enn veksten i KPI-JAE så langt i år.

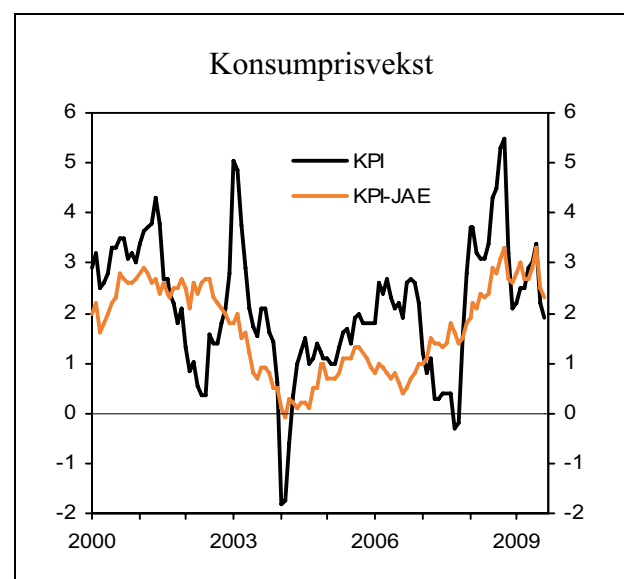
Framover ventes prisene på importerte konsumvarer å avta noe som følge av kronestyrkingen i løpet av våren og den lave konsumprisveksten hos handelspartnerne. Samtidig ventes lavere lønnsvekst og et mindre stramt arbeidsmarked å bidra til at den innenlandske prisveksten avtar. Samlet sett anslås konsumprisindeksen å øke med 1¼ pst. i både 2009 og 2010, mens veksten i KPI-JAE anslås til henholdsvis 2½ og 1½ pst. Det er bare små endringer i konsumprisanslagene siden Revidert nasjonalbudsjett 2009.

Selv om faren for et kraftig tilbakeslag i norsk økonomi nå framstår som klart mindre enn da Revidert nasjonalbudsjett ble lagt fram, er det betydelige usikkerhet knyttet til den videre økonomiske utviklingen. Usikkerheten rundt prognosene er omtalt nærmere i avsnitt 2.7.



Figur 2.13 Arbeidsledighet. Prosent av arbeidsstyrken

Kilder: NAV og Statistisk sentralbyrå.



Figur 2.14 KPI og KPI-JAE. Prosentvis endring fra samme måned året før

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

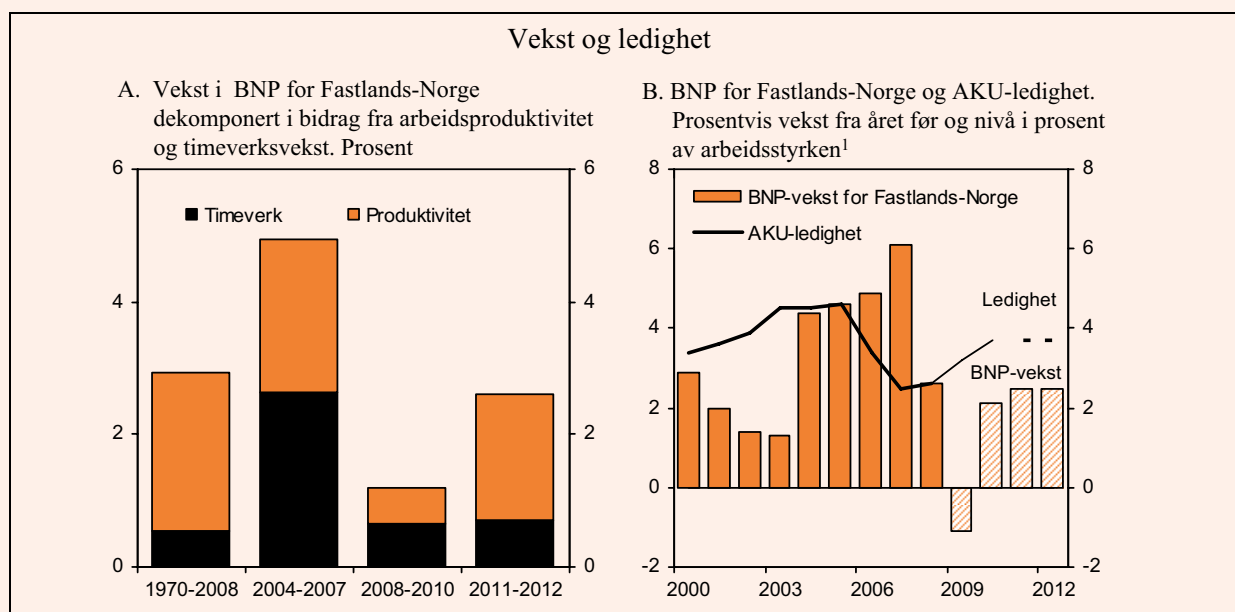
Boks 2.5 Vekstevnen i norsk økonomi og utsiktene på mellomlang sikt

Gjennom den kraftige oppgangskonjunkturen i årene 2004–2007 økte BNP for Fastlands-Norge med 5 pst. i gjennomsnitt per år, dvs. over 1½ prosentpoeng mer enn gjennomsnittet for årene fra 1970 til 2008. Det var særlig arbeidsinnsatsen som økte sterkt i denne fireårsperioden, bl.a. som følge av høy arbeidsinnvandring.

Norsk økonomi passerte en konjunkturtopp rundt årsskiftet 2007/2008. Finanskrisen og den sterke nedgangen i internasjonal økonomi forsterket konjunkturedgangen i andre halvår 2008. For inneværende og neste år ventes det at konjunkturedgangen vil bidra til et fall i antall utførte timeverk. Høy vekst gjennom de tre første kvartalene av 2008 gjør at den gjennomsnittlige årlige veksten i timeverkene i perioden 2008–2010 likevel kan anslås til vel ½ pst. Samtidig tyder foreløpige tall fra nasjonalregnskapet på svak produktivitsvekst i år. Anslagene i denne meldingen innebærer at produktivitsveksten vil ta seg klart opp til neste år, slik at den gjennomsnittlige årlige produktivitsveksten anslås til vel ½ pst. per år i treårsperioden 2008–2010. Anslagene for utførte timeverk og produktivitet innebærer en gjennomsnittlig årlig vekst i BNP for Fastlands-Norge på i underkant av 1¼ pst. i årene 2008–2010.

Videre fram mot 2012 er det lagt til grunn at veksten i timeverkene tar seg opp til et nivå om lag på linje med det historiske gjennomsnittet på ½ pst. per år. Med en produktivitsvekst i fastlandsøkonomien på i størrelsesorden 1½ – 2 pst. kan veksten i produksjonskapasiteten i fastlandsøkonomien i årene fram til 2012 dermed anslås til opp mot 2½ pst. per år. Den anslåtte veksten i BNP for Fastlands-Norge i årene 2011–2012 er på linje med dette, og innebærer dermed ikke noe klart oppsving i økonomien i etterkant av tilbakeslaget. Dette må ses i sammenheng med at det er lagt til grunn avtakende oljeinvesteringer og begrensede impulser fra den økonomiske politikken. Rentenivået vil gradvis måtte normaliseres, og bruken av petroleumsinntekter vil måtte bringes ned mot 4-prosentbanen etter hvert som den økonomiske situasjonen bedres. Ledigheten ventes å stabilisere seg på et nivå godt under det gjennomsnittlige nivået for de siste 20 årene, men noe høyere enn det vi har sett de siste årene, jf. figur 2.16B.

Det er betydelig usikkerhet knyttet til effektene av finanskrisen og det internasjonale tilbakeslaget for utviklingen i produksjonspotensialet framover. OECD viser blant annet til at en finanskrise og et alvorlig realøkonomisk tilbakeslag kan påvirke *nivået* på produksjonspotensialet gjennom redusert kapitalbeholdning og lavere yrkesdeltakelse, slik det skjedde i kjølvannet av bankkrisen på begynnelsen av 1990-tallet. Det kan imidlertid ikke utelukkes at også *veksten* i produksjonspotensialet vil kunne påvirkes, f.eks. dersom betydelig mindre vilje til å ta risiko skulle slå ut i et lavere investeringsnivå også på lang sikt. Siden finanskrisen så langt har rammet produksjon og sysselsetting betydelig mindre i Norge enn i de fleste andre land, vil trolig også konsekvensene på mellomlang sikt bli mindre. I anslagene i denne meldingen er det lagt til grunn at produksjonspotensialet i økonomien i liten grad trekkes ned av finanskrisen og det internasjonale tilbakeslaget.



Figur 2.15 Utviklingen på mellomlang sikt

¹ Anslagene for 2011–2012 er oppgitt som gjennomsnitt for perioden

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Boks 2.6 Husholdningene og bedriftenes finansielle stilling

Husholdningenes gjeldsbelastning, dvs. husholdningenes bruttogjeld som andel av disponibel inntekt, er nå på et historisk høyt nivå, jf. figur 2.16A. I 2. kvartal i år var bruttogjelden i underkant av 2 200 mrd. kroner, tilsvarende vel 210 pst. av disponibel inntekt. Dette er om lag 75 prosentpoeng høyere enn ved årtusenskiftet. Den kraftige oppgangen må bl.a. ses i lys av sterk vekst i boligprisene og at utlånsrentene i deler av perioden var svært lave. De siste to årene har gjeldsveksten avtatt noe, men den er fortsatt høyere enn inntektsveksten.

Sterk vekst i fordringene bidro lenge til at nettofordringer som andel av disponibel inntekt ikke ble svekket tilsvarende. Fra 1. kvartal 2007 og fram til 1. kvartal 2009 var imidlertid gjeldsveksten også høyere enn veksten i finansielle fordringer, og nettofordringsraten avtok derfor betydelig. Svekkelsen var særlig markert i andre halvår i fjor, som følge av store verditap på husholdningenes beholdninger av aksjer og andre verdipapirer. I inneværende år har bedringen i aksjemarkedene og noe lavere gjeldsvekst bidratt til en utflating i husholdningenes nettofordringer. Ved utgangen av 2. kvartal var nettofordringene 26,5 pst. av disponibel inntekt. Dette er vesentlig høyere enn på slutten av 1980-tallet.

Selv om husholdningene samlet sett har positive nettofordringer, har de nettogjeld dersom vi ser bare på de rentebærende postene. En stor del av de rentebærende fordringene utgjøres av pensjonssparing og livsforsikringspoliser mv. som i liten grad kan tæres på ved renteøkninger eller uforutsette inntektsbortfall. Utenom slike forsikringskrav, utgjorde husholdningenes rentebærende nettogjeld vel 1 100 mrd. kroner i 2. kvartal i år. På kort sikt vil dermed en renteøkning på ett prosentpoeng kunne redusere husholdningenes inntekter med knapt 8 mrd. kroner etter skatt.

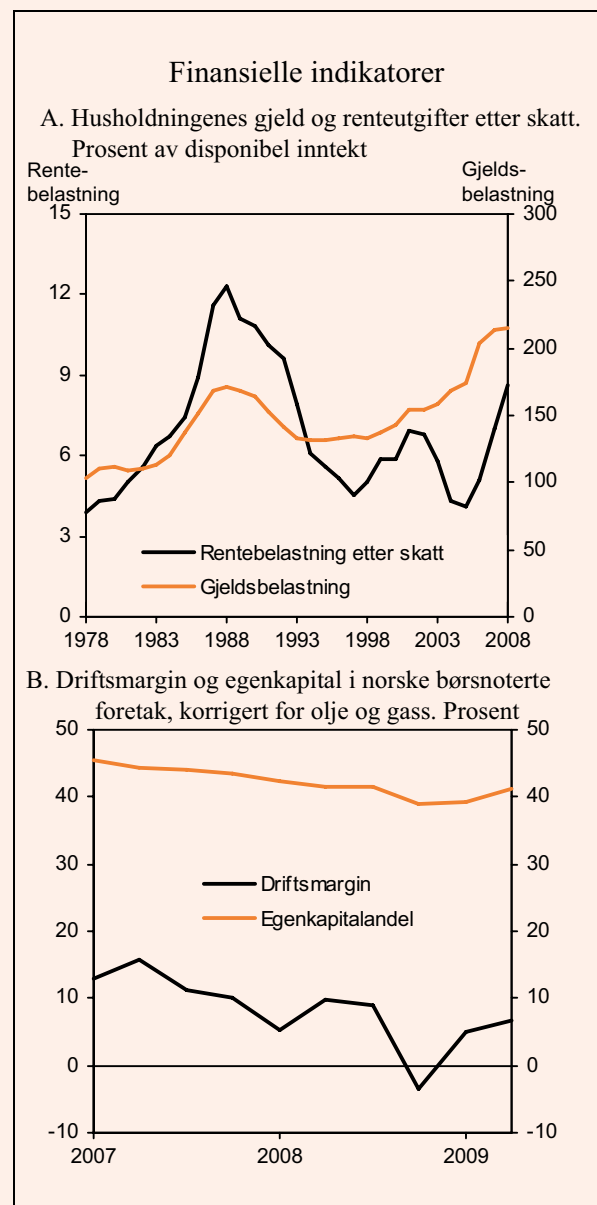
Selv om gjeldsbelastningen er historisk høy, fører det lave rentenivået til at rentebelastningen fortsatt er moderat, jf. figur 2.16A. En normalisering av rentenivået vil imidlertid innebære en markert oppgang i rentebelastningen og dermed mindre rom for konsum ved gitt sparerate.

Selv om den finansielle stillingen framstår som svekket, vurderes soliditeten i husholdningene samlet sett som relativt god, bl.a. som følge av at husholdningene har en betydelig boligformue.

Også gjelden i de *ikke-finansielle foretakene* har økt markert de siste årene, og som andel av verdiskapingen ligger foretakenes gjeld nå på et historisk høyt nivå. Veksten i de ikke-finansielle foretakenes lån har imidlertid bremset opp det siste året. Mens årsveksten ved utgangen av juni i

fjor var på drøyt 15 pst., var veksttakten ved utgangen av juni i år knapt 5 pst. Oppbremsingen i veksttakten må ses i sammenheng med redusert etterspørsel etter kreditt som følge av lavere aktivitetsvekst, samt med strammere kredittpraksis i bankene og høyere risikopremier ved låneopptak.

Driftsmarginen for norske børsnoterte ikke-finansielle fastlandsforetak har falt betydelig de siste to årene. Også selskapenes egenkapitalandel gikk ned fra 2007 til 2008, men ser etter dette ut til å ha stabilisert seg, jf. figur 2.17B.



Figur 2.16 Husholdningene og bedriftenes finansielle stilling

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

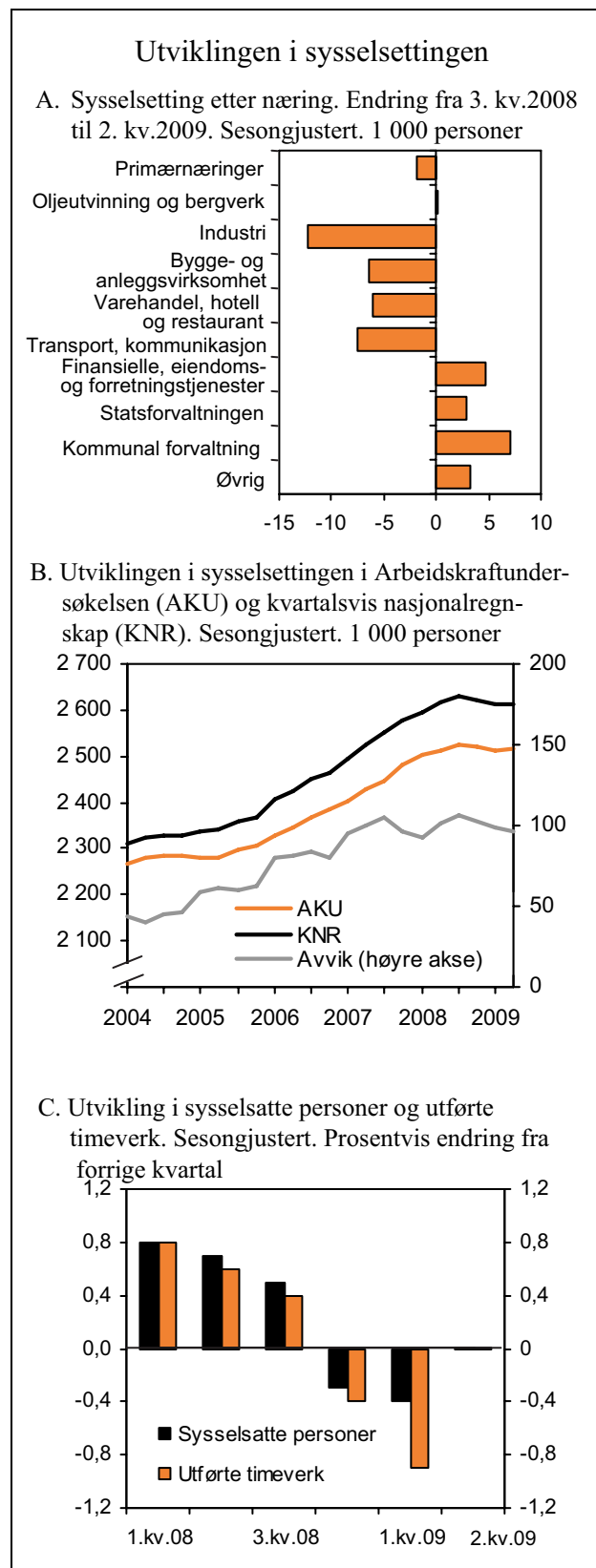
2.5 Nærmere om utviklingen i arbeidsmarkedet

Omslaget i norsk økonomi har gitt seg utslag i en klar avdemping i arbeidsmarkedet. Sysselsettingen ligger lavere enn i fjor høst, og arbeidsledigheten har økt. Forverringen i arbeidsmarkedet har imidlertid ikke blitt så sterk som mange fryktet. Gjennom de siste månedene har arbeidsledigheten vært relativt stabil.

Den sterke oppgangsperioden i norsk økonomi som startet i 2003, resulterte i historisk høy vekst i sysselsettingen. Samlet sett var det i fjor sysselsatt 300 000 flere personer enn i 2003. Veksten i sysselsettingen stoppet opp i 3. kvartal i fjor, og tallet på sysselsatte falt deretter med vel 16 000 personer fram til 2. kvartal i år justert for normale sesongvariasjoner. Utviklingen har variert mye mellom ulike næringer, jf. figur 2.17A. Innen industri, bygg og anlegg, varehandel, transport og kommunikasjon falt sysselsettingen med nærmere 25 000 personer i denne perioden. Denne nedgangen ble delvis motsvart av fortsatt sysselsetningsvekst i bl.a. offentlig sektor og forretningsmessig tjenesteyting.

Mens det kvartalsvise nasjonalregnskapet viser at samlet sysselsetting i 2. kvartal lå lavere enn toppnivået i 3. kvartal i fjor, holdt den delen av sysselsettingen som registreres i Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) seg bedre oppe, jf. figur 2.17B. Forskjellen må ses i sammenheng med at AKU bare omfatter sysselsetting blant personer som er registrert bosatt i Norge, mens nasjonalregnskapet også dekker sysselsatte på korttidsopphold i norske bedrifter og sysselsatte på norske skip i utenriks sjøfart. Forskjellen mellom utviklingen i de to statistikkene kan tyde på at det har vært en viss nedgang i antallet sysselsatte på korttidsopphold det siste året. I perioden fra 2004 og fram til 2008 økte avviket mellom de to statistikkene bl.a. på grunn av den sterke veksten i antall sysselsatte på korttidsopphold. De siste observasjonene fra AKU tyder på at sysselsettingen avtok i 3. kvartal i år.

Ifølge nasjonalregnskapet har sysselsettingen i offentlig sektor økt markert det siste året, og langt på vei oppveid nedgangen i sysselsettingen i privat sektor. Veksten har vært særlig markert i kommunene, der blant annet økt sysselsetting i barnehager og innenfor andre pleie- og omsorgsykker har bidratt vesentlig. Det siste året har sysselsettingen i offentlig sektor økt med om lag 19 000 personer,



Figur 2.17 Utviklingen i sysselsettingen

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

hvorav drøyt tre firedeler har kommet i kommunal sektor. I privat sektor er det flere forhold som kan tyde på at nedgangen i sysselsettingen i noen grad er blitt dempet av at mange bedrifter har holdt på sine ansatte i påvente av at etterspørselen skal ta seg opp igjen, jf. omtalen av utviklingen i gjennomsnittlig arbeidstid under.

Tilgangen av ledige stillinger har falt siden årsskiftet 2007/2008 og lå i 3. kvartal om lag 28 pst. lavere enn i samme periode i fjor. Nedgangen var særlig stor for ingeniør- og IKT-fag, samt industriarbeid. Selv om tilgangen av ledige stillinger fortsatt faller, er takten i nedgangen lavere enn tidligere i år. Samtidig er beholdningen av ledige stillinger fortsatt høyere enn i perioden 2003–2005.

Det legges til grunn at sysselsettingen i deler av privat sektor vil fortsette å falle framover, men at fortsatt vekst i offentlig sektor vil bidra til å dempe den samlede nedgangen. På årsbasis anslås sysselsettingen å falle med om lag 10 000 personer eller knapt ½ pst. både i år og neste år.

Gjennom de siste kvartalene har tallet på utførte timeverk avtatt noe mer enn tallet på sysselsatte personer, jf. figur 2.17C. Nedgangen i gjennomsnittlig arbeidstid viser at lavere oppdragsmengde for næringslivet har slått ut i flere permitteringer og mindre bruk av overtid. I

nasjonalregnskapet regnes ufrivillig permitterte som sysselsatte. I AKU defineres de som sysselsatte fram til permitteringen har vart i tre måneder, og deretter som ledige. Tall fra NAV kan tyde på at om lag to av tre er permittert i kortere tid enn tre måneder. Ved utgangen av september var vel 13 000 personer helt eller delvis permittert, over 11 000 flere enn på samme tid i fjor. Også framover kan permitteringer og lavere bruk av overtid bidra til å trekke gjennomsnittlig arbeidstid ned, slik at antall utførte timeverk vil utvikle seg noe svakere enn tallet på sysselsatte. Det siste året har også økt sykefravær bidratt til nedgang i gjennomsnittlig arbeidstid. I denne meldingen er det lagt til grunn en økning i det trygdefinansierte sykefraværet på 7 pst. i 2009 og 1 pst. i 2010. Det anslås at antall utførte timeverk vil avta med vel 1 pst. fra 2008 til 2009, noe som innebærer en nedgang i gjennomsnittlig arbeidstid på om lag ¾ pst. I 2010 anslås timeverkene å avta med ¼ pst. Anslagene må også ses i sammenheng med at antall virkedager går ned med én dag i 2009 og opp med én dag i 2010.

Arbeidsstyrken, dvs. summen av sysselsatte og arbeidsledige, har vokst betydelig de siste fire årene, både som følge av stor arbeidsinnvandring og økt yrkesdeltakelse i den øvrige befolkningen. Isolert sett tilsier den demografiske utviklingen

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

	Nivå 2008	Årlig gj.snitt 2000–2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Etterspørsel etter arbeidskraft:</i>								
Utførte timeverk. Mill.	3 720	-0,6	1,4	3,2	4,4	3,4	-1,1	-0,3
Gjennomsnittlig arbeidstid, timer pr. år	1 422	-0,8	0,2	-0,4	0,2	0,3	-0,7	0,1
Sysselsetting, 1000 personer	2 616	0,1	1,2	3,6	4,1	3,1	-0,4	-0,4
<i>Tilgang på arbeidskraft:</i>								
Befolkning 15–74 år, 1000 personer ³	3 505	0,6	0,9	1,2	1,4	1,7	1,5	1,5
Arbeidsstyrken, 1000 personer ³	2 591	0,4	0,8	1,9	2,5	3,4	0,3	0,1
<i>Nivå:</i>								
Yrkesfrekvens (15–74 år) ^{1,3} .		73,2	72,5	72,0	72,8	73,8	73,0	72,0
Yrkesfrekvens (15–64 år) ^{1,3} .		79,9	78,9	78,2	78,9	80,0		
AKU-ledige ^{2,3}		3,9	4,6	3,4	2,5	2,6	3,2	3,7
Registrerte arbeidsledige ² . .		3,3	3,5	2,6	1,9	1,7	2,8	3,2

¹ Arbeidsstyrken i pst. av befolkningen i yrkesaktiv alder.

² I prosent av arbeidsstyrken.

³ Omlegging av AKU i 2006. Bl.a. ble aldersgrupperingen endret fra 16–74 år til 15–74 år. Isolert sett innebærer omleggingen bl.a. en nedgang i yrkesfrekvensen på om lag 0,8 prosentpoeng i 2006.

Boks 2.7 Arbeidsinnvandringen fra de nye EU-landene i Øst-Europa

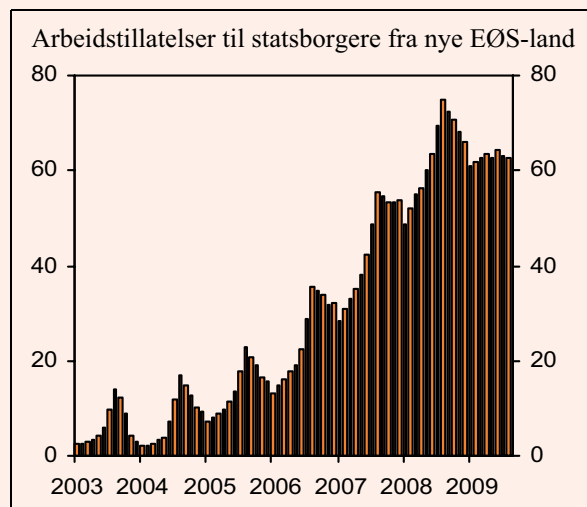
Økt arbeidsinnvandring etter EØS-utvidelsen i 2004 bidro til å dempe presset i det norske arbeidsmarkedet gjennom oppgangskonjunkturen i årene etter. Særlig bidro arbeidsinnvandringen til å øke tilgangen av arbeidskraft i bygg- og anleggsvirksomheten. Hoveddelen av den økte arbeidsinnvandringen har kommet fra de nye EU-landene i Øst-Europa, og særlig fra Polen. Mange arbeidsinnvandrere har etter hvert bosatt seg i Norge sammen med sine familier. De siste årene har polske statsborgere toppet statistikken over innvandring grunnet familiegjenforening. Som innvandrer skal man melde fra til Folkeregisteret dersom man planlegger å oppholde seg i Norge mer enn seks måneder. Ved inngangen til 2009 var 58 000 statsborgere fra de nye EU-landene i Øst-Europa registrert bosatt i Norge ifølge SSBs befolkningsstatistikk. Av disse har om lag 50 000 kommet til Norge i perioden etter EU-utvidelsen i 2004. Innvandringen fra de nye EU-landene i Øst-Europa bidro til 32 000 flere sysselsatte fra 4. kvartal 2004 til 4. kvartal 2008. I tillegg kommer de arbeidsinnvandrerne som ikke er bosatt, men som er sysselsatt på korttidsopphold. I 4. kvartal 2008 gjaldt dette vel 28 000 personer fra de nye EU-landene i Øst-Europa. Dette er 24 000 flere enn i 4. kvartal 2004.

Over halvparten av de sysselsatte fra de nye EU-landene arbeider innen bygg og anlegg og industri. I tråd med den lavere etterspørselen etter arbeidskraft i disse næringene det siste året, har arbeidsinnvandringen i det siste vist flere tegn til å snu:

- SSBs innvandringsstatistikk viser at nettoinnvandringen fra de nye EU-landene i Øst-Europa har falt det siste året, noe som skyldes både lavere innvandring og en markert økning i utvandringen, jf. figur 2.19B. Utvandringen kan dessuten være undervurdert som følge av underrapportering. Blant polske statsborgere har nettoinnvandringen falt de siste seks kvartalene, mens nettoinnvandringen fra de baltiske statene ser ut til å ha flatet ut i samme periode. Denne utviklingen kan tyde på at flere velger å flytte hjem når det blir vanskeligere å finne jobb i Norge.
- Tall fra Utlendingsdirektoratet viser at antall utstedte tillatelser med formål arbeid avtar. Fall i tilgangen av tillatelser har resultert i at beholdningen av antall gyldige tillatelser har flatet ut i inneværende år, jf. figur 2.18. Tallene

påvirkes også av avviklingen av overgangsordningene 1. mai i år for de landene som ble EU-medlemmer i 2004. Ordningen med arbeidstillatelser for EØS-borgere, unntatt borgere fra Bulgaria og Romania, ble erstattet med en enklere registreringsordning 1. oktober 2009.

Det kvartalsvise nasjonalregnskapet (KNR) og Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) behandler sysselsatte arbeidsinnvandrere ulikt. Personer på korttidsopphold i Norge fanges ikke opp i AKU, mens KNR i prinsippet dekker all sysselsetting i Norge. Fra 3. kvartal 2008 til 2. kvartal 2009 falt sysselsettingen ifølge KNR mer enn i følge AKU. Dette kan tyde på at arbeidstakere på korttidsopphold i større grad enn andre er blitt påvirket av den svakere etterspørselen etter arbeidskraft. Utviklingen i ledigheten viser også at sysselsatte på korttidsopphold eller sysselsatte som har vært bosatt i kortere tid har vært mer utsatt for å miste jobben. Arbeidsledigheten blant arbeidsinnvandrerne fra de nye EU-landene i Øst-Europa har i løpet av det siste året økt vesentlig mer enn for den øvrige befolkningen. I 2. kvartal var 4 400 av arbeidsinnvandrerne fra de nye EU-landene i Øst-Europa registrert som helt arbeidsledige, en økning på 3 600 personer på ett år. De ledige fra disse landene utgjorde i 2. kvartal 2009 vel 6 pst. av alle registrerte helt ledige, mens de utgjorde 2 pst. på samme tid i fjor.



Figur 2.18 Gyldige tillatelser med formål arbeid til personer fra nye EØS-land. 1000

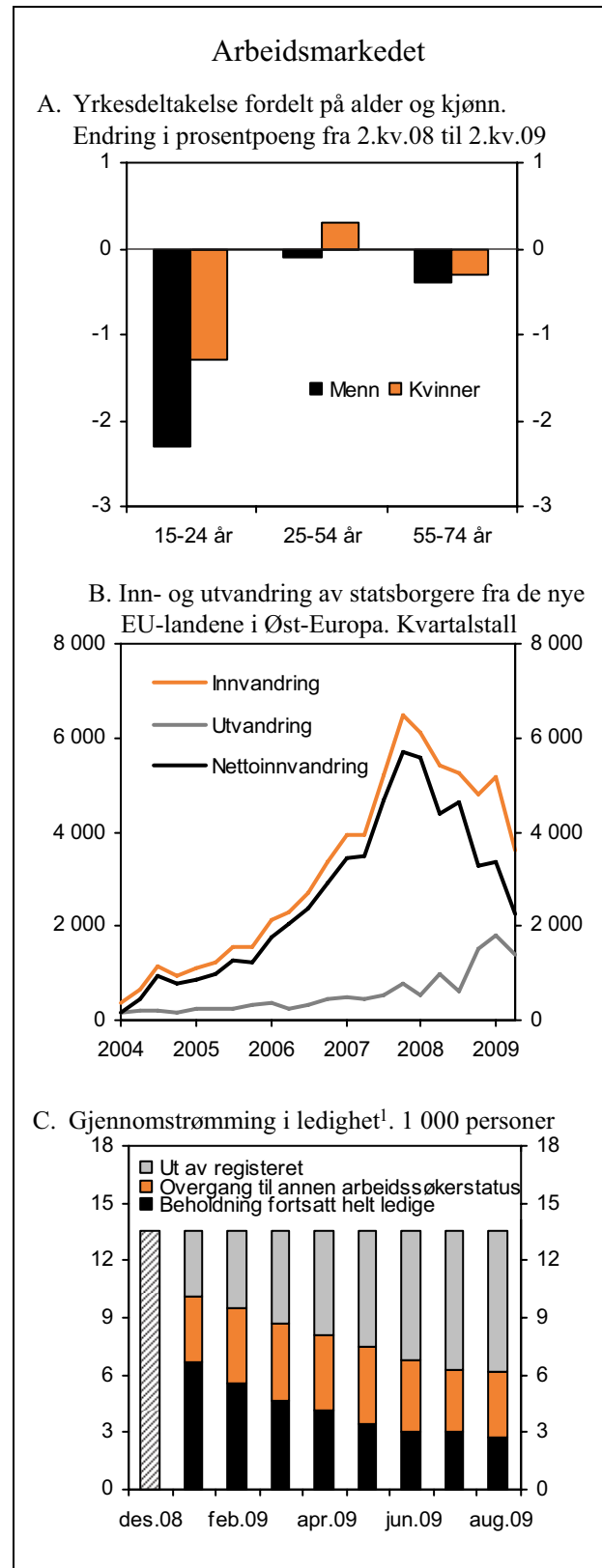
Kilde: Utlendingsdirektoratet.

fortsatt vekst i arbeidsstyrken framover. Tall fra AKU kan imidlertid tyde på at veksten i arbeidsstyrken stoppet opp i løpet av første halvår 2009, og at arbeidsstyrken begynte å avta i 3. kvartal. Dette innebærer lavere yrkesdeltakelse. I 2. kvartal var 73,6 pst. av befolkningen i alderen 15–74 år yrkesaktive, og dette er om lag 0,5 prosentpoeng lavere enn ett år tidligere. Nedgangen er særlig markert blant unge under 25 år, men det er også nedgang blant eldre, jf. figur 2.19A. I tidligere perioder med redusert etterspørsel etter arbeidskraft og økende ledighet har det også særlig vært ungdom og eldre som har trukket seg ut av arbeidsmarkedet.

Befolkningen i aldersgruppen 20–24 år er nå i sterk vekst. Fram til 2012 vil denne gruppen øke med vel 10 000 personer årlig. Høyere arbeidsledighet og større usikkerhet knyttet til framtidige jobbmuligheter kan bidra til at flere i denne aldersgruppen søker seg mot utdanning i tiden framover. Ved hovedopptaket i vår lå antall søkere til høyere utdanning om lag 10 pst. høyere enn i 2008. Sett i forhold til størrelsen på de aktuelle alderskullene var likevel søkningen lavere i vår enn i 2004–2005, da AKU-ledigheten var på over 4 pst. av arbeidsstyrken.

Utviklingen i arbeidsinnvandringen er en usikkerhetsfaktor i vurderingen av utviklingen i arbeidsstyrken framover. Svakere økonomisk utvikling trekker isolert sett i retning av at færre vil komme til Norge for å søke arbeid, samtidig som flere av de som allerede har kommet vil reise ut av landet. De siste kvartalene har nettoinnvandringen til Norge falt blant statsborgere fra de nye EU-landene i Øst-Europa, jf. figur 2.19B. Med unntak av en viss økning i tilstrømmingen av islandske statsborgere, er det kun mindre endringer i nettoinnvandringen fra de nordiske landene. Hvordan arbeidsinnvandrere vil tilpasse seg et arbeidsmarked med lavere etterspørsel etter arbeidskraft i Norge, vil avhenge av flere forhold, bl.a. av hvor konkurransedyktige arbeidsinnvandrerne er i det norske arbeidsmarkedet og av muligheten for å få arbeid i hjemlandet eller andre land. Dagpengetylsene i Norge er høye sammenliknet med lønnsnivået i nye EU-land, og dette kan trekke i retning av at en stor andel av de som har dagpengerettigheter vil velge å bli i Norge. Arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene i Øst-Europa er nærmere omtalt i boks 2.7.

Basert på tidligere erfaringer med perioder der etterspørselen etter arbeidskraft har svekket seg, legges det i denne meldingen til grunn at yrkesdeltakelsen vil gå noe ned framover. Yrkesdeltakelsen i befolkningen i alderen 15–74 år anslås å falle fra



Figur 2.19 Arbeidsmarkedet

¹ Gjennomstrømming av personer som ble registrert som helt ledige i løpet av desember 2008.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

73,9 pst. i 2008 til 73 pst. i 2009 og videre til 72 pst. i 2010. Arbeidsstyrken anslås å øke med $\frac{1}{4}$ pst. fra 2008 til 2009 og holde seg om lag uendret fra 2009 til 2010.

Etter en lengre periode med historisk lav arbeidsledighet begynte ledigheten å øke i andre halvår 2008. Den sesongjusterte AKU-ledigheten utgjorde 3,0 pst. av arbeidsstyrken i tremånedersperioden juni til august, opp 0,6 prosentpoeng fra bunnen ett år tidligere. Dette tilsvarer om lag 16 000 personer. I samme periode har imidlertid antall registrerte helt ledige ved NAV-kontorene økt med det dobbelte. Ved utgangen av september var 70 000 personer registrert som helt ledige, knapt 28 000 flere enn på samme tid i fjor. Forskjeller i utviklingen mellom de to ledighetsmålene forklares nærmere i boks 2.8.

Særlig rundt årsskiftet og i de første månedene av 2009 økte den registrerte ledigheten svært kraftig. Sesongjustert økte ledigheten i gjennomsnitt med drøyt 4 000 personer per måned i perioden desember i fjor til april i år. Siden mai har økningen i ledigheten vært mer dempet, med vel 500 flere ledige i gjennomsnitt per måned. Noe av denne avdempingen skyldes at flere nå går på arbeidsmarkedstiltak. Ved utgangen av september var det registrert i underkant av 17 000 deltakere på arbeidsmarkedstiltak rettet mot ledige med moderat bistandsbehov, vel 6 000 flere enn i september i fjor.

Som figur 2.19C viser, er mange av de som blir arbeidsledige bare ledige i kort tid. Av de knapt 14 000 nye helt ledige i desember 2008 var det over 3 000 som ikke var registrert som arbeidssøkere etter én måned, om lag 2 000 var blitt delvis ledige og vel 500 var kommet på tiltak. Avgangen blant de ledige fortsatte de neste månedene, og i august var antallet redusert til vel 6 000 personer, av disse var i underkant 3 000 helt ledige. Dette innebærer at over halvparten av de som ble ledige i desember 2008, ikke lenger var registrert som arbeidssøkere åtte måneder senere. Mange har trolig gått over i jobb eller utdanning.

Det er klart flest menn som har blitt arbeidsledige. Oppgangen i ledigheten blant menn står for om lag tre firedeler av den totale ledighetsøkningen det siste året. Dette må ses i sammenheng med at det særlig er mannsdominerte næringer som er blitt påvirket av den økonomiske nedgangen det siste året. De yrkesgruppene som har hatt størst økning i ledigheten har bakgrunn fra industri og bygg og anlegg. I september hadde om lag 18 000 helt ledige bakgrunn fra disse yrkene, en dobling sammenliknet med samme måned i fjor. Hver femte av disse personene var permittert. Per-

soner med bakgrunn fra kvinnedominerte yrker som bl.a. undervisning, pleie og omsorg har hatt minst økning i ledigheten det siste året.

Nykommere i arbeidsmarkedet, som ungdom og arbeidsinnvandrere, har vært mest utsatt for ledighetsøkningen. Ved utgangen av september var 5,9 pst. av arbeidsstyrken blant menn mellom 20 og 24 år registrert som helt ledige, en økning på 2,6 prosentpoeng fra samme måned i fjor. Blant kvinner i samme aldergruppe har ledigheten økt mer moderat. Arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene i Øst-Europa har også opplevd en kraftig økning i ledigheten enn den øvrige befolkningen, jf. boks 2.7. De er også ledige lenger enn andre.

Ledigheten har økt i alle fylker, men minst i de nordligste fylkene. Den laveste ledigheten finner vi nå i vestlandsfylkene, spesielt i Rogaland og Sogn og Fjordane. Ved utgangen av september hadde Oslo den høyeste registrerte ledigheten, tilsvarende 3,7 pst. av arbeidsstyrken.

Erfaringer fra tidligere viser at utslagene i arbeidsmarkedet normalt kommer i etterkant av utslagene i etterspørsel og produksjon når konjunktorene snur. Selv om ledigheten har vist en mer avdempet utvikling den siste tiden, kan derfor lav etterspørsel etter arbeidskraft framover føre til at ledigheten går ytterligere noe opp. Det legges i denne meldingen til grunn en gjennomsnittlig AKU-ledighet på knapt $3\frac{1}{4}$ pst. i 2009 og knapt $3\frac{3}{4}$ pst. i 2010. Anslagene innebærer at AKU-ledigheten vil utgjøre om lag 90 000 personer ved utgangen av 2009, for så å flate ut på om lag 100 000 personer i løpet av andre halvår 2010. Sammenliknet med mange andre land har Norge svært lav arbeidsledighet, og Norge har den laveste ledigheten i Europa. I USA og euroområdet er ledigheten nå henholdsvis 9,8 og 9,5 pst. av arbeidsstyrken, og den anslås å øke til 10 pst. i USA og $11\frac{3}{4}$ pst. i euroområdet i 2010.

2.6 Petroleumssektoren

Den sterke veksten i verdensøkonomien fram til høsten 2008 førte til en markert økning i etterspørselen etter energi og kraftig oppgang i energipri-sene. Prisen på nordsjøolje steg fra rundt 200 kroner per fat i 2003 til i overkant av 700 kroner per fat i begynnelsen av juli 2008, jf. figur 2.20. Veksten i etterspørselen var særlig sterk i land som Kina, India og andre framvoksende økonomier. Også forhold på tilbudssiden bidro til oppgangen i oljepri-sen. Dette gjaldt bl.a. uroligheter i viktige produ-sentland som Irak, Iran, Nigeria og Venezuela, som

Boks 2.8 Forskjeller mellom AKU-ledighet og registrert ledighet

Siden i fjor høst har det vært en klar økning i arbeidsledigheten. Veksten i antall arbeidsledige avhenger av hvilke tall man ser på. Mens antall AKU-ledige økte med 17 000 personer fra 2. kvartal 2008 til 2. kvartal 2009, økte antall registrerte helt ledige med 32 000 personer i samme periode.

Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) er en utvalgsundersøkelse, og arbeidsledighet er definert ut fra at man har søkt arbeid de siste fire ukene og er klar til å ta arbeid innen to uker. I tillegg må man ikke ha hatt inntektsgivende arbeid i mer enn én time i undersøkelsesuken. For å bli registrert som helt ledig må man de siste to ukene ha søkt arbeid via NAV.

Det er flere årsaker til avvik mellom de to ledighetsmålene. AKU kan bl.a. fange opp ungdom og andre arbeidssøkere som ikke har rett til dagpenger, og derfor har latt være å registrere seg hos NAV. Tiltaksdeltakere og personer med nedsatt arbeidsevne kan svare at de er ledige i AKU, men blir ikke definert som helt ledige av NAV. Motsatt kan en del registrerte ledige bli regnet som enten utenfor arbeidsstyrken i AKU fordi de ikke anser seg selv som aktive arbeidssøkere, eller som sysselsatte. På den måten defineres ikke personene som ledige i AKU. Statistisk sentralbyrå foretar kvartalsvise koblinger mellom antall AKU-ledige og antall arbeidssøkere registrert ved NAV-kontorene. Koblingene er påvirket av at AKU er en utvalgsundersøkelse, så resultatene må tolkes med forsiktighet.

Som det framgår av tabell 2.4, kan én årsak til at antall registrerte ledige har økt mer enn AKU-ledigheten være en økning i antall registrerte helt ledige som defineres som utenfor arbeidsstyrken i AKU. Mellom 2. kvartal i fjor og i år anslås denne gruppen å ha økt med om lag 10 000 personer.

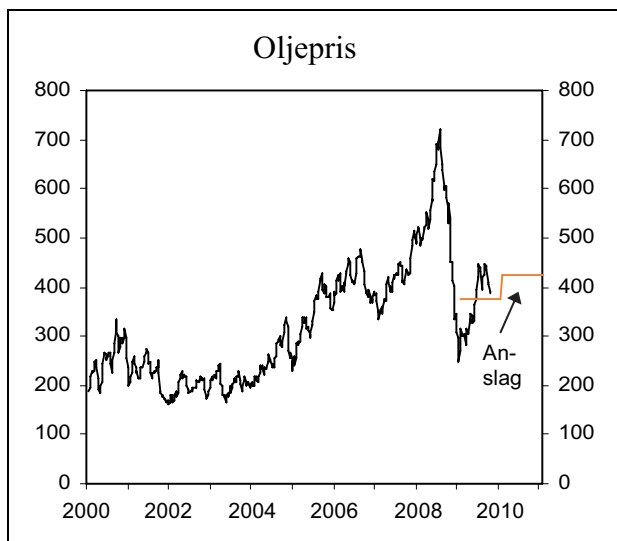
Videre har om lag 7 000 av økningen i registrerte helt ledige blitt fanget opp som sysselsatte og ikke som ledige i AKU. Dette kan være ungdom eller andre som sporadisk har småjobber. I AKU defineres i tillegg permitterte som sysselsatte de tre første månedene av permitteringen, mens NAV definerer helt permitterte som helt ledige gjennom hele permitteringsperioden. Veksten i antall permitterte har dermed bidratt til at antall registrerte ledige har økt mer enn antall AKU-ledige. Isolert sett bidro dette til at den registrerte ledigheten økte med om lag 1400 flere personer enn AKU-ledigheten mellom 2. kvartal i fjor og 2. kvartal i år. Det er også en del permitterte som har blitt definert som utenfor arbeidsstyrken i AKU, og om lag like mange som har blitt definert som AKU-ledige fordi permitteringen har vart lengre enn tre måneder. Totalt sett viser koblingen en økning i antall helt permitterte på om lag 4 200 personer fra 2. kvartal 2008 til 2. kvartal 2009. Den faktiske veksten i antall helt permitterte var på om lag det dobbelte.

AKU dekker bare personer som er registrert bosatt i Norge. Økning i ledigheten blant personer som ikke er registrert bosatt vil derfor også være en årsak til avvik mellom de to ledighetsmålene. Det har bl.a. vært en kraftig økning i antallet arbeidsinnvandrere som har meldt seg som ledige hos NAV det siste året. Om lag 800 av disse var ikke registrert bosatt i 2. kvartal i år. I tillegg er frafallet i AKU stort blant innvandrere med kort botid.

Tabell 2.4 Kobling mellom registrerte ledige og AKU-ledige. 2. kvartal 2008 og 2. kvartal 2009

	2. kv 2008	2. kv 2009	Differanse
<i>Registrerte helt ledige definert i AKU som:</i>			
Ledige.....	14 000	24 800	10 800
– Herav permitterte	200	1 400	1 200
Sysselsatt.....	11 300	18 100	6 800
– Herav permitterte	2 300	3 700	1 400
Utenfor arbeidsstyrken.....	11 800	22 000	10 200
– Herav permitterte	0	1 600	1 600
Uforklart/statistiske avvik	1000	5 500	4 500
Antall registrerte helt ledige.....	38 100	70 400	32 300
<i>Memo:</i>			
Antall AKU-ledige	72 000	89 000	17 000

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 2.20 Spotpris på Brent Blend. Kroner per fat

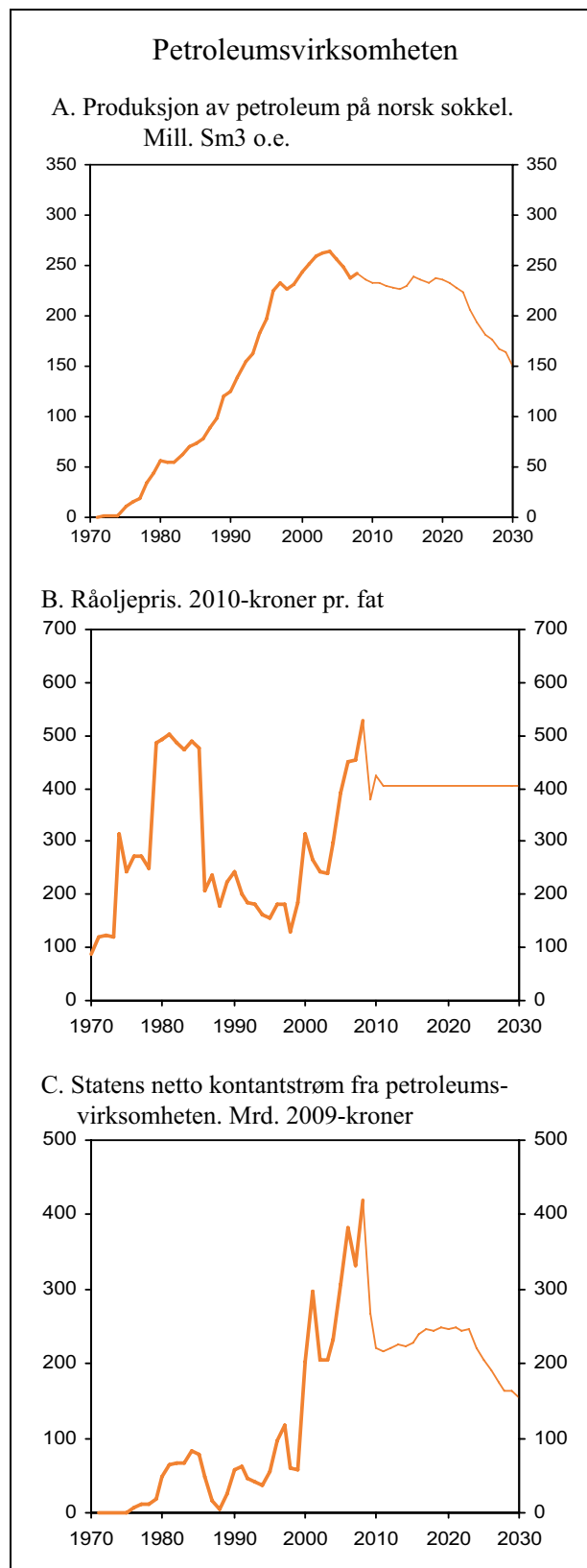
Kilder: Reuters EcoWin og Finansdepartementet.

førte til lavere produksjon og økt usikkerhet om oljeleveranser framover.

Utviklingen med stigende priser på olje og andre energiprodukter snudde imidlertid da det økonomiske tilbakeslaget i internasjonal økonomi inntraff i fjor høst. Nedgangen i etterspørselen har vært særlig markert i USA, Japan og flere land i Europa. Oljeprisen falt til om lag 250 kroner per fat i slutten av desember, det laveste nivået siden desember 2004. Deretter tok prisen seg gradvis opp til om lag 450 kroner per fat i midten av juni. Den siste tiden har oljeprisen falt noe tilbake igjen, og den var i begynnelsen av oktober om lag 390 kroner per fat. Gjennomsnittlig oljepris hittil i år har vært om lag 365 kroner per fat.

Oppgangen i oljeprisen hittil i år har trolig sammenheng med oppjusteringene av anslagene for den økonomiske veksten og oljeetterspørselen framover. I sin månedelige markedsrapport for september anslo IEA (International Energy Agency) at den globale etterspørselen etter råolje vil gå ned med 1,9 mill. fat per dag fra i fjor til i år. Dette innebar en oppjustering på 0,6 mill. fat per dag sammenliknet med prognosene fra juli. For 2010 anslår IEA at økt etterspørsel i bl.a. Kina og USA vil bidra til at den globale etterspørselen etter olje vil øke med 1,3 mill. fat per dag fra i år. Oljeprisoppgangen de siste månedene må også ses i sammenheng med forhold på tilbudssiden, bl.a. reduksjon i oljeproduksjonen til OPEC.

Det er stor usikkerhet knyttet til utviklingen i oljeprisen framover. Oljelagrene er fortsatt høye sett i et historisk perspektiv. Ifølge tall fra det amerikanske energidepartementet var lagrene av råolje i USA i slutten av september om lag 15 pst.



Figur 2.21 Petroleumproduksjon og statens inntekter fra petroleumsvirksomheten

Kilder: Olje- og energidepartementet, Reuters EcoWin og Finansdepartementet.

høyere enn på samme tidspunkt i fjor. Terminmarkedet tyder på forventninger om en viss oppgang i oljeprisen framover. Hoveddelen av kontraktene i terminmarkedet gjelder for de nærmeste månedene, og volumene som blir omsatt lenger fram i tid er langt mindre. I denne meldingen legges det til grunn en gjennomsnittlig oljepris på 375 kroner per fat i år og 425 kroner per fat i 2010. Anslagene er godt i tråd med prisingen i terminmarkedet.

Fra og med 2011 beholdes oljeprisforutsetningen fra Perspektivmeldingen, dvs. en langsiktig oljepris på i overkant av 405 2010-kroner per fat, jf. figur 2.21.

Rundt $\frac{3}{4}$ av norsk gasseksport blir solgt til kontinental-Europa, mens resten går til Storbritannia. På kontinentet selges gass hovedsakelig gjennom langsiktige avtaler der prisen i stor grad er knyttet opp mot prisen på olje noen måneder i forkant. Dette tidsetterslepet i prisfastsettelsen gjorde at prisene på gass først nådde toppen tidlig i 2009. Deretter har imidlertid det markerte fallet i oljeprisen fra sommeren 2008 slått gjennom også i prisene på gasseksporten.

I motsetning til i kontinental-Europa selges gass i Storbritannia stort sett i et spotmarked der prisdannelsen avhenger av den løpende utviklingen i tilbud og etterspørsel etter gass. I tråd med den generelle prisedgangen i energimarkedene falt prisene på gasseksport til Storbritannia i fjor høst. Hittil i år har prisene steget noe igjen.

I denne meldingen er det lagt til grunn en gasspris på 1,58 kroner per standard kubikkmeter oljeekvivalenter (Sm^3 o.e.) i 2009 og 1,50 kroner per Sm^3 i 2010. Fra og med 2012 er det lagt til grunn et langsiktig prisnivå på i underkant av 1,80 2010-kroner per Sm^3 o.e., som er det samme som lagt til grunn i Perspektivmeldingen.

Den samlede *petroleumproduksjonen* på norsk sokkel utgjorde 242 mill. Sm^3 o.e. i 2008. Produksjonen i 2009 og 2010 anslås av Olje- og energidepartementet til hhv. 236 og 233 mill. Sm^3 o.e. Dette er som lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett. Mens det anslås en nedgang i oljeproduksjonen på om lag 15 pst. fra 2008 til 2010, ventes det en økning i gassproduksjonen på i størrelsesorden 10 pst. i denne perioden. *Eksportverdien* av råolje, naturgass og rørtjenester fra norsk sokkel anslås til 422 mrd. kroner i 2009, mens eksportverdien neste år anslås til 439 mrd. kroner.

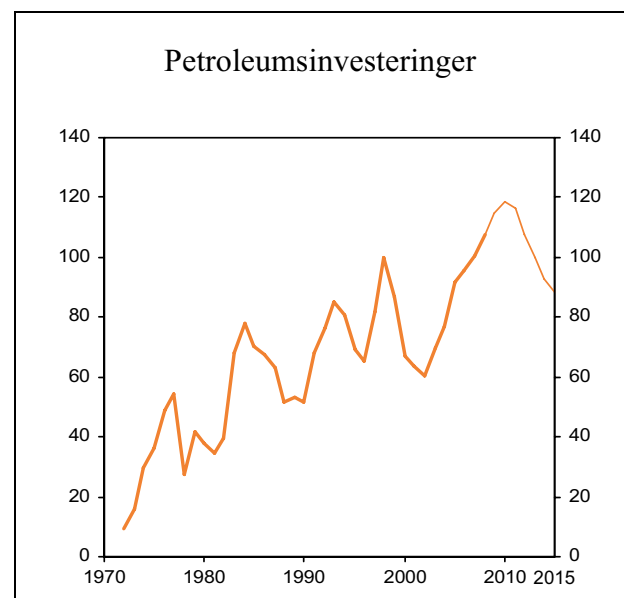
Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til 265 mrd. kroner i 2009, 3 mrd. kroner høyere enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett. Oppjusteringen skyldes i hovedsak oppjusterte petroleumspriser. For 2010 anslås kontantstrømmen til 220 mrd. kroner. I årene fram til 2020

øker netto kontantstrømmen moderat, i årene deretter bidrar lavere produksjon til att kontantstrømmen gradvis avtar, jf. figur 2.21C.

Ifølge Oljedirektoratet (OD) utgjør de totale *utvinnbare ressursene* på norsk sokkel 13,4 mrd. standard kubikkmeter oljeekvivalenter (Sm^3 o.e.). Av dette er 38 pst. allerede produsert mens 25 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 2010, kan anslås til 4 744 mrd. 2010-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 4 089 mrd. 2010-kroner. Den anslåtte formuen gir grunnlag for en permanentinntekt på om lag 190 mrd. kroner, hvorav statens andel utgjør om lag 164 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.

Petroleumsinvesteringene har økt med over 60 pst. siden våren 2003, målt i faste priser, og gitt betydelige etterspørselsimpulser til fastlandsøkonomien, jf. figur 2.22. De siste tre årene har investeringer i feltutbygging stått for mer enn 25 pst. av



Figur 2.22 Investeringer i petroleumsvirksomheten. Mrd. 2006-kroner

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

Tabell 2.5 Hovedtall for petroleumsvirksomheten

	2008	2009	2010	2015	Virkning av en endring i oljeprisen på 10 kroner i 2010
<i>Forutsetninger:</i>					
Råoljepris, kroner pr. fat	536	375	425	448	
Råoljepris, 2010-kroner pr. fat	540	380	425	406	
Produksjon, mill. Sm ³ o.e					
– Råolje og NGL	142,9	132,7	126,3	114,4	
– Naturgass	99,2	102,9	106,7	115,3	
<i>Mrd. kroner:</i>					
Eksportverdi ¹	634	422	439	485	8,5
Påløpte skatter og avgifter ²	246	120	128	153	5,5
Betalte skatter og avgifter ²	245	171	124	146	2,8
Netto inntekt SDØE	154	78	81	88	2,2
Statens netto kontantstrøm ³	416	265	220	252	4,9
<i>Memo:</i>					
Investeringer i oljevirksomheten, mrd. 2006-kroner	107	115	118	88	

¹ Råolje, naturgass, NGL og rørtransport.

² Ordinær skatt på inntekt og formue, særskatt, arealavgift og CO₂-avgift, samt NO_x-avgift i 2008 og 2009.

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

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

investeringene i sektoren, mens investeringene i eksisterende felt har stått for noe under 45 pst. Basert bl.a. på nye innrapporteringer fra selskapene legges det i denne meldingen til grunn en volumvekst på 7 pst. fra 2008 til 2009, en oppjustering på 1½ prosentpoeng siden Revidert nasjonalbudsjett. Neste år legges det til grunn en videre vekst på 3 pst. Ifølge Statistisk sentralbyrås investeringstelling ventes det betydelige investeringer i år til feltutbygging på feltene Gjøa, Skarv og Yrne. Feltene Ekofisk, Troll, Valhall og Ormen Lange ventes å stå for de største driftsinvesteringene.

2.7 Usikkerheten i makroøkonomiske prognoser

2.7.1 Usikkerheten i de makroøkonomiske anslagene

Situasjonen i finansmarkedene både i Norge og internasjonalt har bedret seg vesentlig de siste månedene, og vekstutsiktene har tatt seg opp. Faren for en negativ spiral, der en stadig svakere utvikling i finansmarkedene og realøkonomien gjensidig forsterker hverandre, framstår nå som liten. Dette har bidratt både til høyere vekstanslag

og til at risikobildet nå framstår som mer balansert enn da anslagene til Revidert nasjonalbudsjett ble utarbeidet i mai. Usikkerheten knyttet til den videre økonomiske utviklingen er imidlertid fortsatt betydelig.

Anslagene i denne meldingen innebærer samlet sett en nedgang i BNP for Fastlands-Norge på vel 1 pst. i år og en oppgang på om lag 2 pst. neste år. Usikkerheten i anslagene gjør seg gjeldende på flere viktige områder.

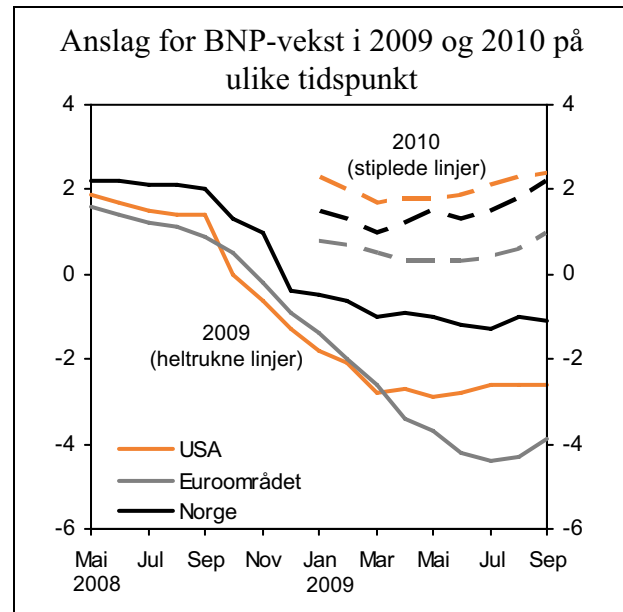
Den siste tiden har *utviklingen internasjonalt* vist flere tegn til bedring, og de fleste prognosemakere har gradvis oppjustert sine vekstanslag for i år og neste år, jf. figur 2.23. Bedringen må ses i lys av omfattende finans- og pengepolitiske tiltak i mange land. På noe sikt vil imidlertid de sterke vekstimpulsene fra den økonomiske politikken måtte avta. Økende underskudd i statsfinansene vil gradvis tvinge fram innstramminger i finanspolitikken. Videre vil pengepolitikken etter hvert måtte normaliseres, med en avvikling av de ekstraordinære, kvantitative lettelsene og økte renter. Det knytter seg stor usikkerhet til hvordan dette vil påvirke utviklingen i private investeringer og forbruk, særlig i lys av at husholdningene i en del land fortsatt har behov for å øke sin sparing og bedre

sine balanser. Dette gjelder særlig i USA og enkelte andre land som har opplevd en lånefinansiert boligprisboble. Det kan derfor ikke utelukkes at oppgangen internasjonalt blir svakere enn lagt til grunn. På den annen side har det erfaringsmessig vist seg svært vanskelig å anslå hvor raskt veksten tar seg opp etter en konjunkturedgang, og generelt har det vært en tendens blant prognosemakere til å undervurdere omslag i økonomien. Det er nå tegn til bedring i svært mange land samtidig. Dersom denne utviklingen fortsetter, kan en ikke utelukke at oppgangen i de ulike landene gjensidig forsterker hverandre og således bidrar til en kraftigere oppgang internasjonalt enn lagt til grunn i denne meldingen.

Høyere vekst hos våre handelspartnere enn lagt til grunn vil gi sterkere vekstimpulser mot de eksportrettede næringene i Norge. Lønnsomheten kan styrkes ytterligere dersom prisene på norske eksportprodukter utvikler seg bedre enn ventet. Høyere aktivitet i de eksportrettede næringene vil gjennom økt etterspørsel mot underleverandører også påvirke øvrige deler av økonomien. Økt aktivitet i økonomien som helhet vil gi høyere investeringer og økt sysselsetting. Høyere inntektsvekst i husholdningene vil stimulere veksten i privat konsum og boliginvesteringer sammenliknet med framskrivningene i denne meldingen. Beregninger på den makroøkonomiske modellen MODAG indikerer at ett prosentpoeng høyere vekst hos handelspartnerne kan gi $\frac{1}{4}$ prosentpoeng høyere vekst i fastlandsøkonomien det første året. Dersom oppgangen internasjonalt derimot skulle bli svakere enn lagt til grunn, vil effektene på norsk økonomi bli tilsvarende negative.

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 konkurranseevne. Presset på lønnsomheten økte betraktelig da etterspørselen etter og prisene på norske eksportprodukter falt markert i fjor høst. Selv om kronesvekkelsen i annet halvår i fjor gjorde situasjonen noe lettere, er utfordringene fortsatt store for mange bedrifter. I en slik situasjon er også sårbarheten for en brå styrking av kronkursen større. Den videre utviklingen i kronkursen er usikker.

Fortsatt vekst i *oljeinvesteringene* og høy aktivitet blant underleverandører til petroleumsnæringen har bidratt til å dempe tilbakeslaget i norsk

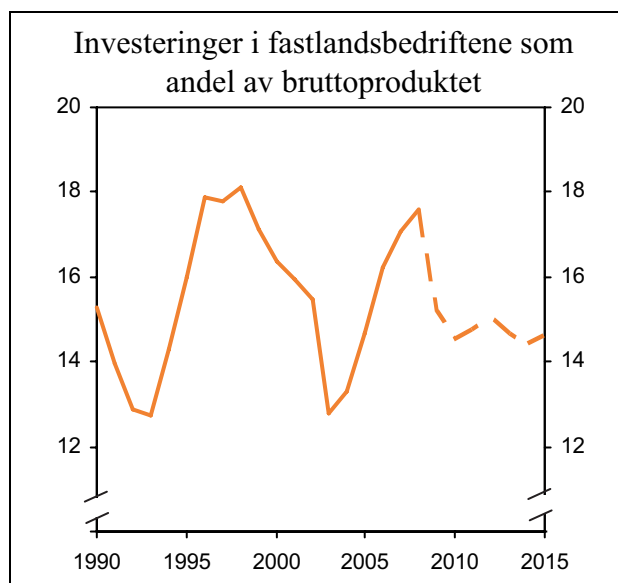


Figur 2.23 Anslag for BNP-vekst i 2009 og 2010 gitt på ulike tidspunkt. Prosent

Kilde: Consensus Forecast.

økonomi det siste året, og er dermed en viktig grunn til at norsk økonomi er rammet mindre hardt av finanskrisen enn de fleste andre land. Også framover vil utviklingen i oljeinvesteringene ha betydning for utviklingen i samlet aktivitetsnivå. Oljeinvesteringene varierer betydelig fra år til år, og historisk har de vist seg vanskelige å anslå presist. Den videre utviklingen vil bl.a. avhenge av utviklingen i internasjonal økonomi og oljeprisen framover, som det også er knyttet stor usikkerhet til. Høyere oljeinvesteringer enn lagt til grunn vil gi høyere aktivitetsvekst i norsk økonomi. Ifølge beregninger på MODAG vil en økning i oljeinvesteringene på 10 pst. trekke BNP for Fastlands-Norge opp med om lag $\frac{1}{2}$ pst. etter to år. Svakere utvikling i verdensøkonomien kan på den annen side føre til en nedgang i oljeprisen og lavere investeringer enn lagt til grunn.

Det er også knyttet stor usikkerhet til *husholdningenes* tilpasning framover. Husholdningene har opparbeidet seg en historisk høy gjeldsbelastning og en stor andel av lånene er tatt opp med flytende rente. Dette gjør at renteendringer raskt slår gjennom i husholdningenes etterspørsel, og også kraftigere enn tidligere da gjeldsbelastningen var lavere, jf. boks 2.6. Det markerte omslaget i husholdningenes forbruk og i boligprisene i kjølvannet av rentenedsettelsene underbygger dette. Erfaringsmessig tar det imidlertid noe tid før renteendringer får fullt gjennomslag i konsumet. I denne meldingen er det lagt til grunn at rentenedgangen



Figur 2.24 Investeringer i fastlandsbedriftene som andel av bruttoproduktet. Prosent

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

siden oktober i fjor vil fortsette å stimulere det private konsumet det nærmeste året. Det er imidlertid vanskelig å anslå når effektene av rentenedgangen er uttømt, og det kan ikke utelukkes at forbruksveksten i år og neste år blir sterkere enn lagt til grunn.

På noe lengre sikt er det lagt til grunn at høyere rente vil dempe forbruksveksten. Dette bidrar til at spareraten stabiliseres rundt sitt historiske gjennomsnitt. I lys av den høye gjeldsbelastningen kan

en imidlertid ikke utelukke at behovet for konsolidering i husholdningene er større enn lagt til grunn, og at renteoppgangen på noe sikt vil trekke spareraten mer opp enn anslått. Særlig dersom renten skulle ta seg raskere opp enn forutsatt er risikoen stor for at spareraten kan øke betydelig. 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.

Erfaringsmessig kan *bedriftsinvesteringer* svinge kraftig over en konjunktursykel. Gjennom den siste oppgangskonjunktoren økte investeringene i fastlandsbedriftene i gjennomsnitt med over 10 pst. årlig, mens de i inneværende år anslås å falle med $16\frac{1}{2}$ pst. Det er imidlertid en risiko for at omslaget kan bli enda sterkere enn dette. Selv med en nedgang i denne størrelsesorden vil investeringsnivået som andel av den samlede verdiskapingen i økonomien fortsatt være høyere enn vi har sett ved tidligere konjunkturtilbakeslag, jf. figur 2.24. Ifølge beregninger på MODAG kan 10 pst. lavere investeringer i fastlandsbedriftene trekke ned BNP for Fastlands-Norge med om lag $\frac{3}{4}$ pst. etter noen år.

Så langt i denne konjunkturedgangen har utviklingen i *arbeidsmarkedet* vært bedre enn ventet. Sysselsettingen har holdt seg relativt stabil i inneværende år, og arbeidsledigheten har økt mindre enn anslått. Oppgangen i arbeidsledigheten har også vært mindre enn det vi har sett i tidligere konjunkturedganger. Dette kan være et uttrykk for at konjunkturedgangen ikke blir like kraftig

Tabell 2.6 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2010. Prosentvis endring fra året før

	Dato	BNP Fastlands-Norge	KPI	Årslønn	Arbeids- ledighet ¹
DnB NOR	Aug 2009	2,0	2,3	3,5	4,0
First Securities	Sept 2009	2,5	1,4	3,5	4,0
Handelsbanken	Apr 2009	2,3	1,3	3,5	5,0
LO	Sept 2009	$2\frac{1}{4}$	1	..	4
Nordea	Sep 2009	2,7	1,9	4,3	4,0
Norges Bank	Jun 2009	$2\frac{1}{2}$	$1\frac{3}{4}$	$3\frac{3}{4}$	$4\frac{1}{2}$
NHO	Mai 2009	$-\frac{1}{2}$	$1\frac{3}{4}$	..	$4\frac{1}{2}$
OECD	Jun 2009	0,8	1,3	..	4,3
SEB Enskilda Banken	Sep 2009	2,6	2,1	3,5	3,6
SSB	Sep 2009	2,1	0,9	3,7	3,9
Gjennomsnitt		1,9	1,6	3,7	4,2
Finansdepartementet	Okt 2009	2,1	1,8	$3\frac{1}{2}$	$3\frac{3}{4}$

¹ I prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: Som angitt i tabellen.

som vi tidligere har fryktet, men det kan også skyldes at bedrifter holder på ansatte i påvente av at etterspørselen igjen skal ta seg opp. En slik strategi kan være lønnsom for bedrifter, både fordi det er kostbart å si opp ansatte og fordi det kan være vanskelig å få tilbake ønsket arbeidskraft når konjunktorene snur. Nedgangen vi har sett i gjennomsnittlig arbeidstid det siste året kan være en indikasjon på at dette har vært tilfelle. Det er imidlertid grenser for hvor lenge bedrifter vil kunne holde på ansatte på denne måten, og dersom oppgangen skulle la vente på seg er det derfor en risiko for at arbeidsledigheten kan øke mer markert senere i konjunkturforløpet. Hvis etterspørsel og produksjon derimot tar seg raskere opp enn lagt til grunn, kan disse forholdene føre til at produksjonsoppgangen kommer uten tilsvarende oppgang i personsyssetningen.

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 2.6 viser ulike institusjoners anslag for utviklingen i noen sentrale makroøkonomiske variable for 2010. Som følge av finanskrisen og det internasjonale tilbakeslaget har de økonomiske utsiktene

vært preget av større usikkerhet enn vanlig. Faren for et en dyp og langvarig lavkonjunktur har imidlertid avtatt i takt med bedringen vi har sett i finansmarkedene. Dette reflekteres også i at prognosegiverne gjennomgående har oppjustert vekstanslagene de siste månedene. Dersom en tar hensyn til dette, ser de ulike institusjonene ut til å ha et noenlunde samsvarende syn på utviklingen i norsk økonomi på kort sikt.

I ettertid kan prognosenes treffsikkerhet vurderes ved å sammenstille anslagene med den faktiske utviklingen, slik denne registreres i nasjonalregnskapet og annen statistikk. I figur 2.25 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 2.7 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 1973–2008 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 det innarbeides ny informasjon, og definisjoner kan endres. I tabellen sammenliknes prognosene derfor både med foreløpige og endelige regnskapstall. Gjennomsnittlig vekst i BNP for Fast-

Tabell 2.7 Treffsikkerhet i de makroøkonomiske prognosene.

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

¹ Beregnet for perioden 1973–2008.

² Beregnet for perioden 1989–2008.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Boks 2.9 Faktorer bak endringene i de makroøkonomiske anslagene

Anslaget for veksten i BNP for Fastlands-Norge i 2009 er kraftig nedjustert siden Nasjonalbudsjettet 2009 (NB09), fra 1,9 til -1,1 pst. i denne meldingen. Anslagene til NB09 ble utarbeidet før Lehman Brothers gikk over ende 15. september i fjor og finanskrisen tok til for alvor. Anslagene tok derfor ikke fullt ut inn over seg omfanget av finanskrisen og i hvilken grad norsk økonomi ville bli påvirket. Etter budsjettframleggelsen ble det imidlertid klart at krisen og effektene på norsk økonomi ville bli klart sterkere enn lagt til grunn. I Tiltaksproposisjonen (TP09), som Regjeringen la fram i midten av januar i år, ble anslagene for etterspørsel, produksjon og sysselsetting på denne bakgrunn betydelig nedjustert. Anslagene ble ytterligere nedjustert i Revidert nasjonalbudsjett 2009 (RNB09) som ble lagt fram i mai.

Den økonomiske utviklingen har vært svakere enn anslått i NB09 på flere områder. Det kraftige tilbakeslaget internasjonalt førte til sviktende etterspørsel og markerte fall i prisene på norske eksportprodukter mot slutten av fjoråret og inn i inneværende år. Mens det nå legges til grunn en nedgang i tradisjonell vareeksport på 11 pst. fra 2008 til 2009, ble det anslått en oppgang på 1,8 pst. i NB09. Strammere kreditttilgang og et svakere arbeidsmarked bidro til å forsterke nedgangen i husholdningenes etterspørsel mot slutten av fjoråret. Fallet gjennom fjoråret gjør at årsveksten i 2009 ligger an til å bli svak, selv om lavere renter har bidratt til at forbruksveksten har tatt seg markert opp igjen i inneværende år. Det anslås nå en oppgang i privat konsum på ¼ pst. fra 2008 til 2009, som er 2¼ prosentpoeng mindre enn anslått i NB09. Også boliginvesteringene har falt markert, og nedgangen i 2009 anslås nå til 12 pst., en nedjustering på 10 prosentpoeng fra anslaget i NB09. Videre anslås investeringene i industrien å avta med nesten 26 pst., mens det i NB09 var lagt til grunn en nedgang på 5 pst. Ekspansiv finanspolitikk og fortsatt markert oppgang i oljeinvesteringene bidrar til å dempe tilbakeslaget i norsk økonomi. Offentlig konsum og investeringer er i denne meldingen anslått å øke med henholdsvis 5½ og 13¼ pst. i 2009, mot 3½ og 2¾ pst. i NB09. Veksten i oljeinvesteringene er oppjustert med 2 prosentpoeng siden NB09, fra 5 til 7 pst.

Det økonomiske tilbakeslaget gjenspeiles også i arbeidsmarkedet, med nedgang i sysselsettingen innen mange næringer og oppgang i arbeidsledigheten. Utviklingen de siste månedene har imidlertid vært bedre enn anslått i RNB09, jf. kapittel 2.5. Sammenliknet med anslagene i NB09 er sysselsettingsveksten nedjustert med 0,8 prosentpoeng, til -0,4 pst., og arbeidsledigheten oppjustert med ½ prosentpoeng, til 3¼ pst. i denne meldingen. Videre er også anslagene for pris- og lønnsvekst nedjustert, jf. tabell 2.8.

Tabell 2.8 Finansdepartementets anslag for 2009 på ulike tidspunkter. Prosentvis endring fra året før

	NB09 ¹	TP09 ¹	RNB09 ¹	NB10 ¹
<i>Handelspartnerne:</i>				
BNP	1,5	-1,4	-3,9	-3,5
<i>Norge:</i>				
BNP Fastlands-Norge	1,9	0	-1,0	-1,1
Sysselsatte personer	0,4	-1,0	-1,0	-0,4
Arbeidsledighetsprosent (AKU), nivå	2¾	3½	3¾	3,3
Årslønn	5	4¼	4	4
Konsumprisindeksen (KPI)	3	2	1,8	1,8
KPI-JAE ²	2¾	2½	2,4	2,5
Oljepris (kroner), nivå	500	350	350	375
<i>Statsbudsjettet:</i>				
Overskudd (mrd. kroner) ³ , nivå	445,7	270,5	237,4	255,0
Underliggende, reell utgiftsvekst	3,2	6¼	6¾	6¾
Strukturelt, oljekorrigert underskudd (nivå) ⁴	92,0	118,8	129,9	129,9

¹ Nasjonalbudsjettet 2009 (NB09), Om endringer i statsbudsjettet 2009 med tiltak for arbeid (TP09), Revidert nasjonalbudsjett 2009 (RNB09) og Nasjonalbudsjettet 2010 (NB10).

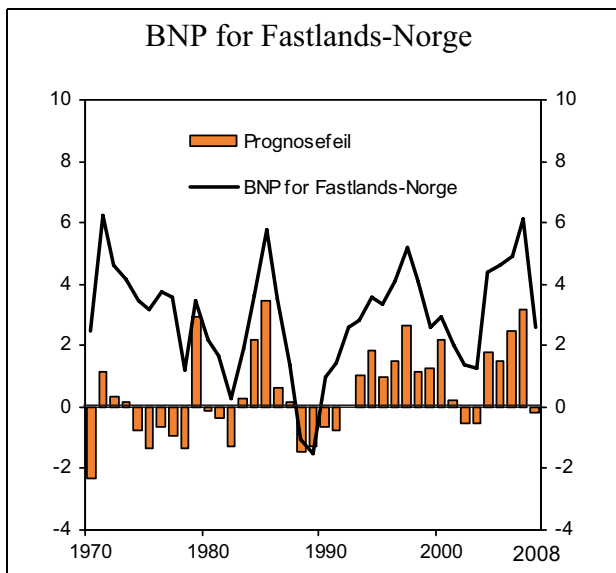
² Konsumprisindeksen justert for avgiftsendringer og utenom energivarer.

³ Inklusive Statens pensjonsfond.

⁴ Mrd. kroner.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

lands-Norge i perioden 1973–2008 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.



Figur 2.25 Faktisk utvikling og prognosefeil

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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 godt i tråd med de foreløpige nasjonalregnskapene, med et gjennomsnittlig avvik på 0 prosentpoeng. Sammenliknet med endelige regnskapstall har det gjennomsnittlige avviket vært $\frac{1}{2}$ prosentpoeng. Anslagene for sysselsettingsveksten har avviket noe både fra foreløpige og endelige nasjonalregnskapstall, men avvikene har vært små, i underkant av $\frac{1}{4}$ prosentpoeng, målt mot endelig regnskap. 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, både i fastlandsforetakene og i oljesektoren, har vist seg særlig vanskelig å anslå.

I boks 2.9 omtales Finansdepartementets anslag for 2009 gitt på forskjellige tidspunkt, og faktorer bak endringene i anslagene.

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 på lang sikt. 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 gjennom aktive tiltak og ved at de såkalte automatiske stabilisatorene får virke, 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 det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet klart over 4-prosentbanen for bruk av petroleumsinntekter. Fra 2006 til 2008 var det omvendt. For å dempe virkningene av finanskrisen på norsk økonomi er bruken av petroleumsinntekter i 2009 igjen brakt betydelig over 4-prosentbanen.

I den svært vanskelige situasjonen for internasjonale finansmarkeder og internasjonal økonomi det siste året har det vært nødvendig å prioritere tiltak for å få finansmarkedene til å fungere og begrense oppgangen i arbeidsledigheten. Samtidig må en ikke miste av syne de store, langsiktige utfordringene en står overfor 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 bidra til en markert oppgang i offentlige utgifter. Jo lenger bruken av oljepenger ligger over forventet realavkastning, desto mindre blir det framtidige bidraget Pensjonsfondet kan gi til å dekke disse utgiftene. Hensynet til langsiktig bærekraft i statsfinansene trekker dermed klart i retning av at bruken av oljeinntekter bringes tilbake til 4-prosentbanen etter hvert som veksten i økonomien tar seg opp igjen.

3.1.2 Gjennomføringen av budsjettpolitikken i 2009

I fjor høst vedtok Stortinget et budsjett for 2009, som la opp til en bruk av oljeinntekter på linje med 4 pst. av fondskapitalen ved inngangen til budsjettåret. Dette innebar et strukturelt, oljekorrigert underskudd på 92 mrd. kroner, og en ekspansiv impuls tilsvarende 0,7 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien.

I den finanspolitiske tiltakspakken (St.prp. nr. 37 (2008–2009)) som ble lagt fram 26. januar 2009, ble bruken av oljeinntekter i 2009 økt med nesten 27 mrd. kroner ut over nivået i saldert budsjett. Endringer i forbindelse med Stortingets behandling av tiltakspakken innebar en ytterligere økning med knapt 1,7 mrd. kroner, slik at det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet etter dette kunne anslås til 120,5 mrd. kroner.

Vedtakene i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2009 økte det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet med 9,5 mrd. kroner, til nær 130 mrd. kroner.

Etter Revidert nasjonalbudsjett er det kommet ny informasjon om bl.a. skatte- og avgiftsinngangen i 2009. Denne informasjonen viser noe høyere innbetalinger av skattetrekk og arbeidsgiveravgift enn tidligere anslått, mens innbetalingene av merverdiavgift har utviklet seg noe svakere enn ventet. Samlet sett er anslaget for strukturelle skatte- og avgiftsinntekter på statsbudsjettet om lag uendret fra Revidert nasjonalbudsjett 2009, og det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet anslås fortsatt til i underkant av 130 mrd. kroner. Målt i 2010-priser anslås det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet til 133,9 mrd. kroner.

Bruken av oljeinntekter anslås å øke med 56,7 mrd. 2010-kroner fra 2008 til 2009, tilsvarende en impuls på 3 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Budsjettet gir med dette en historisk kraftig stimulans til økonomien. Avstanden til 4-prosentbanen anslås til nær 40 mrd. kroner, målt i 2010-priser.

Den reelle, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter anslås til 6¾ pst. i 2009. Dette er om lag som anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2009, men vel dobbelt så høyt som i det opprinnelige budsjettforslaget i fjor høst.

Boks 3.1 Retningslinjer for budsjettpolitikken

Regjeringen Stoltenberg I la i St.meld. nr. 29 (2000–2001) fram følgende retningslinjer for budsjettpolitikken, 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.¹
- 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.* Innbetalinger 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.
- *Retningslinjene legger til rette for en jevn innfasing av petroleumsinntekter over tid.* Ved store endringer i fondskapitalen, eller i forhold som påvirker det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet, skal konsekvensene for bruken av petroleumsinntekter jevnes ut over

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

- *Handlingsregelen lar de automatiske stabilisatorene i budsjettet få 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 konjunkturrelle svingninger i skatteinntektene.
- *Retningslinjene åpner for at budsjettpolitikken kan benyttes til å stabilisere produksjon og sysselsetting.* I perioder med høy eller raskt stigende ledighet kan en bruke mer enn forventet realavkastning av fondskapitalen for å stimulere produksjon og sysselsetting. Motsatt vil det være behov for å holde igjen i finanspolitikken i perioder med høy aktivitet i økonomien og knapphet på ledige ressurser.
- *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.

¹ Statens petroleumsfond skiftet 1. januar 2006 navn til Statens pensjonsfond – Utland.

Det oljekorrigerede underskuddet på statsbudsjettet anslås til vel 118 mrd. kroner i 2009, som er om lag som beregnet i Revidert nasjonalbudsjett 2009 og nesten 70 mrd. kroner høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2009. Det oljekorrigerede underskuddet dekkes av en tilsvarende overføring fra Statens pensjonsfond – Utland.

Drøyt halvparten av oppjusteringen av det oljekorrigerede overskuddet siden Nasjonalbudsjettet 2009 skyldes økt strukturelt underskudd, mens resten kan tilskrives lavere inntekter og økte utgifter som følge av svakere konjunkturer. Fram til høsten 2008 var norsk økonomi inne i en kraftig konjunkturoppgang, med forholdsvis høye skatteinntekter og lave utgifter til arbeidsledighetstrygd.

Dette trakk ned det oljekorrigerede budsjettunderskuddet og medførte at det faktiske uttaket fra fondet var betydelig lavere enn det beregnede strukturelle, oljekorrigerede underskuddet. Svakere konjunkturer bidrar nå til lavere inntekter og økte utgifter på statsbudsjettet, og gir sammen med de finanspolitiske tiltakene betydelig økte uttak fra fondet. Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge anslås likevel også i 2009 å ligge høyere enn i en normalsituasjon, jf. boks 3.2, noe som må ses i sammenheng med at statens inntekter og utgifter påvirkes av konjunktursituasjonen med et visst tidsetterslep. For 2010 anslås skatte- og avgiftsinntektene å ligge noe under sine trendnivåer.

Boks 3.2 Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet

Det oljekorrigerede 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 det oljekorrigerede underskuddet påvirkes av endringer i regnskapsmessige forhold.

Handlingsregelen for finanspolitikken knytter forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland til det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet. Dette underskuddet er et mål på den underliggende bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet, der en har korrigert for bl.a. virkninger av konjunkturutviklingen. For å komme fra det oljekorrigerede til det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet gjøres følgende korreksjoner:

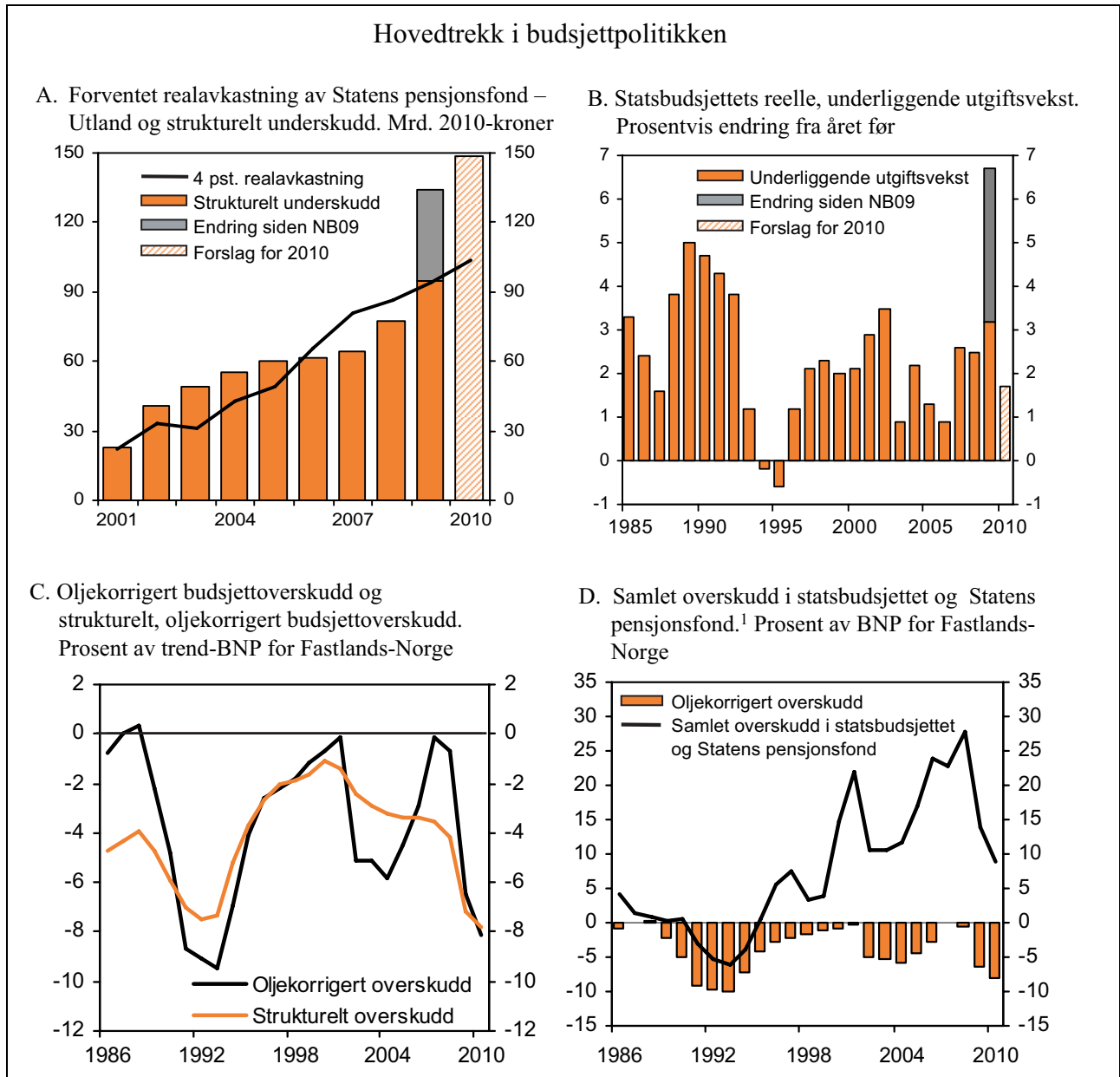
- For å justere den oljekorrigerede budsjettbalansen for virkningen av at konjunktorene avviker fra en normalsituasjon, beregnes budsjettvirkningene av at skattegrunnlagene avviker fra sine trendverdier. Videre tas det hensyn til at også utbetalingen av ledighetstrygd avhenger av konjunktursituasjonen. Utviklingen i de beregnede aktivitetskorreksjonene i 2009 og 2010 i tabell 3.1 reflekterer at norsk økonomi er i en nedgangskonjunktur, men også at nedgangskonjunktoren 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 noen år framover blir det som ledd i en styrking 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. Den regnskapsmessige korreksjonen for 2009 er knyttet til at endringer i driftskreditter i de regionale helseforetakene fra og med 2009 regnes med i det oljekorrigerede budsjettunderskuddet. Samtidig ble det bevilget 7,3 mrd. kroner til helseforetakene i 2009 for omgjøring av helseforetakenes driftskreditter i private banker til en statlig driftskredittordning. 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, oljekorrigerede underskuddet for 2010.

Også en rekke andre land bruker et mål på den strukturelle budsjettbalansen som utgangspunkt for vurderinger av finanspolitikken. I tillegg offentliggjør OECD og EU jevnlig standardiserte anslag for det strukturelle budsjettunderskuddet i medlemslandene. Disse anslagene er basert på mer aggregerte beregninger enn Finansdepartementets opplegg for Norge. Det metodiske grunnlaget for å aktivitetskorrigere budsjettbalansen er imidlertid svært likt det som benyttes i Norge.

Tabell 3.1 Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet. Mill. kroner

	2007	2008	2009	2010
Oljekorrigert underskudd på statsbudsjettet	1 342	11 797	118 088	153 780
– Overføringer fra Norges Bank. Avvik fra beregnet trendnivå	5 640	6 010	6 270	6 270
– Netto renteinntekter. Avvik fra beregnet trendnivå	-5 083	-7 545	-3 066	-4 344
– Særskilte regnskapsforhold	-3 238	-107	7 364	500
– Aktivitetskorrigeringer	-52 975	-58 754	-22 418	2 851
= Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	56 998	72 194	129 938	148 503
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	3,5	4,2	7,2	7,8
Endring fra året før i prosentpoeng ¹	0,1	0,7	3,0	0,6

¹ Endringen i det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge brukes som en summarisk indikator på budsjettets virkning på økonomien. Positive tall indikerer at budsjettet virker ekspansivt. I motsetning til de makroøkonomiske modellberegningene som omtales i avsnitt 3.1.3, tar denne indikatoren ikke hensyn til at ulike inntekts- og utgiftsposter kan ha ulik betydning for aktiviteten i økonomien.



Figur 3.1 Hovedtrekk i budsjettpolitikken

¹ Statens petroleumsfond før 2006.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til 264,7 mrd. kroner i 2009, som er vel 3 mrd. kroner mer enn i Revidert nasjonalbudsjett 2009. Anslaget for gjennomsnittlig oljepris er noe oppjustert for 2009, mens lavere anslåtte gasspriser isolert sett trekker inntektsanslaget ned.

Det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond i 2009 anslås til 255 mrd. kroner. Anslaget er oppjustert med 17,6 mrd. kroner fra Revidert nasjonalbudsjett 2009, først og fremst som følge av økte rente- og utbytteinntekter i fondet.

Markedsverdien av kapitalen i utenlandsdelen av Statens pensjonsfond anslås til 2 597 mrd. kroner ved utgangen av 2009. 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 2009. Anslaget er oppjustert med nær 200 mrd. kroner siden Revidert nasjonalbudsjett 2009, først og fremst som følge av en sterk oppgang i internasjonale finansmarkeder, etter det kraftige fallet mot slutten av fjoråret og inn i 2009.

Anslaget for Statens pensjonsfond – Utland ved utgangen av 2009 er i underkant av 200 mrd. kroner lavere enn i Nasjonalbudsjettet 2009. Nedjusteringen må ses i sammenheng med at anslaget for statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, som avsettes i fondet, er redusert med om lag 130 mrd. kroner. I tillegg er det oljekorrigerte budsjettunderskuddet, som dekkes ved et uttak fra fondet, økt med knapt 70 mrd. kroner.

3.1.3 Hovedtrekk i budsjettoplegget for 2010

Norsk økonomi påvirkes fortsatt av det internasjonale konjunkturtilbakeslaget, selv om utsiktene nå framstår som noe bedre enn tidligere. Situasjonen i finansmarkedene har bedret seg betraktelig, og

nedgangen i den økonomiske aktiviteten hos våre handelspartnere kan bli snudd til oppgang tidligere enn antatt. I norsk økonomi er det særlig husholdningenes etterspørsel og oljeinvesteringene som har utviklet seg sterkere enn ventet. De bedrede økonomiske utsiktene må ses i sammenheng med omfattende tiltak for å lette situasjonen i finansmarkedene og kraftige tiltak i penge- og finanspolitikken, både i Norge og internasjonalt.

Innretningen av finanspolitikken må tilpasses den økonomiske situasjonen og utsiktene for norsk økonomi. Med nedgang i aktiviteten i 2009 og vekst under trend i 2010 ligger det an til at ledigheten vil stige noe i tiden framover. Av denne grunn, og for å bidra til en tryggere basis for oppgang i norsk økonomi framover, har Regjeringen valgt å basere 2010-budsjettet på en viss ytterligere

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

	Regnskap		Anslag	
	2007	2008	2009	2010
Totale inntekter	1 030,1	1 182,6	1 022,8	974,1
1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet	337,4	437,7	290,5	244,8
1.1 Skatter og avgifter	191,2	245,2	170,9	123,8
1.2 Andre petroleumsinntekter	146,3	192,5	119,6	121,0
2 Inntekter utenom petroleumsinntekter	692,7	744,9	732,3	729,3
2.1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge.	632,9	680,4	674,2	677,0
2.2 Andre inntekter	59,8	64,5	58,1	52,3
Totale utgifter	715,1	778,6	876,2	907,5
1 Utgifter til petroleumsvirksomhet	21,1	21,8	25,8	24,4
2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	694,0	756,7	850,4	883,1
Overskudd på statsbudsjettet før overføring til Statens pensjonsfond – Utland.	315,0	404,1	146,6	66,6
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten . . .	316,4	415,9	264,7	220,4
= Oljekorrigert overskudd	-1,3	-11,8	-118,1	-153,8
+ Overført fra Statens pensjonsfond – Utland	2,8	8,4	118,1	153,8
= Overskudd på statsbudsjettet	1,5	-3,4	0,0	0,0
+ Netto avsatt i Statens pensjonsfond – Utland	313,6	407,5	146,6	66,6
+ Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond	78,4	103,1	108,4	105,6
= Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond	393,5	507,2	255,0	172,2
<i>Memo:</i>				
Markedsverdien av Statens pensjonsfond – Utland ¹	2 018,5	2 279,6	2 597,3	2 823,8
Markedsverdien av Statens pensjonsfond ¹	2 135,8	2 367,4	2 697,9	2 930,9

¹ Ved utgangen av året.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.3 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2009. Endringer i forhold til saldert budsjett. Mill. kroner

	1 Saldert budsjett	2 Vedtatt tiltaks- pakke	3 Revidert nasjonal- budsjett 2009	4 Nasjonal- budsjettet 2010	5=4-1 Memo: Endring fra saldert budsjett
A Inntekter utenom petroleums- inntekter	773 122	743 943	733 467	732 296	-40 825
Skatter og avgifter fra Fastlands- Norge.....	702 793	675 843	674 649	674 224	-28 569
Renteinntekter	23 908	23 925	20 445	19 692	-4 216
Andre inntekter	46 420	44 174	38 372	38 381	-8 040
B Utgifter utenom petroleums- virksomhet	821 772	842 311	851 029	850 384	28 612
Renteutgifter.....	20 468	20 468	21 210	20 857	389
Dagpenger	5 133	7 367	10 530	10 230	5 097
Andre utgifter	796 171	814 476	819 289	819 297	23 126
C Oljekorrigert overskudd (A-B)	-48 650	-98 368	-117 562	-118 088	-69 438
D Kontantstrøm fra petroleums- virksomheten	394 840	275 940	261 367	264 717	-130 123
E Avsetning til Statens pensjons- fond – Utland (C+D).....	346 190	177 572	143 805	146 629	-199 561
F Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond	87 200	91 300	93 600	108 400	21 200
G Samlet overskudd i statsbudsjet- tet og Statens pensjonsfond (E+F)	433 390	268 872	237 405	255 029	-178 361

Kilde: Finansdepartementet.

økning i bruken av oljeinntekter. Målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge foreslår Regjeringen å øke det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet med om lag ½ prosentpoeng fra 2009 til 2010, regnet som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien.

For å belyse i hvilken grad det samlede budsjettoplegget, 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 budsjettoplegget, 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 den ekspansive virkningen av Regjeringens budsjettforslag for 2010 er svakere enn det som antydes av

endringen i det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet. Dette må bl.a. ses i sammenheng med at inntektene på statsbudsjettet reduseres med 6,4 mrd. kroner i 2010 som følge av lavere anslåtte utbytteinntekter på statens hånd. Slike inntektsreduksjoner har normalt en svakere ekspansiv virkning enn tilsvarende endringer i offentlig etterspørsel etter varer og tjenester.

Med Regjeringens forslag til budsjett kan det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet for 2010 anslås til 148,5 mrd. kroner, som er en økning på 14,6 mrd. 2010-kroner fra 2009. Bruken av oljeinntekter anslås å ligge nesten 45 mrd. kroner over forventet fondsavkastning for 2010, anslått til 4 pst. av fondskapitalen ved inngangen til året.

Budsjettforslaget innebærer at store deler av de ekstraordinære tiltakene på utgiftssiden som ble lagt fram i St.prp. nr. 37 (2008–2009) fases ut i 2010, herunder tilskuddet til vedlikehold og rehabilitering av kommunal infrastruktur. Næringslivets adgang til å tilbakeføre selskapsunderskudd i

Tabell 3.4 Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst fra 2009 til 2010. Anslag på regnskap. Mill. kroner og prosentvis endring

	2009	2010
Statsbudsjettets utgifter	876 206	907 496
– Statlig petroleumsvirksomhet	25 822	24 400
– Dagpenger til arbeidsledige	10 230	13 170
– Renteutgifter	20 857	20 421
= Utgifter utenom petroleumsvirksomhet, dagpenger til arbeidsledige og renteutgifter	819 297	849 506
– Flyktninger i Norge	2 266	2 880
+ Lavere overføringsandel for kommunene ¹	–	1 857
– Forsikringsteknisk oppgjør som følge av at bl.a. Arcus trekkes ut av Statens Pensjonskasse mv.	64	–
+ Endring i dagpengeregler ²	64	540
– Statens vegvesen, regnskapsmessig korreksjon	–	500
– Redningshelikoptertjeneste, omlegging av regnskapsføring	–	435
– Statliggjøring av driftskreditter i helseforetakene ³	7 300	–
= Underliggende utgifter	809 731	848 088
Verdiendring i pst.		4,7
Prisendring i pst.		3,0
Volumendring i pst.		1,7

¹ En forholdsmessig stor andel av økningen i kommunenes frie inntekter skjer ved økte skatteinntekter. Dette medfører lavere rammeoverføringer som trekker statsbudsjettets utgifter ned. Ved beregning av den underliggende utgiftsveksten er det korrigert for dette.

² Konjunkturrelle svingninger i utbetalingene av dagpenger til arbeidsledige ønskes holdt utenom ved beregning av den underliggende utgiftsveksten. Det er imidlertid gjennomført flere endringer i permitteringsregelverket for dagpenger i 2009, som er videreført til 2010. Det korrigeres for dette i beregningene.

³ Det er bevilget 7,3 mrd. kroner til helseforetakene i 2009 for omgjøring av helseforetakenes driftskreditter i private banker til en statlig driftskredittordning. I beregningen av underliggende utgiftsvekst og strukturelt underskudd er de opparbeidede driftskredittene i helseforetakene henført til det enkelte år de er opparbeidet i perioden 2002–2008.

Kilde: Finansdepartementet.

2008 og 2009 mot beskattet overskudd de to foregående årene, samt den midlertidige ordningen med økte startavskrivninger på maskiner, vil imidlertid gi lavere bokførte skatter også i 2010. Samtidig er det forholdsvis sterk vekst i utgiftene under folketrygden, herunder i utgiftene til alderspensjon.

Selv uten at det gjøres aktive tiltak i statsbudsjettet fra år til år, innebærer de såkalte automatiske stabilisatorene at budsjettet bidrar til å dempe svingninger i økonomien. I en nedgangskonjunktur vil skatte- og avgiftsinntektene avta, mens utgiftene til dagpenger vil øke. Retningslinjene for finanspolitikken legger til rette for at en slik konjunkturall budsjettsvekkelse ikke dekkes inn, men erstattes av økte overføringer fra Statens pensjonsfond – Utland. De økte overføringene innebærer at budsjettets utgiftsside skjerms mot den konjunkturrelle svekkelsen i skatter mv., og representerer

slikt sett en stimulan til økonomien. I en høykonjunktur vil det være motsatt.

Automatiske stabilisatorer anslås å svekke offentlige budsjetter med 25 mrd. kroner fra 2009 til 2010. Samlet sett anslås det faktiske, oljekorrigerte underskuddet i 2010 til knapt 154 mrd. kroner. Underskuddet dekkes ved en tilsvarende overføring fra Statens pensjonsfond – Utland. Målt i forhold til trend-BNP for Fastlands-Norge utgjør det oljekorrigerte underskuddet 8,1 pst. i 2010, mot 6,5 pst. i 2009 og 0,7 pst. i 2008.

Den reelle, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter anslås til om lag 1¼ pst. i 2010, tilsvarende i underkant av 14 mrd. kroner. Den nominelle veksten i statsbudsjettets underliggende utgifter er anslått til 4¼ pst., mens prisveksten er beregnet til 3 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.

Kommunesektorens samlede inntekter anslås å øke reelt med 2,6 pst. fra 2009 til 2010, tilsvarende om lag 8,0 mrd. kroner, regnet i forhold til inntektsnivået i 2009 slik det ble anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2009.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til om lag 220 mrd. kroner i 2010. Netto avsetning til Statens pensjonsfond – Utland, der overføringen til statsbudsjettet er trukket fra, anslås til knapt 67 mrd. kroner i 2010.

Det samlede overskuddet i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond, der også renter og utbytte på kapitalen i fondet er medregnet, anslås til om lag 172 mrd. kroner. Den samlede kapitalen i Statens pensjonsfond ved utgangen av 2010 anslås til 2 931 mrd. kroner, hvorav 2 824 mrd. kroner i Statens pensjonsfond – Utland.

3.1.4 Statens pensjonsfond og statens pensjonsforpliktelser i folketrygden

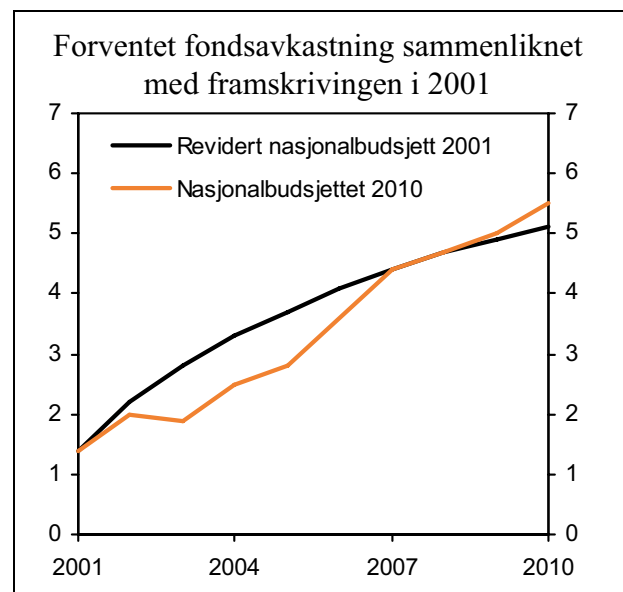
Statens pensjonsfond ble opprettet 1. januar 2006 som en overbygning over det som tidligere var Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet. Formålet med fondet er å underbygge langsiktige hensyn ved anvendelse av statens petroleumsinntekter og understøtte statlig sparing for finansiering av folketrygdens pensjonsutgifter. Dette er viktige hensyn, fordi utgiftene til pensjoner, helse og omsorg vil stige kraftig i årene framover som følge av en aldrende befolkning, mens petroleumsinntektene om noen år vil falle markert. Gjennom sparing i Pensjonsfondet bygger staten opp betydelige økonomiske reserver slik at vi kan legge til rette for å unngå en for sterk økning i den finansielle belastningen for de yrkesaktive eller kraftig nedprioritering av andre velferdsoppgaver for å dekke utgiftene som følger med aldringen av befolkningen, jf. nærmere omtale i avsnitt 3.2.

Pensjonene i folketrygden finansieres løpende over statsbudsjettet etter hvert som de kommer til utbetaling. Bærekraften i pensjonssystemet må derfor ses i sammenheng med offentlige finanser for øvrig. Selv om avkastningen av pensjonsfondet ikke er øremerket pensjoner, gir sparingen i fondet et viktig bidrag til en langsiktig forsvarlig finanspolitikk. Et større pensjonsfond vil isolert sett gi grunnlag for høyere løpende inntekter fra fondet i framtiden, som vil bidra til å lette håndteringen av de statsfinansielle utfordringene.

Kapitalen i Statens pensjonsfond har økt kraftig de siste ti årene og anslås til knapt 2 700 mrd. kroner ved inngangen til 2010 og til om lag 2 930 mrd. kroner ved inngangen til 2011. Den forventede realavkastningen av fondet i 2010, tallfestet til 4 pst. av kapitalen i fondet ved inngangen til budsjettåret, anslås nå til i overkant av 100 mrd. kroner eller 5,5 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Dette er om lag som det en så for seg da handlingsregelen ble innført i 2001, jf. figur 3.2.

Verdien av allerede opparbeidede rettigheter til framtidige utbetalinger av alderspensjoner fra folketrygden anslås til vel 4 520 mrd. kroner ved utgangen av 2009, om lag det samme som i Revidert nasjonalbudsjett 2009. Pensjonsforpliktelsene anslås å øke med i underkant av 250 mrd. kroner i 2010, til om lag 4 770 mrd. kroner, jf. tabell 3.5. I tillegg kommer statens forpliktelser til uføre- og etterlattepensjoner, som anslås til 1 100 mrd. kroner ved utgangen av 2010. Anslagene er basert på beregninger foretatt av Statistisk sentralbyrå, der bl.a. nye befolkningsframskrivninger og virkningen av nytt alderspensjonssystem i folketrygden er innarbeidet. I Nasjonalbudsjettet 2009 ble pensjonsreformen isolert sett anslått å gi en nedjustering av alderspensjonsforpliktelsene i folketrygden med om lag 300 mrd. kroner.

Statens pensjonsfond anslås å utgjøre 61,4 pst. av folketrygdens alderspensjonsforpliktelser ved utgangen av 2010, mot 59,6 pst. ved utgangen av 2009. De nærmeste årene ventes avkastningen i



Figur 3.2 Forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet.

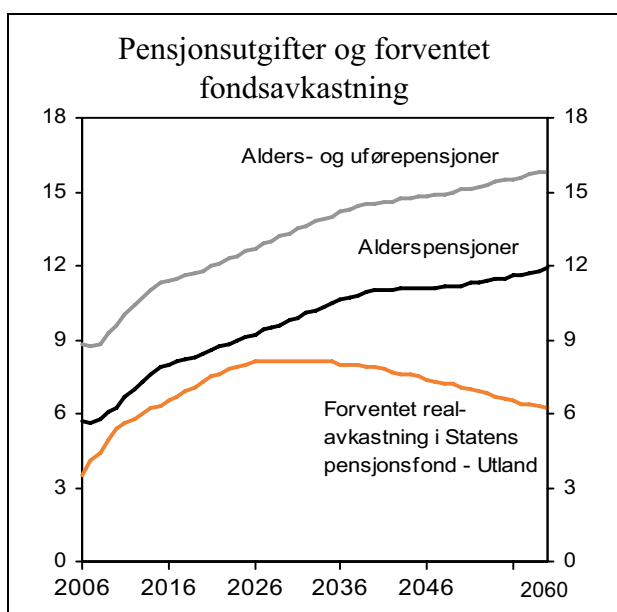
Tabell 3.5 Statens pensjonsfond og statens forpliktelser til alderspensjoner i folketrygden. Mrd. kroner og prosent av BNP for Fastlands-Norge

	2008	2009	2010
<i>Mrd. kroner</i>			
Folketrygdens forpliktelser til alderspensjoner ¹	4 257	4 523	4 771
Markedsverdien av Statens pensjonsfond	2 367	2 698	2 931
<i>Prosent av BNP for Fastlands-Norge.</i>			
Folketrygdens forpliktelser til alderspensjoner ¹	232,6	244,0	247,4
Markedsverdien av Statens pensjonsfond	129,4	145,5	152,0
<i>Memo:</i>			
Statens pensjonsfond som andel av folketrygdens forpliktelser til alderspensjon (prosent)	55,6	59,6	61,4

¹ 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.

Statens pensjonsfond – Utland å øke om lag i takt med statens utgifter til alderspensjoner i folketrygden. Etter hvert vil imidlertid inntektene fra petroleumsvirksomheten avta, og dette vil trekke veksten i fondskapitalen ned. Over tid vil dermed folketrygdens alderspensjoner øke vesentlig sterkere enn forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland, jf. figur 3.3.



Figur 3.3 Folketrygdens pensjonsutgifter og forventet realavkastning i Statens Pensjonsfond – Utland. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Det er betydelig usikkerhet knyttet til lønnsvekst og rentenivå på lang sikt. Høyere lønnsvekst gir høyere framtidige pensjonsutbetalinger og dermed høyere pensjonsforpliktelser. Lavere rentesats vil øke den neddiskonterte verdien av framtidige pensjonsutbetalinger. Anslagene ovenfor er basert på en forskjell mellom rentesats og lønnsvekst – en såkalt nettorente – på 2 pst. En nettorente som er ½ prosentpoeng høyere eller lavere enn dette vil henholdsvis redusere eller øke alderspensjonsforpliktelsene med om lag 10 pst., eller nærmere 480 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.

3.1.5 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 oljeinntekter nå ligger over 4-prosentbanen.

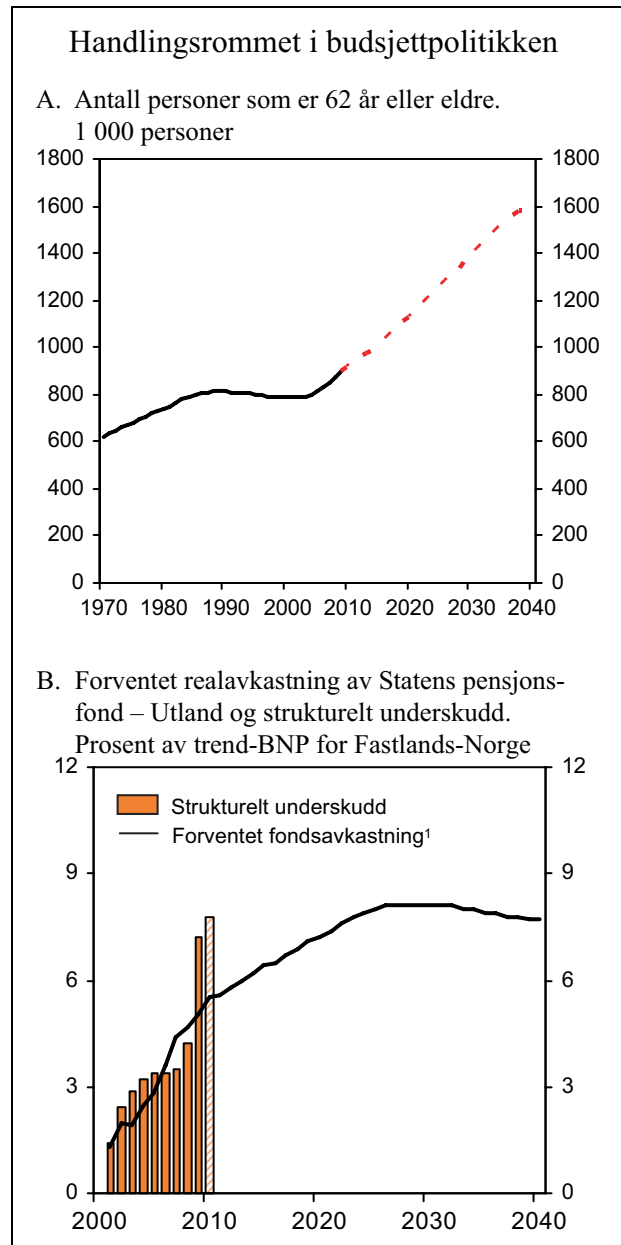
Skattegrunnlagene øker trendmessig over tid. Gitt strukturen i skatte- og avgiftssystemet gir dette økte skatte- og avgiftsinntekter til det offentlige. For de nærmeste årene anslås den underliggende veksten i skattegrunnlagene å styrke budsjettet med om lag 8 mrd. kroner per år. Det er da tatt hensyn til at stigende reallønninger trekker i retning av at prisveksten for statsbudsjettets utgifter er høyere enn prisveksten for skattegrunnlagene. 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 bl.a. konjunkturbevegelser. Slike forhold søker en å korrigere for ved beregningen av det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet.

Utgiftene innenfor en rekke etablerte velferdsordninger er styrt av regelverk, som bl.a. innebærer at enkelte demografiske endringer slår direkte ut i budsjettet. Gjennomgangen av flerårige budsjettkonsekvenser i Gul bok (Prop. 1 S (2009–2010)) viser utgiftsøkninger i folketrygden på over 26 mrd. 2010-kroner for treårsperioden 2011–2013. Bindingene i folketrygden tilsvarer dermed en gjennomsnittlig vekst i utgiftene på vel 8 mrd. 2010-kroner per år, som er høyere enn det som har vært beregnet for de siste årene.

Det er særlig økte utgifter til alderspensjoner som forklarer den kraftige underliggende utgiftsveksten i folketrygden fram til 2013. Dette må ses i sammenheng med at antallet alderspensjonister nå er stigende etter å ha ligget forholdsvis stabilt gjennom det meste av 1990- og 2000-tallet, jf. figur 3.4A. Samtidig har nye alderspensjonister i gjennomsnitt høyere poengopptjening enn personer fra tidligere kull. Flere eldre i arbeidsstyrken trekker i tillegg i retning av flere uføre. Beregningene i Gul bok viser at vi nå er på vei inn i en fase der aldringen av befolkningen vil legge et økende press på offentlige finanser, jf. avsnitt 3.2.2.

I den finanspolitiske tiltakspakken fikk næringslivet adgang til å tilbakeføre selskapsunderskudd i 2008 og 2009 mot beskattet overskudd de to foregående årene. I tillegg ble det innført en midlertidig ordning med økte startavskrivninger på maskiner i 2009. Utfasingen av disse tiltakene vil gi økte bokførte skatter i 2011, anslått til 5–6 mrd. kroner. Utover dette viser gjennomgangen av flerårige budsjettkonsekvenser i Gul bok kun mindre bindinger på inntektssiden.

Statens utbytteinntekter har falt kraftig i 2009 og 2010, fra et svært høyt nivå. Lavere utbytteinntekter bidrar til å øke det strukturelle underskuddet. Den videre utviklingen i utbytteinntektene er usikker. Økte utbytteinntekter vil isolert sett øke handlingsrommet i budsjettet.



Figur 3.4 Aldringen av befolkningen og bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet

¹ I framskrivningen av fondet er det teknisk forutsatt at bruken av oljeinntekter i 2010 videreføres i 2010-kroner til en er tilbake på 4-prosentbanen.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Bruken av oljeinntekter er brakt opp på et høyt nivå. Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i 2010 anslås nå til 148,5 mrd. kroner, som er nesten 45 mrd. kroner over 4-prosentbanen, jf. tabell 3.6. Med uendret strukturelt, oljekorrigert underskudd etter 2010, målt i 2010-priser, er det først i 2018 at forventet realavkastning av fondet vil overstige bruken av petroleumsinntekter.

Bruken av oljeinntekter i 2010 anslås å utgjøre 7,8 pst. av fastlands-BNP, på linje med nivået under

Tabell 3.6 Statens pensjonsfond – Utland, forventet realavkastning og strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd. Mrd. kroner og prosent

	Løpende priser			Faste 2010-priser			Strukturelt underskudd	
	Statens pensjonsfond – Utland ved inngangen til året ¹⁾	Forventet avkastning (4 pst. av fondskapitalen)	Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	Forventet avkastning (4 pst. av fondskapitalen)	Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	Avvik fra 4 pst. banen	I pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge	I pst. av fondskapitalen
2001	386,6	-	16,4	-	23,0	-	1,4	-
2002	619,3	24,8	30,0	33,4	40,5	7,1	2,4	4,8
2003	604,6	24,2	37,8	31,3	49,0	17,7	2,9	6,3
2004	847,1	33,9	44,1	42,6	55,5	12,9	3,2	5,2
2005	1 011,5	40,5	49,0	49,4	59,8	10,4	3,4	4,8
2006	1 390,1	55,6	52,4	65,6	61,8	-3,8	3,4	3,8
2007	1 782,8	71,3	57,0	80,7	64,5	-16,2	3,5	3,2
2008	2 018,5	80,7	72,2	86,3	77,2	-9,1	4,2	3,6
2009	2 279,6	91,2	129,9	93,9	133,9	39,9	7,2	5,7
2010	2 597,3	103,9	148,5	103,9	148,5	44,6	7,8	5,7
2011	2 823,8	113,0	-	109,3	148,5	-	-	-
2012	3 063,8	122,6	-	114,8	148,5	-	-	-
2013	3 321,9	132,9	-	120,5	148,5	-	-	-
2014	3 599,1	144,0	-	126,3	148,5	-	-	-
2015	3 890,4	155,6	-	132,1	148,5	-	-	-
2016	4 203,5	168,1	-	138,0	148,5	-	-	-
2017	4 549,0	182,0	-	144,5	148,5	-	-	-
2018	4 920,7	196,8	-	151,1	151,1	-	-	-
2019	5 309,7	212,4	-	157,7	157,7	-	-	-
2020	5 716,0	228,6	-	164,2	164,2	-	-	-

¹⁾ I framskrivningen av fondskapitalen er det beregningsteknisk forutsatt et uendret strukturelt underskudd i 2010-kroner fram til en er tilbake på 4-prosentbanen. Deretter er det lagt til grunn et årlig uttak fra fondet svarende til 4 pst. av fondskapitalen ved inngangen til året.

Kilde: Finansdepartementet.

lavkonjunkturen tidlig på 1990-tallet, jf. figur 3.1C. Til sammenlikning anslås den forventede avkastningen av Statens pensjonsfond – Utland å nå en topp på vel 8 pst. av fastlands-BNP i 2030, jf. figur 3.4B. Den ekstraordinære opptrappingen av bruken av oljeinntekter i forbindelse med finanskrisen og det internasjonale tilbakeslaget innebærer dermed at det meste av rommet for innfasing av oljeinntekter i norsk økonomi nå ligger bak oss, i den forstand at disse inntektene ikke kan finansiere noe særlig større andel av statens utgifter i framtiden enn det som er tilfelle i dag.

Det er betydelig usikkerhet knyttet til utviklingen i Statens pensjonsfond – Utland. Denne usikkerheten illustreres tydelig av de endringene vi

har observert det siste året. Statens oljeinntekter, som avsettes i fondet, har blitt lavere enn ventet som følge av lavere oljepriser. I tillegg har uttaket fra fondet for å dekke det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet økt kraftig, dels fordi konjunkturtilbakeslaget har gitt lavere skatteinntekter, og dels som følge av aktive budsjetttiltak for å dempe virkningen av finanskrisen på norsk økonomi. Den faktiske avkastningen i fondet har svingt med utviklingen i internasjonale finansmarkeder. Det kan ikke utelukkes at forhold som påvirker fondskapitalen eller det strukturelle underskuddet kan utvikle seg gunstigere enn det som nå legges til grunn. Siden bruken av oljeinntekter i utgangspunktet ligger langt over 4-prosentbanen,

skal det imidlertid store endringer til før det vil være rom for noen vesentlig økning i bruken av oljeinntekter de nærmeste årene framover.

De langsiktige utfordringene i finanspolitikken knyttet til aldringen av befolkningen tilsier at bruken av oljeinntekter bringes ned mot 4-prosentbanen etter hvert som aktiviteten i norsk økonomi normaliseres. Dette innebærer at forslag til nye utgiftsøkninger i stor grad vil måtte finansieres gjennom reduksjoner på andre områder eller tiltak som bidrar til økte inntekter. Et lavere uttak fra fondet vil også gi noe større framtidig kapital og dermed også litt høyere framtidig finansieringsbidrag fra Pensjonsfondet.

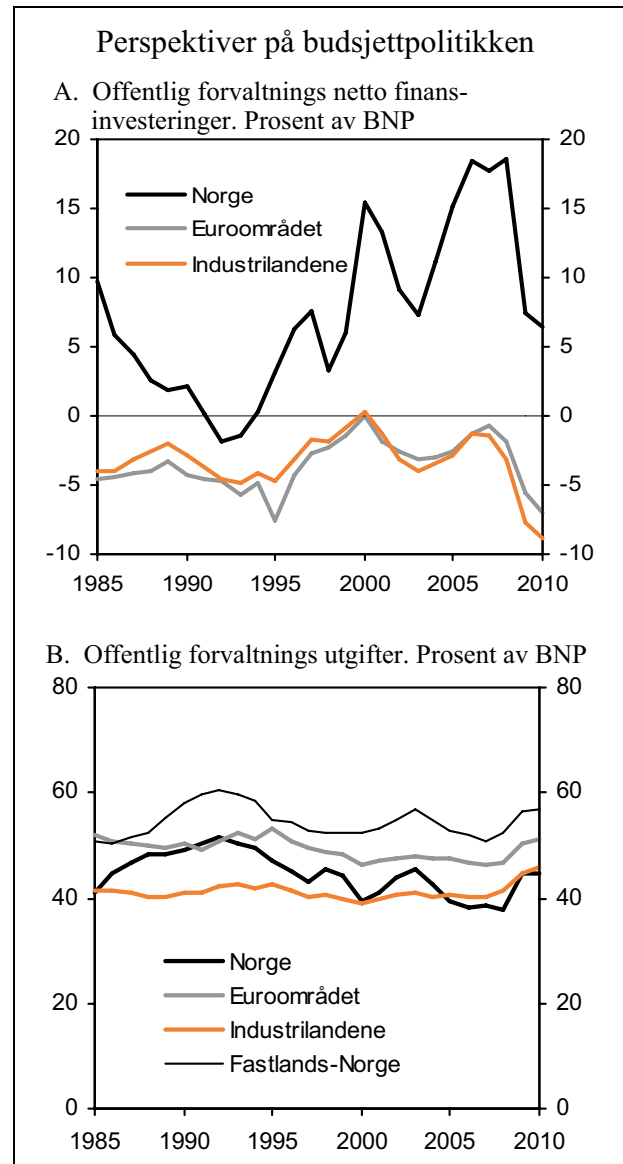
Målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien ligger den foreslåtte bruken av oljeinntekter i 2010 anslagsvis 2¼ prosentpoeng høyere enn forventet fondsavkastning. Dette er et langt gunstigere utgangspunkt for normalisering av budsjettet enn for mange andre land. OECD anslår at det strukturelle budsjettunderskuddet i USA vil komme opp i nærmere 9 pst. av BNP neste år, mens underskuddet i Storbritannia anslås til over 10 pst. Også Japan og enkelte land i euroområdet står overfor store budsjettunderskudd. Samtidig har disse landene til dels betydelig netto statsgjeld i utgangspunktet.

Analysene i Perspektivmeldingen 2009 understreket betydningen av høy yrkesdeltakelse for bærekraften i de offentlige velferdsordningene. En høy arbeidsinnsats per innbygger gir store skattegrunnlag og økte offentlige inntekter. Samtidig vil offentlige utgifter kunne reduseres dersom antallet personer som står utenfor arbeidsstyrken og mottar ulike stønader går ned. Tiltak som stimulerer til økt arbeidstilbud og reduserer veksten i overføringene ved at færre står utenfor arbeidsstyrken, vil dermed være særlig virkningsfulle for å sikre handlingsrom og bærekraft i offentlige finanser i årene framover.

3.2 Utviklingstrekk i offentlige finanser

3.2.1 Utviklingen i offentlige finanser de siste årene

Høye petroleumsinntekter har bidratt til store overskudd i de offentlige finansene i Norge de siste 10–15 årene. For 2010 anslås netto finansinvesteringer i offentlig forvaltning til vel 157 mrd. kroner, tilsvarende om lag 6½ pst. av BNP. Dette er noe lavere enn i 2009 og klart lavere enn gjennomsnittet for de foregående ti årene, jf. figur 3.5A. Nedgangen i netto finansinvesteringene skyldes



Figur 3.5 Perspektiver på budsjettpolitikken

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

dels lavere inntekter fra petroleumsvirksomheten og dels høyere oljekorrigert underskudd på statsbudsjettet knyttet til det økonomiske tilbakeslaget.

Netto finansinvesteringer er en sentral referansekategori ved internasjonale sammenlikninger av offentlige finanser, og benyttes også i EUs Maastricht-kriterier. Offentlig forvaltnings netto finansinvesteringer i euroområdet har gjennomgående vært negative de siste 20 årene, mens store oljeinntekter har bidratt til høyt nivå på netto finansinvesteringene i Norge. De omfattende finanspolitiske tiltakene for å dempe virkningen av finanskrisen bidrar til at netto finansinvesteringene også i

andre land vil avta betydelig i 2009 og 2010 sammenliknet med de foregående årene.

I tillegg til statsbudsjettet omfatter offentlig forvaltning andre stats- og trygderegnskaper og kommuneforvaltningen, jf. tabell 3.7. Som følge av høye inntekter fra petroleumsvirksomheten og store avsetninger i Statens pensjonsfond – Utland har offentlig forvaltnings nettofordringer økt de siste årene. Ved utgangen av 2009 anslås markedsverdien av offentlig forvaltnings nettofordringer, medregnet kapitalen i Statens pensjonsfond og kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift, til drøyt 3 300 mrd. kroner, som tilsvarer om lag 142 pst. av BNP. Overskuddene i offentlig forvaltning har i hovedsak vært knyttet til utviklingen i statsforvaltningen.

I kommuneforvaltningen var det i 2006 om lag balanse mellom inntekter og utgifter. Sterk vekst i driftsutgifter og bruttorealinvesteringer, samt tap på finansielle plasseringer, bidro til at netto finansinvesteringene falt til om lag -12 mrd. kroner i 2007 og videre til knapt -25 mrd. kroner i 2008. Tall fra kvartalsvis nasjonalregnskap for 1. halvår 2009 tyder på fortsatt høy aktivitetsvekst i kommunesektoren. Samtidig anslås de reelle inntektene til kommunesektoren å øke betydelig fra 2008 til 2009. Netto finansinvesteringer i kommuneforvaltningen anslås til drøyt -20 mrd. kroner i 2009 og om lag -19 mrd. kroner i 2010.

Målt som andel av Fastlands-BNP anslås de offentlige utgiftene i Norge å øke markert i 2009. For 2010 anslås det en viss utflating på et nivå som er høyere enn gjennomsnittet for de siste 25 årene, men lavere enn under lavkonjunkturen tidlig på

1990-tallet, jf. figur 3.5B. Som for andre industri-land må økningen ses i sammenheng med de finanspolitiske tiltakene for å dempe effektene av den internasjonale finanskrisen og lav vekst i BNP.

I internasjonal sammenheng framstår de offentlige utgiftene i Norge som forholdsvis høye når de måles som andel av fastlands-BNP. Målt som andel av BNP i alt er utgiftene derimot om lag på linje med gjennomsnittet for industrilandene og klart lavere enn nivået i euroområdet. Relativt lave utgifter i land som USA og Japan bidrar til å trekke gjennomsnittet for industrilandene ned.

Forskjeller i offentlige utgiftsandeler gjenspeiler ulik arbeidsdeling mellom offentlig og privat sektor. Blant annet er det stor forskjell mellom land 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

Tabell 3.7 Netto finansinvesteringer i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosent av BNP

	2008	2009	2010
A. Netto finansinvesteringer i statsforvaltningen, påløpt verdi . . .	499 830	189 484	174 429
Statsbudsjettets overskudd	-3 427	0	0
Overskudd i Statens pensjonsfond	510 613	255 029	172 209
Overskudd i andre stats- og trygderegnskap	1 752	7 301	1 052
Definisjonsforskjell statsregnskapet/nasjonalregnskapet ¹	-13 348	-80 748	-1 448
Kapitalinnskudd i forretningsdriften ²	4 241	7 901	2 616
B. Netto finansinvesteringer i kommuneforvaltningen, påløpt verdi	-24 873	-15 716	-17 146
Kommuneforvaltningens overskudd, bokført verdi	-24 695	-20 639	-19 076
Påløpte, men ikke bokførte kommuneskatter	-178	4 923	1 930
C. Offentlig forvaltnings netto finansinvesteringer (=A+B)	474 957	173 768	157 283
Målt i pst. av BNP.	18,6	7,4	6,5

¹ Inkluderer statsforvaltningens påløpte, men ikke bokførte skatter.

² Kapitalinnskudd i forretningsdrift, herunder statlig petroleumsvirksomhet, regnes som finansinvesteringer i nasjonalregnskapet.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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.

3.2.2 Langsiktige utfordringer i finanspolitikken

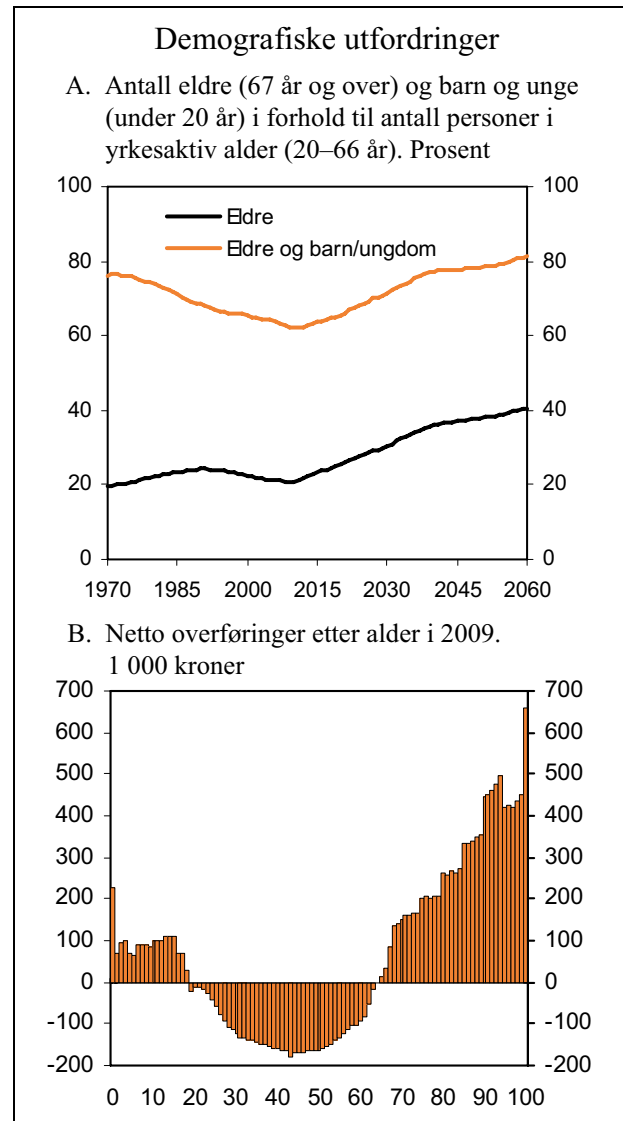
De siste tiårene har velferdsordningene blitt betydelig utvidet og forbedret uten en tilsvarende økning i skattenivået. Dette har vært mulig fordi en gunstig befolkningsutvikling og økt yrkesdeltaking, i første rekke blant kvinner, har bidratt til å styrke offentlige finanser. I tillegg har bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet økt fra null tidlig på 1970-tallet til om lag 7¼ pst. av fastlands-BNP i 2010.

Middelalternativet i siste befolkningsframskriving fra Statistisk sentralbyrå viser at det nå kan ventes en vedvarende økning i andelen eldre i befolkningen, fra i overkant av 20 per 100 personer i yrkesaktiv alder i 2008 til i overkant av 40 per 100 personer i 2060, jf. figur 3.6A. Fram mot 2020 ventes andelen eldre å øke til i overkant av 25 per 100 personer 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 økt med mer enn 6½ år i Norge. I middelalternativet er det lagt til grunn at levealderen for nyfødte vil øke med ytterligere om lag 8 år fram til 2060.

Figur 3.6B viser at offentlige velferdsordninger i all hovedsak finansieres av befolkningen i yrkesaktiv alder, mens barn, ungdom og eldre er netto mottakere av offentlig finansierte ytelser. Aldersprofilen på nettooverføringene innebærer at endringer i befolkningen kan få store konsekvenser for utviklingen i offentlige finanser.

I årene framover vil aldringen av befolkningen føre til svakere vekst i det samlede arbeidstilbudet og dermed lavere vekst i offentlige inntekter per innbygger. I tillegg vil veksten i offentlige utgifter være høyere enn veksten i verdiskaping og skattegrunnlag, selv om de siste tiårenes vekst i dekningsgrader og ressursbruk per bruker skulle stoppe opp. Dette bildet er forholdsvis robust ovenfor de ulike alternativene for framskriving av befolkningen fra Statistisk sentralbyrå.

Også andre europeiske land står overfor betydelige statsfinansielle utfordringer på grunn av den demografiske utviklingen. I en nylig framlagt analyse fra EU blir offentlige utgifter som andel av



Figur 3.6 Demografiske utfordringer

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

BNP anslått å øke med nær 5 prosentpoeng fram mot 2060.

Beregninger av generasjonsregnskapet viser at offentlige budsjetter må styrkes for at framtidige generasjoner ikke skal stå overfor en økt skattebyrde. Med utgangspunkt i budsjettforslaget for 2010 kan den nødvendige innstrammingen anslås til om lag 10½ pst. av fastlands-BNP. Anslaget er betydelig oppjustert sammenliknet med beregningene i Nasjonalbudsjettet 2009, noe som først og fremst skyldes at det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet er kraftig økt for å dempe virkningene av finanskrisen og det internasjonale konjunkturtilbakeslaget på norsk økonomi. I tillegg bidrar lavere offentlig nettoformue og nye befolkningsframskrivninger, som bl.a. innebærer økt levealder og en større befolkning, til å øke inn-

dekningsbehovet. Sammenliknet med oppdaterte beregninger av generasjonsregnskapet for 2009, medregnet endringene i tiltaksproposisjonen og Revidert nasjonalbudsjett, viser generasjonsregnskapsberegningene for 2010 en liten nedgang i inn-dekningsbehovet.

Også mer fullstendige budsjettframskrivinger ved hjelp av makroøkonomiske modeller viser et betydelig og økende finansieringsbehov fram mot 2060. I Perspektivmeldingen 2009 ble inndekningsbehovet i offentlige finanser anslått til 3¼ pst. av fastlands-BNP i 2060. Beregningene tok utgangspunkt i anslagene til Nasjonalbudsjettet 2009, en videreføring av dagens arbeidsmarkedstilknytning for ulike befolkningsgrupper, samt at budsjettpolitikken følger handlingsregelen.

Siden framleggelsen av Nasjonalbudsjettet 2009 i fjor høst er anslagene for markedsverdien av Statens pensjonsfond – Utland kraftig nedjustert for årene framover. Dette gir isolert sett et lavere finansieringsbidrag fra Statens pensjonsfond – Utland i årene framover. Samtidig er bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet trappet sterkt opp for å redusere de negative virkningene av den internasjonale finanskrisen på norsk økonomi. Sammen med de nye befolkningsframskrivingene bidrar disse endringene isolert sett til å øke inndekningsbehovet med om lag 3 prosentpoeng, fra 3¼ pst. til i overkant av 6 pst. av fastlands-BNP. Det innebærer at det på lengre sikt må gjennomføres tiltak i denne størrelsesorden som enten begrenser offentlige utgifter eller øker offentlige inntekter.

Selv om det ikke er gjennomført en full oppdatering av de langsiktige budsjettframskrivingene, antyder beregningene omtalt ovenfor et lavere inn-dekningsbehov enn det som følger av generasjonsregnskapet. Dette er i tråd med tidligere erfaringer. I tillegg til at det metodemessige utgangspunktet for beregningene er ulikt, må forskjellen ses i sammenheng med at generasjonsregnskapsberegningene ikke fanger opp virkningene av pensjonsreformen, jf. boks 3.3.

Endringene i tallene siden i fjor høst innebærer at utfordringene i finanspolitikken nå framstår som mer krevende enn beskrevet i Perspektivmeldingen 2009. Hensynet til bærekraften i offentlige velferdsordninger trekker dermed i retning av at bruken av oljeinntekter raskt bringes tilbake på 4-prosentbanen etter hvert som aktiviteten i norsk økonomi tar seg opp igjen.

De langsiktige budsjettframskrivingene er basert på at ulike velferdsordninger videreføres med samme dekningsgrad og ressursbruk per bruker som i dag. Skal den norske velferdsmodellen videreføres, må imidlertid viktige fellesskaps-

løsninger videreutvikles i lys av de krav og forventninger som følger med økt velstand. Høyere inntektsnivå i samfunnet vil øke etterspørselen etter utdanning, helse og andre viktige tjenester som i dag finansieres av det offentlige. En fortsatt utbygging av offentlige velferdsordninger vil stille budsjettpolitikken overfor ytterligere finansieringsutfordringer på lang sikt.

Utviklingen i oljepriser og internasjonale finansmarkeder det siste året illustrerer at det er betydelig usikkerhet knyttet til framskrivinger av Statens pensjonsfond – utland. Også på andre områder er usikkerheten stor, slik det ble understreket i Perspektivmeldingen 2009. Analysene i meldingen understøtter likevel at konklusjonen om et økende inndekningsbehov fram mot 2060 framstår som forholdsvis robust.

Økonomisk vekst som følge av økt produktivitet i fastlandsnæringene gir økt velstand, men vil for gitt skattenivå i liten grad bidra til å styrke offentlige finanser. Det skyldes at offentlige utgifter til lønn, pensjoner og andre stønader over tid må forventes å øke i takt med lønnsnivået i økonomien, som igjen bestemmes av produktivitetsutviklingen. Økt produktivitet i offentlig sektor vil derimot gjøre det mulig å tilby bedre offentlige velferdstjenester og/eller produsere velferdstjenester av et gitt omfang med lavere ressursbruk.

Analysene i Perspektivmeldingen 2009 understreket betydningen av høy yrkesdeltakelse for bærekraften i de offentlige velferdsordningene. En høy arbeidsinnsats per innbygger gir store skattegrunnlag og høye offentlige inntekter. Når færre personer står utenfor arbeidsstyrken, kan også offentlige utgifter reduseres, fordi utgiftene til stønader reduseres. Samtidig øker skatteinntektene. Den vedtatte pensjonsreformen er i denne sammenhengen svært viktig fordi den gir incentiver til økt arbeidsinnsats. I tillegg kommer at deltakelse i arbeidslivet bidrar til økt velferd for den enkelte både fordi inntekten øker og fordi arbeidslivet er en viktig arena for sosial inkludering. Velferdseffektene av økt yrkesdeltakelse blant grupper som i dag mottar pensjon eller trygd, er således store.

Norge har et høyt velstandsnivå og et godt utgangspunkt for fortsatt økonomisk vekst. Utfordringene knyttet til å sikre bærekraftige offentlige finanser er krevende, men håndterbare, og det vil være nødvendig med tilpasninger i den økonomiske politikken. Tilpasningene må ivareta incentiver til arbeid, hensynet til rettferdig fordeling og bidra til fortsatt oppslutning om velferdsordningene. Ulike valgmuligheter og avveininger for å sikre bærekraftige offentlige finanser er nærmere drøftet i Perspektivmeldingen 2009.

Boks 3.3 Inndekningsbehovet i generasjonsregnskapet

Generasjonsregnskapet tar utgangspunkt i at offentlig sektor står overfor en langsiktig budsjettskranke. Budsjettbetingelsen innebærer at dagens (neddiskonterte) verdi av framtidige utgifter i form av overføringer, forbruk og realinvesteringer ikke kan overstige summen av de ressursene som står til rådighet for offentlig sektor, dvs. summen av offentlig nettoformue og dagens (neddiskonterte) verdi av framtidige inntekter. Dersom dagens verdi av framtidige nettoutgifter (det vil si utgifter fratrukket inntekter) er større enn nettoformuen, vil generasjonsregnskapet vise et inndekningsbehov.

I generasjonsregnskapet beregnes framtidige nettoutgifter for offentlig forvaltning med utgangspunkt i anslag for offentlige inntekter og utgifter i budsjettåret, korrigert for konjunktursituasjonen. Skatte- og avgiftsinntekter og utgifter til helse, utdanning og omsorg fordeles etter alder og kjønn ved hjelp av fordelingsnøkler som Statistisk sentralbyrå har beregnet ut fra detaljert informasjon for 2004. Nettooverføringene etter alder i figur 3.7B er beregnet med utgangspunkt i fordelingsnøklerne i generasjonsregnskapet. Nettooverføringene er målt som individgjennomsnitt for de ulike aldersgruppene og beregnet som summen av offentlige overføringer, herunder pensjoner og andre stønader, og offentlige utgifter knyttet til individrettet tjenesteyting (undervisning, helse, pleie og omsorg mv.), fratrukket skatter og avgifter. Offentlige utgifter til kollektive goder som politi, rettsvesen og forsvar er ikke regnet med i de individfordelte nettooverføringene i figur 3.6B, men omfattes av generasjonsregnskapsberegningene.

Generasjonsregnskapet framskriver de enkelte inntekts- og utgiftspostene med utgangspunkt i befolkningsframskrivinger og antakelser om økonomisk vekst. For individrettede utgifter innebærer beregningene en videreføring av dekningsgrader og ressursbruk per bruker i budsjettåret, mens det for individrettede offentlige inntektsposter forutsettes uendret skatte- og avgiftsnivå. Budsjettposter som det ikke er grunnlag for å fordele etter alder og kjønn, framskrives med utgangspunkt i forutsetninger om samlet produktivitets- og befolkningsvekst.

For å kunne sammenlikne betalingsstrømmer på ulike tidspunkter, omregnes framtidige inntekts- og utgiftsstrømmer til nåverdier. Rente-

satsen som benyttes i nåverdiberegningene tilsvarende anslaget for forventet avkastning i Statens pensjonsfond – Utland. Nåverdien av statens framtidige netto kontantstrøm fra oljevirkosomheten er medregnet i offentlig nettoformue.

Ved å benytte informasjon om fordelingen av ulike budsjettposter etter alder og kjønn fanger generasjonsregnskapsberegningene opp at aldringen av befolkningen bidrar til en økning i nettoutgiftene som andel av fastlands-BNP. Generasjonsregnskapet bygger likevel på enklere antakelser enn de langsiktige framskrivningene på den makroøkonomiske modellen MSG. Ved å ta utgangspunkt i budsjettårets nivå for offentlige utgifter og inntekter tar beregningene bl.a. ikke hensyn til virkningene av pensjonsreformen på veksten i pensjonsutgiftene framover.

Beregningene av generasjonsregnskapet er basert på en produktivitetsvekst på 2 pst. i årene framover. Det er det samme som Finansdepartementet legger til grunn i andre langsiktige analyser. Produktivitets- og befolkningsvekst vil i generasjonsregnskapsberegningene føre til en relativt sett like stor vekst i framtidige inntekter og utgifter for offentlig forvaltning. Det relative bidraget fra nettoformuen til finansiering av framtidige nettoutgifter vil imidlertid avta ved produktivitets- og/eller befolkningsvekst.

I MSG-beregningene dempes effekten på inndekningsbehovet av økt produktivitetsvekst ved at det mer realistisk tas hensyn til at ikke alle utgiftspostene vokser i takt med produktiviteten, herunder utgifter til realinvesteringer og produktkjøp fra privat sektor. Nettoeffekten på inndekningsbehovet av økt produktivitetsvekst i beregninger på MSG-modellen blir som følge av dette nær null, mens effekten er negativ i generasjonsregnskapet.

Både generasjonsregnskapet og MSG-beregningene belyser hvordan viktige utviklingstrekk i norsk økonomi vil kunne påvirke offentlige finanser i årene framover. En styrke ved generasjonsregnskapet er at beregningen er relativt oversiktlig og tilrettelagt for internasjonale sammenlikninger. MSG-beregningene tar imidlertid utgangspunkt i en mer detaljert beskrivelse av norsk økonomi. MSG-framskrivingene angir også en tidsbane for utviklingen i offentlige finanser, og indikerer således når eventuelle problemer kan oppstå.

Boks 3.4 Aktivitetsutviklingen i kommunesektoren

Aktiviteten i kommunesektoren 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.

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) bruker en indikator for å måle utviklingen i den samlede aktiviteten i kommuneforvaltningen. Indikatoren veier sammen endringer i sysselsetting målt i timeverk, produktinnsats i faste priser og brutto realinvesteringer i faste priser. Som vekter brukes de andelene som lønnskostnader (inkludert pensjonsutgifter), produktinnsats og brutto realinvesteringer utgjør av utgiftene til de tre kostnadsartene sett under ett. Indikatoren fan-

ger 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.

I perioden 1990–2005 steg aktiviteten i kommunene målt på denne måten med 2,2 pst. som årlig gjennomsnitt, jf. figur 3.7B. I perioden 2001–2005 var gjennomsnittlig årlig aktivitetsvekst i kommunesektoren kun 0,8 pst.

Høy vekst i kommunesektorens inntekter i 2006 bidro til at aktivitetsveksten i sektoren tiltok betraktelig i 2006 og 2007, til henholdsvis om lag 3 pst. og 5 pst. For 2008 anslås aktivitetsveksten til knapt 4 pst. For inneværende år anslås aktiviteten å øke med om lag 2½ pst. Medregnet de midlertidige tiltakene overfor kommunesektoren i St.prp. nr. 37 (2008–2009) anslås aktivitetsveksten til hele 4½ pst.

For stortingsperioden 2005–2009 anslås nå den gjennomsnittlige årlige aktivitetsveksten i kommunesektoren til rundt 3½ pst., eller om lag 4 pst. når de midlertidige tiltakene medregnes.

3.3 Nærmere om kommuneforvaltningens økonomi

3.3.1 Sentrale utviklingstrekk

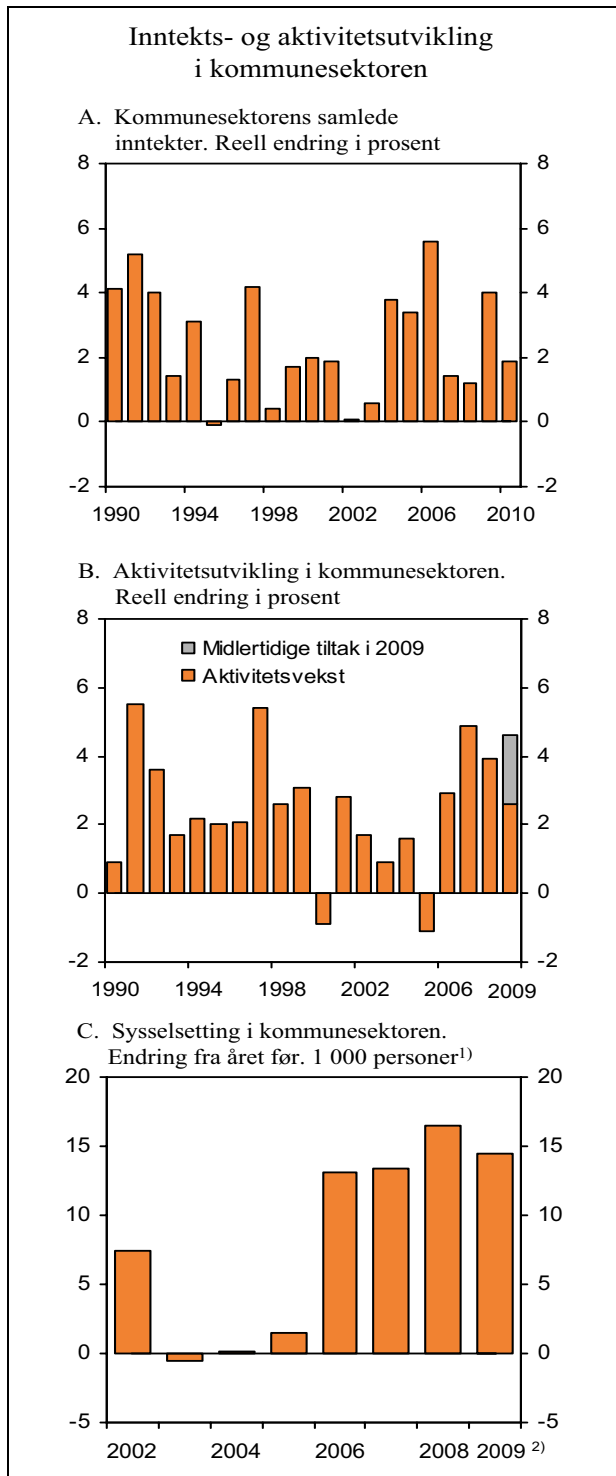
Kommunesektoren har blitt tilført betydelige inntekter de siste årene, jf. figur 3.7A. For perioden 2006–2009 sett under ett anslås den reelle veksten i kommunesektorens samlede inntekter til 33,8 mrd. 2009-kroner, eller nærmere 13 pst. Dette gir en gjennomsnittlig årlig realvekst på om lag 3,1 pst., mot 2,0 pst. i foregående fireårsperiode. Nærmere halvparten av inntektsveksten i fireårsperioden 2006–2009 har kommet i form av økte frie inntekter.

Aktiviteten i kommunesektoren har tatt seg kraftig opp de siste årene etter en forholdsvis lav vekst i første halvdel av dette tiåret, jf. figur 3.7B. Fra 2005 til 2008 økte bruttoinvesteringene i kommunesektoren reelt med om lag 30 pst. Innenfor barnehagesektoren var det i 2008 rekordstor utbygging for tredje år på rad, og om lag 12 000 flere barn fikk plass i løpet av året. Sysselsettingen i kommunesektoren har også økt kraftig, jf. figur

3.7C. Ifølge kvartalsvise nasjonalregnskapstall for 2. kvartal i år har sysselsettingen i kommunesektoren økt med om lag 55 000 personer de siste fire årene, tilsvarende over 12 pst. flere sysselsatte. Boks 3.4 gir en nærmere omtale av aktivitetsutviklingen i kommunesektoren.

I mange kommuner og fylkeskommuner har aktivitetsveksten vært høyere enn inntektsveksten de siste par årene. Sammen med økte rente- og avdragsutgifter, tap på finansielle plasseringer og høy kostnadsvekst har dette bidratt til en kraftig svekkelse i kommunesektorens netto driftsresultat. For sektoren som helhet anslås netto driftsresultatet i 2008 nå til om lag 0,4 pst., mot 2,5 pst. i 2007 og 5,5 pst. i 2006, jf. figur 3.8A. Kommunene utenom Oslo hadde i 2008 et samlet netto driftsresultat på -0,6 pst., mens netto driftsresultatet i Oslo var 3,9 pst. For fylkeskommunene anslås netto driftsresultatet i 2008 til 2,9 pst.

Underskuddet før lånetransaksjoner i kommunesektoren anslås ut fra foreløpige regnskapstall å ha steget til knapt 25 mrd. kroner i 2008, tilsvarende drøyt 8 pst. av inntektene, jf. figur 3.8B. Som følge av underskuddene de siste årene har netto-



Figur 3.7 Inntekts- og aktivitetsutvikling i kommunesektoren

1 Tallene for 2002 og 2004 er korrigert for overføring av henholdsvis spesialisthelsetjenesten og barnevern, familievern og rusomsorg fra fylkeskommunene til staten.

2 Vekst fra 2. kvartal 2008 til 2. kvartal 2009.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Boks 3.5 Netto driftsresultat og overskudd før lånetransaksjoner

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 beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) bør netto driftsresultat 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.

Overskudd før lånetransaksjoner viser samlede inntekter fratrukket samlede utgifter, der utgifter til bruttorealinvesteringer er medregnet, mens lån og avdrag er holdt utenom. Overskudd før lånetransaksjoner, med tillegg for eventuelle omvurderinger av fordringer og gjeld, bestemmer utviklingen i kommunesektorens netto fordringsposisjon.

gjelden i kommunesektoren steget til i underkant av 40 pst. av inntektene i 2008. Økningen i underskudd før lånetransaksjoner i 2007 og 2008 må ses i sammenheng med høy vekst i både driftsutgifter og bruttoinvesteringer, samt tap på aksjer og andre verdipapirer. Bruttoinvesteringene utgjorde i 2008 over 13 pst. av inntektene, som er et historisk høyt nivå.

Antall kommuner som må ha godkjenning fra fylkesmannen for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak og langsiktige leieavtaler, ligger fortsatt på et forholdsvis lavt nivå, jf. figur 3.8C. Ved inngangen til oktober i år var det registrert 44 kommuner i Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK). Dette er om lag uendret fra 2008 og betydelig lavere enn høsten 2004, da 119 kommuner var oppført i registeret. De siste endringene i ROBEK er foretatt i etterkant av at kommunestyrene og fylkestingene har vedtatt årsregnskapet for 2008. Det er for tiden ikke registrert noen fylkeskommuner i ROBEK.

Tabell 3.8 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2009. Anslag på ulike tidspunkt. Mrd. 2009-kroner og prosentvis vekst

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. 2009-kroner	Pst.	Mrd. 2009-kroner	Pst.
Nasjonalbudsjettet 2009	7,3	2,6	3,5	1,7
St.prp. nr. 37 (2008–2009)	8,5	3,0	3,6	1,8
Revidert nasjonalbudsjett 2009	9,5	3,3	4,9	2,4
Nasjonalbudsjettet 2010	11,4	4,0	6,1	3,0

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

3.3.2 Nærmere om kommuneforvaltningens inntekter i 2009

Kommunesektorens inntekter ligger an til å bli betydelig høyere i 2009 enn lagt til grunn i fjor høst. I Nasjonalbudsjettet 2009 ble realveksten i kommunesektorens samlede inntekter anslått til 7,3 mrd. kroner eller 2,6 pst., regnet fra daværende anslag på regnskap for 2008. Veksten i kommunesektorens frie inntekter ble anslått til 3,5 mrd. kroner eller 1,7 pst., jf. tabell 3.8.

I forbindelse med de finanspolitiske tiltakene i St.prp. nr. 37 (2008–2009) ble kommunesektoren tilført 1,2 mrd. kroner i økte frie inntekter i form av rammeoverføringer. I tillegg ble kommunene kompensert for det reelle inntektsbortfallet knyttet til lavere anslåtte skatteinntekter på 1,2 mrd. kroner. Samtidig viste regnskapstall at skatteinntektene for kommunesektoren i 2008 ble 1 mrd. kroner høyere enn tidligere lagt til grunn. De økte inntektene i 2008 bidro isolert sett til en tilsvarende nedjustering av inntektsveksten fra 2008 til 2009. Sam-

Boks 3.6 Bruken av det ekstraordinære vedlikeholdstilskuddet

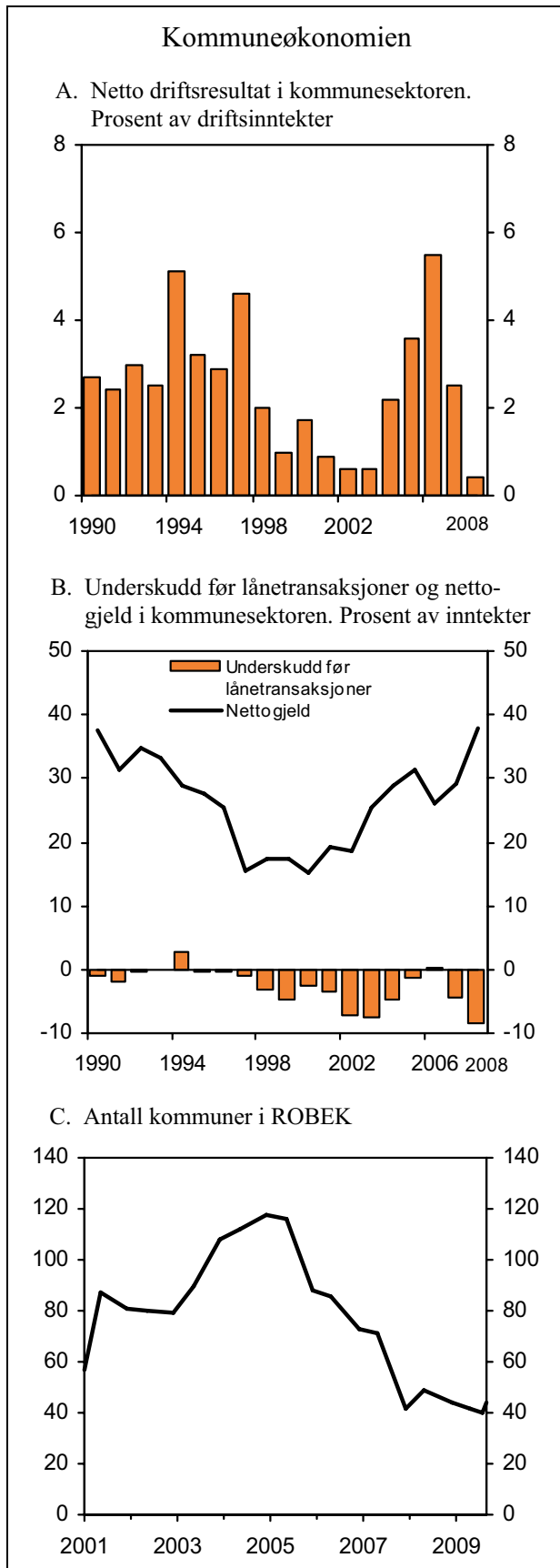
I den finanspolitiske tiltakspakken som ble lagt fram i St.prp. nr. 37 (2008–2009), ble det bevilget et midlertidig vedlikeholdstilskudd til kommuner og fylkeskommuner på 4 mrd. kroner i 2009. Det ekstraordinære vedlikeholdstilskuddet ble fordelt med et likt beløp per innbygger, hvor 80 pst. av midlene gikk til kommunene og 20 pst. til fylkeskommunene. Midlene er forbeholdt prosjekter og tiltak som kommer i tillegg til allerede vedtatte prosjekter i kommunens eller fylkeskommunens opprinnelige budsjett. Videre må prosjektene settes i gang i 2009. I de tilfeller der tiltak blir iverksatt, men ikke fullført i 2009, settes ubrukte midler av i et bundet driftsfond eller et bundet investeringsfond, avhengig av hvilken type tiltak det er snakk om. Midler som ikke er anvendt skal tilbakebetales.

I tiltakspakken ble også investeringsrammene innenfor rentekompensasjonsordningene for skole- og svømmeanlegg og kirkebygg økt med hhv. 1,0 og 0,4 mrd. kroner. I tillegg ble tilsagnsrammene for investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser økt med 1 500 enheter. Benyttes vedlikeholdstilskuddet, investeringsrammene og tilsagnsrammen fullt ut,

vil det i tillegg gi kommunene økte frie inntekter fra momskompensasjon på til sammen 0,8 mrd. kroner. Det midlertidige vedlikeholdstilskuddet og momskompensasjon regnes ikke med i den beregnede inntektsveksten for 2009.

Statusrapporteringen fra kommunene og fylkeskommunene i juni 2009 viste at det allerede var iverksatt eller ferdigstilt prosjekter tilsvarende vel 1/3 av vedlikeholdstilskuddet. Samtidig var prosjekter tilsvarende vel ¼ av tilskuddet ute på anbud. Vedtakene i kommunene og fylkeskommunene tyder på at om lag 1½ mrd. kroner av vedlikeholdstilskuddet vil gå til å ruste opp skolebygg, om lag ¾ mrd. kroner til veier og andre trafikktiltak, ½ mrd. kroner til sykehjem og omsorgsboliger, ½ mrd. kroner til kirke-, idretts- og kulturformål og ¼ mrd. kroner til barnehager. De resterende midlene, anslått til ½ mrd. kroner, brukes til andre formål, deriblant administrasjonsbygg, kommunale utleieboliger mv.

Kommunene og fylkeskommunene skal gi en endelig rapportering om bruken av vedlikeholdsmidler våren 2010.



Figur 3.8 Perspektiver på kommuneøkonomien

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

let sett ble inntektsveksten i 2009 anslått til 8,5 mrd. kroner. Kommunene og fylkeskommunene fikk også et midlertidig vedlikeholdstilskudd på 4 mrd. kroner, samt økte rammer innenfor rentekompensasjonsordningene, jf. boks 3.6. Disse midlene kommer i tillegg til den beregnede inntektsveksten.

I Revidert nasjonalbudsjett 2009 ble kommunesektoren tilført ytterligere 1 mrd. kroner i frie inntekter i form av økte rammeoverføringer. Samtidig ble anslaget for kommunesektorens skatteinntekter i 2009 satt opp med 0,3 mrd. kroner basert på løpende informasjon om skatteinngangen. Anslaget for øremerkede overføringer til kommunesektoren ble redusert med drøyt 0,5 mrd. kroner, i hovedsak knyttet til lavere rentenivå og dermed lavere bevilgninger under de ulike rentekompensasjonsordningene. Motstykket til dette er lavere renteutgifter for kommuner og fylkeskommuner.

Etter Revidert nasjonalbudsjett 2009 foreligger det ny informasjon om skatteinngangen, som trekker i retning av at kommunesektorens skatteinntekter i 2009 vil bli om lag 1,2 mrd. kroner høyere enn tidligere lagt til grunn. Kostnadsveksten i kommunesektoren i 2009 anslås til 4,1 pst., som er uendret fra Revidert nasjonalbudsjett 2009. Den reelle veksten i kommunesektorens samlede inntekter fra 2008 til 2009 anslås etter dette til 11,4 mrd. 2009-kroner eller 4,0 pst. Veksten i de frie inntektene anslås til 6,1 mrd. 2009-kroner, tilsvarende 3,0 pst.

3.3.3 Det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2010

I Kommuneproposisjonen 2010 ble det signalisert en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter fra 2009 til 2010 på mellom 5 og 6 mrd. 2010-kroner. Av denne veksten ble det lagt opp til at 4 mrd. kroner skulle komme som frie inntekter. Det ble presisert at veksten i inntektene etter vanlig praksis regnes fra det nivået på kommunesektorens inntekter i 2009 som ble anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2009.

Regjeringens budsjettforslag for 2010 innebærer en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på om lag 8,0 mrd. 2010-kroner eller 2,6 pst., regnet i forhold til anslaget for kommunesektorens inntekter i 2009 i Revidert nasjonalbudsjett 2009, jf. tabell 3.9. I tillegg til vekst i kommunesektorens frie inntekter foreslår Regjeringen økte bevilgninger under ulike departementers budsjetter til bl.a. barnehagesektoren, grunnskolen, ressurskrevende tjenester og omsorgsboliger og sykehjemsplasser.

Tabell 3.9 Vekst i kommunesektorens inntekter i 2010 regnet i forhold til anslått inntektsnivå i 2009 i henholdsvis Revidert nasjonalbudsjett 2009 og Nasjonalbudsjettet 2010. Mrd. 2010-kroner

	Mrd. 2010-kroner	
	Mål ift. anslag på regnskap for 2009 i RNB09	Mål ift. anslag på oppdatert regnskap for 2009 i NB10
Samlede inntekter	8,0	6,0
Herav:		
– Frie midler ¹	4,2	3,0
– Øremerkede tilskudd mv.	3,5	2,8
– Gebyrer mv.	0,2	0,2

¹ Inkluderer 1 mrd. kroner knyttet til en økning i midlene til øvrige riksveier som blir fylkesveier fra 1. januar 2010 og 230 mill. kroner knyttet til styrking av forebyggende helsetjenester som et ledd i samhandlingsreformen.

Kilde: Finansdepartementet.

Realveksten i kommunesektorens frie inntekter anslås til 4,2 mrd. 2010-kroner fra 2009 til 2010, regnet i forhold til inntektsanslaget for 2009 i Revidert nasjonalbudsjett 2009. Av den anslåtte veksten er 230 mill. kroner knyttet til en styrking av det forebyggende helsearbeidet i kommunene i tilknytning til samhandlingsreformen. Gebyrinntektene anslås reelt sett å øke med drøyt 0,2 mrd. kroner fra 2009 til 2010.

Ved beregning av realveksten i kommunesektorens inntekter er det lagt til grunn en prisvekst på kommunal tjenesteyting (deflator) på 3,1 pst. fra 2009 til 2010.

Regjeringens budsjettforslag innebærer en vekst i kommunesektorens samlede inntekter som ligger godt over øvre grense i det intervallet som ble signalisert i Kommuneproposisjonen 2010. Veksten i kommunesektorens frie inntekter er om lag som signalisert.

Regnet i forhold til anslag på regnskap for 2009, innebærer Regjeringens budsjettforslag en reell økning i kommunesektorens samlede inntekter på om lag 6,0 mrd. kroner eller 1,9 pst. Det er da tatt hensyn til at skatteanslaget for 2009 er oppjustert, samt at det statlige tilskuddet til ressurskrevende tjenester har økt kraftig. Realveksten i de frie inntektene anslås til 3,0 mrd. kroner eller 1,3 pst.

Maksimalskattørene og kommunesektorens skatteinntekter

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

I Kommuneproposisjonen 2009, som ble lagt fram i mai 2008, ble det signalisert at skattøren skal fastsettes slik at skatteinntektene vil utgjøre 45 pst. av de samlede inntektene i kommuneforvaltningen. Skatteinntektene anslås å utgjøre 44 pst. av kommunesektorens samlede inntekter i 2009. Nivået på skatteandelen må ses i sammenheng med at rammeoverføringene til kommunesektoren ble økt både i forbindelse med tiltakene i St.prp. nr 37 (2008–2009) og i Revidert nasjonalbudsjett 2009. Oppjusteringen av skatteanslaget for 2009 trekker i motsatt retning. I den finanspolitiske tiltakspakken ble også kommunesektoren kompensert med økte rammeoverføringer for det reelle inntektsbortfallet knyttet til lavere anslåtte skatteinntekter.

Usikkerhet knyttet til den videre økonomiske utviklingen og kommunesektorens behov for sikre inntekter tilsier at skatteandelen ikke økes fra 2009 til 2010. Regjeringen foreslår derfor å holde kommunale og fylkeskommunale maksimalskattører for personlige skatteyttere uendret fra 2009 til 2010, på hhv. 12,80 pst. og 2,65 pst. Satsen for fellesskatt foreslås uendret på 12,55 pst. i 2010, slik at samlet sats på alminnelig inntekt fra personlige skattytere fortsatt er 28 pst. Skatteinntektens andel av kommunesektorens samlede inntekter anslås med dette å bli noe redusert fra 2009 til 2010. Reduksjonen må ses i sammenheng med forvaltningsreformen, som innebærer at fylkeskommunene fra 1. januar 2010 blir tilført nye oppgaver, bl.a. knyttet til riksveier. Økningen i fylkeskommunenes inntekter som følge av forvaltningsreformen, bevilges som rammetilskudd og økt momskompensasjon, og medfører dermed isolert sett at skattens andel av samlede inntekter for fylkeskommunene vil bli

noe redusert. For kommunene anslås skatteandelen å øke fra drøyt 44 pst. i 2009 til vel 44½ pst. i 2010.

Med uendrede kommunale og fylkeskommunale skattører anslås kommunesektorens inntekter fra skatt på inntekt og formue å øke med 5,7 pst. fra 2009 til 2010. Den sterke rentenedgangen i 2009 antas å trekke opp veksten i kommunesektorens skatteinntekter med et etterslep i 2010. For kommunene anslås veksten til 5,9 pst., mens veksten for fylkeskommunene anslås til 4,7 pst. Den sterkere veksten for kommunene enn for fylkeskommunene skyldes at skattøren for kommunene ble økt i 2009 for å kompensere for avviklingen av kommunal selskapskatt. Deler av denne endringen virker først inn på skatteinntektene i 2010.

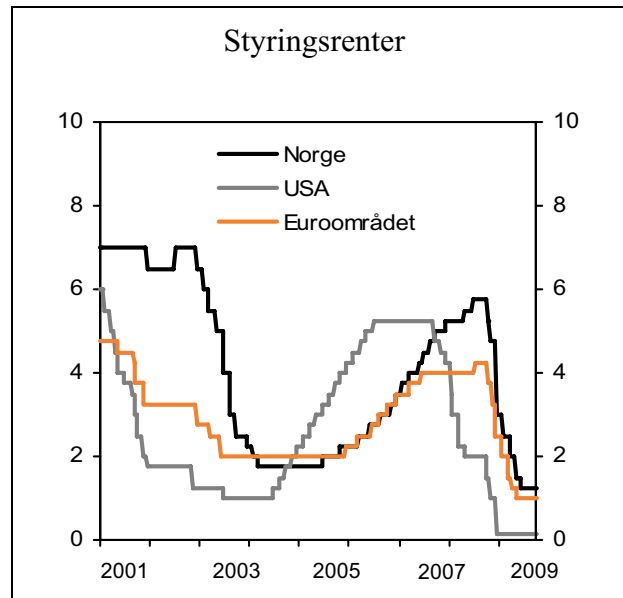
3.4 Pengepolitikk og finansiell stabilitet

For å dempe virkningene av finanskrisen har norske myndigheter satt i verk omfattende og målrettede tiltak for å stabilisere finansmarkedene. Slike tiltak er også gjennomført i mange andre land, jf. boks 2.2 som gir en sammenfatning av sentrale tiltak internasjonalt det siste året. For å bedre norske bankers evne og vilje til å gi lån til bedrifter og husholdninger, har Norges Bank tilført langt mer likviditet enn vanlig gjennom det siste året, samtidig som Regjeringen har etablert ordninger for å lette bankenes tilgang på langsiktig finansiering og styrke kjernekapitaldekningen. I tillegg gir Norges Bank kraftige impulser til økonomien gjennom en svært ekspansiv pengepolitikk.

3.4.1 Penge- og likviditetspolitikk

Som følge av problemene i finansmarkedene og tilbakeslaget i verdensøkonomien endret utsiktene for utviklingen i inflasjon, produksjon og sysselsetting seg markert i fjor høst. For å dempe virkningene på norsk økonomi har Norges Bank det siste året satt ned styringsrenten med til sammen 4,5 prosentpoeng til 1,25 pst. Retningslinjene for pengepolitikken er gjengitt i boks 3.7.

Norges Banks *likviditetspolitikk* har som formål å gi hovedstyrets rentevettk bredt gjennomslag i de korte pengemarkedsrentene. Den normale sammenhengen mellom styringsrenten og pengemarkedsrentene ble imidlertid betydelig forstyrret i tiden etter at den amerikanske investeringsbanken Lehman Brothers gikk konkurs i midten av september i fjor. Risikopåslagene i pengemarkedet



Figur 3.9 Styringsrenter. Prosent

Kilder: Norges Bank, ECB og Federal Reserve.

økte markert, og det ble nærmest full stopp i kredittflyten i penge- og kredittmarkedene.

For å bedre likviditetssituasjonen og bankenes tilgang på finansiering var Norges Bank raskt ute med å tilføre F-lån i et langt større omfang og med lengre løpetider enn normalt. Norges Bank lempet dessuten på kravene til sikkerhet for lån i sentralbanken med sikte på å øke bankenes låneadgang. Norges Bank har også tilført lån i valuta til markedet.

I tillegg til Norges Banks likviditetstilførsler lanserte Regjeringen den 12. oktober i fjor den såkalte *bytteordningen* der bankene kan låne statspapirer i bytte mot obligasjoner med fortrinnsrett. Stortinget ga de nødvendige fullmakter for å kunne sette i verk ordningen den 28. oktober, og første auksjon i ordningen ble gjennomført 24. november 2008. Bytteordningen har en samlet ramme på 350 mrd. kroner for 2008 og 2009 og gir bankene mulighet til å stille statspapirene som sikkerhet for nye lån eller selge dem for å bedre sine utlånsmuligheter. For å gi flest mulig banker anledning til å delta er vilkårene for å delta i ordningen løpende blitt justert. Ordningen er bl.a. utvidet slik at også obligasjoner med fortrinnsrett i næringslån og kommunelån kan godtas, i tillegg til obligasjoner med fortrinnsrett i pantesikrede boliglån. Det er også blitt åpnet for at banker kan delta i ordningen gjennom bankeide kredittforetak. Per 5. oktober 2009 er det avholdt 23 auksjoner og inngått bytteavtaler for 228 mrd. kroner.

Boks 3.7 Retningslinjer for pengepolitikken

Pengepolitikkenes langsiktige oppgave er å gi økonomien et nominelt ankerfeste. Lav og stabil inflasjon er viktig for en god økonomisk utvikling. Retningslinjene for pengepolitikken fra 2001 innebærer 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 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. 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 valutamarke-

§ 4.

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

II

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

Tiltakene fra Regjeringen og Norges Bank har vært nødvendige for å redusere faren for at norske banker kunne få akutte likviditetsproblemer med alvorlige konsekvenser for det norske finansielle systemet. Tiltakene har trolig også bidratt vesentlig til bedringen vi har sett i finansmarkedene og i norsk økonomi den siste tiden, jf. nærmere omtale i kapittel 2.

Bedringen i finansmarkedene bidrar til å stabilisere tilgangen på kreditt for bedrifter og husholdninger og understøtter dermed aktiviteten i norsk

økonomi. Informasjon fra Norges Banks utlånsundersøkelse viser at bankene ser for seg om lag uendret kredittpraksis overfor både foretak og husholdninger i 3. kvartal i år, etter en klar innstramning overfor foretakene de foregående kvartalene. I tillegg stimuleres økonomien av Norges Banks rentereduksjoner. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at gjennomsnittlig rente på bankenes utlån til ikke-finansielle private foretak falt fra om lag 8 pst. ved utgangen av 3. kvartal i fjor til 4,6 pst. ved utgangen av 2. kvartal i år. Bankenes rente på ned-

betalingslån til husholdninger med pant i bolig ble redusert fra vel 7,4 pst. til vel 4 pst. i samme periode. Ettersom om lag 90 pst. av boliglånene i Norge er lån med flytende rente, slår dette relativt raskt ut i kjøpekraften til norske husholdninger. Oppgangen i husholdningenes etterspørsel er en viktig drivkraft bak den økte aktiviteten i økonomien de siste månedene.

De særskilte tiltakene som er iverksatt for å motvirke virkningen av finanskrisen, er midlertidige. Etter hvert som situasjonen i norsk økonomi normaliseres, vil tiltakene gradvis trappes ned. Norges Bank har i tråd med dette begynt å øke minsteprisen i bytteordningen i takt med at bankenes finansieringsmuligheter i markedet er blitt bedre. Norges Bank har videre varslet at siste auksjon vil bli gjennomført i desember.

Også Norges Banks styringsrente, som nå er meget lav, vil etter hvert måtte settes opp til et mer normalt nivå. Norges Bank regner et normalt nivå for styringsrenten til mellom 5 og 6 pst. Norges Banks renteprognose i den pengepolitiske rapporten fra juni i år antyder at rentebunnen nå er nådd og at renten vil holdes uendret på dagens nivå fram til våren 2010, før den gradvis vil bli økt. I forbindelse med rentebeslutningen i august varslet imidlertid Norges Bank at styringsrenten kunne bli satt tidligere opp enn det som lå inne i rentebanen fra juni, dersom den positive utviklingen i norsk økonomi skulle fortsette. Renten ble holdt uendret også på rentemøtet i september, men Norges Bank skrev i pressemeldingen at hovedstyret som et

alternativ hadde vurdert å øke renten ved dette møtet.

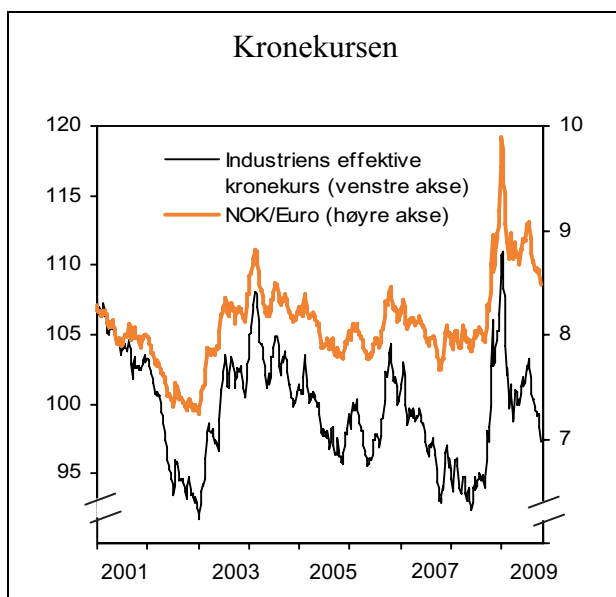
Markedsaktørene venter nå at Norges Banks hovedstyre vil heve renten på rentemøtet i slutten av oktober i år, og deretter sette den opp flere ganger gjennom det neste året. Differansen mellom det norske rentenivået og gjennomsnittlig rente hos våre viktigste handelspartnere forventes å øke noe det nærmeste året. Mange av disse landene er verre stilt enn Norge som følge av finanskrisen, og sentralbankene har derfor redusert styringsrentene til nær null, samtidig som de har varslet at rentene vil bli holdt lave så lenge den økonomiske situasjonen tilsier det. I sine avveininger legger Norges Bank bl.a. vekt på både den direkte effekten av en høyere rente på innenlandsk etterspørsel og på at en for stor rentedifferanse kan føre til en fortsatt styrking av den norske kronen, som også kan bidra til å redusere veksten i aktivitet og priser.

3.4.2 Andre tiltak rettet mot finansmarkedene

Statens finansfond

Den 8. februar 2009 foreslo Regjeringen å opprette et statlig fond – Statens finansfond – som midlertidig skal 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 er utformet slik at de tilfredsstiller statsstøtte-reglene 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. Beslutningen om å tilføre en bank kapital tas av Statens finansfond etter søknad fra den enkelte bank. Alle norske banker har kunnet søke om kapitaltilskudd fra Statens finansfond, forutsatt at Kredittilsynet har bekreftet at banken oppfyller krav til kjernekapitaldekning med god margin. Ved søknadsfristens utløp hadde 34 banker søkt om kapitaltilskudd på til sammen vel 6,7 mrd. kroner. Full tildeling av de søknadene som foreligger vil innebære at 13 pst. av fondets ramme benyttes. Søkerbankenes forvaltningskapital utgjør om lag 15 pst. av den samlede forvaltningskapitalen i norske banker. De sparebankene som har søkt fondet, representerer om lag halvparten av forvaltningskapitalen til norske spa-



Figur 3.10 Kronekursen

Kilde: Norges Bank.

rebanker (DnB NOR grupperes da statistisk som en forretningsbank).

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

Begge instrumentene har et løpende avkastningskrav som skal avspeile både risiko knyttet til utsteder og risiko knyttet til type instrument. Instrumentene utformes med økonomiske incentiver til innløsning, med sikte på at de skal innløses etter en viss periode. For banker som deltar i ordningen settes det begrensninger i lønn, bonuser og annen godtgjørelse til ledende ansatte.

Bankene står overfor økt tapsrisiko i tiden framover, samtidig som det i markedet kreves høyere kapitaldekning enn tidligere for at en bank kan betraktes som «solid». Også blant kredittvurderingsbyråene kreves det mer kapital enn før for å få gode kredittkarakterer, som er avgjørende for om bankene oppnår tillit i markedet og rimelige vilkår for innlån. Etter at Regjeringen foreslo å opprette Statens finansfond 8. februar i år, har bankene visst at kjernekapitaltilførsel fra fondet har vært et godt alternativ til innhenting av kapital fra markedet. Dette har vært og er et viktig sikkerhetsnett for norske banker. Opprettelsen av fondet har dermed 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. Prisingen av fondets instrumenter er satt slik at prisen er relativt gunstig når det ordinære markedet ikke fungerer, og relativt sett mindre gunstig når det ordinære markedet fungerer. Noen store banker har nå valgt å hente ny kapital i det ordinære markedet. Dette indikerer at finansmarkedene nå fungerer bedre, noe myndighetenes tiltak, herunder etableringen av Statens finansfond, har bidratt til.

Statens obligasjonsfond

Statens obligasjonsfond ble opprettet for å bidra til økt likviditet i og kapitaltilgang til det norske kre-

dittobligasjonsmarkedet, jf. Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 35 (2008–2009). Obligasjonsfondet er et generelt virkemiddel overfor obligasjonsmarkedet, hvor fondet sammen med andre investorer kjøper obligasjonslån utstedt av norske foretak i både førstehånds- og andrehåndsmarkedet.

Finansdepartementet fastsatte 18. mars 2009 forskrift for forvaltningen av Statens obligasjonsfond. Det ble samtidig gitt fullmakt til Folketrygd-fondet til å starte investeringene innenfor en samlet ramme på inntil 50 mrd. kroner. Finansdepartementet har lagt vekt på at tiltaket skal være midlertidig, at investeringene skal skje på markedsmessige vilkår og at tiltakets omfang skal reflektere hensynet til å være virkningsfullt uten at fondet blir for dominerende i obligasjonsmarkedet. Ettersom investeringene skal finne sted på markedsmessige vilkår, er ikke tiltaket å anse som statsstøtte.

Fra investeringene startet opp i mars og fram til utgangen av juni ble om lag 5,5 mrd. kroner tilført obligasjonsmarkedet, fordelt på i alt 33 lån fra 23 utstedere. Av de 33 lånene er seks lån utstedt av selskaper med selskaper med kredittvurdering lavere enn BBB. En stor andel av kapitalen er plassert i førstehåndsmarkedet. Obligasjonsfondets andel av emisjonene har variert fra 5 til 60 pst. Siden oppstart og fram til halvårsskiftet ble det oppnådd en avkastning på 132 mill. kroner, tilsvarende 2,4 pst. av investert kapital. Avkastningen vil ikke bli sammenliknet med en referanseportefølje før investert kapital når 10 mrd. kroner. Forvaltningskostnadene i første halvår 2009 utgjorde 2,3 mill. kroner.

Videre investeringsaktiviteter vil avhenge av markedsforholdene og av utviklingen i bankenes og obligasjonsmarkedets evne til effektivt å formidle kreditt. Etter hvert som forholdene normaliseres, vil Obligasjonsfondet gradvis bli bygget ned i takt med obligasjonsforfall, og til slutt avvikles.

Regjeringen vil rapportere om virksomheten til Statens finansfond og Statens obligasjonsfond i Kredittmeldinga 2009, som legges fram for Stortinget i vårsesjonen 2010.

Andre tiltak

Etterspørselen etter norske eksportprodukter falt markert som følge av finanskrisen. Dette ga lavere produktpriser i en tid der også tilgangen på finansiering ble vanskelig for mange bedrifter. Regjeringen satte på denne bakgrunn i verk flere tiltak for å bistå sektoren:

- Allerede høsten 2008 ble rammen for GIEKs alminnelige garantiordning utvidet fra 50 til inntil 110 mrd. kroner. Tiltaket bidrar til at norske eksportbedrifter får finansiering til nye kontrakter og investeringer.
- Rammen for GIEKs byggelånsgarantiordning ble økt fra 5 til inntil 8 mrd. kroner. Ordningen sikrer bankene tilbakebetaling av lån som er gitt til norske verft i forbindelse med finansiering av nye skip under bygging.
- Rammen for GIEKs u-landsordning ble i januar 2009 utvidet fra 2,1 til 3,15 mrd. kroner. Utvidelsen av rammen for u-landsordningen understøtter norske bedrifters eksport til, og investeringer i, utviklingsland.

Disse tiltakene må ses i sammenheng med tiltakene som ble iverksatt for å styrke tilgangen på eksportfinansiering gjennom Eksportfinans og den såkalte 108-ordningen, som er en ordning med fastrentelån til utenlandske kjøpere av norske kapitalvarer og til norske rederier med inntjening i utenlandsk valuta. Staten vil gi lån til Eksportfinans i to år, med løpetider på inntil fem år. Under rimelige forutsetninger kan finansieringsbehovet bli om lag 50 mrd. kroner over de neste ett til to årene. Denne ordningen omfatter finansiering av kontrakter om eksport av kapitalvarer og skip.

Regjeringen har dessuten økt rammen til Innovasjon Norge, noe som også bidrar til å avhjelpe situasjonen for eksportbedriftene.

Gjennom det internasjonale samarbeidet om finansierings- og eksportkredittsektoren i OECD-regi er det utviklet omforente retningslinjer for støtte til eksport. Regjeringens tiltak er i tråd med disse reglene.

For å bedre kommunenes tilgang på lån har Regjeringen økt egenkapitalen i Kommunalbanken med 300 mill. kroner. Videre er utlånsrammen i Husbanken økt med 2 mrd. kroner.

3.4.3 Finansiell stabilitet

Finansiell stabilitet innebærer at det finansielle systemet er solid nok til å håndtere forstyrrelser i økonomien, og således 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 godt 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.

Finansdepartementet har et overordnet ansvar for å sikre et velfungerende finansmarked. Kredittilsynet 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, Kredittilsynet og Norges Bank har etablert faste trepartsmøter for å diskutere utsiktene for finansiell stabilitet, koordinering av kriseberedskap og viktige forhold knyttet til rammebetingelsene for finansiell sektor. I utgangspunktet avholdes det to møter i året, men ved behov møtes partene flere ganger. Som følge av finanskrisen har det vært avholdt hyppigere trepartsmøter enn opprinnelig planlagt. I 2008 hadde partene fire slike møter, mens det så langt i 2009 er avholdt seks møter.

Finansdepartementet administrerer også et finansmarkedsfond. Utøvelsen av virksomheten foretas av et eget styre. Finansmarkedsfondet gir hvert år støtte til forskningsprosjekter og allmennopplysning knyttet til finansmarkedet. De årlige bevilgningene til Finansmarkedsfondet tilsvarer rente på fondets kapital, og er for tiden på 11,8 mill. kroner årlig. Finansmarkedsfondet bidrar til å styrke kunnskapen om finansmarkedene.

Finansdepartementet vurderer utsiktene for finansiell stabilitet i de årlige kredittmeldingene. I St.meld. nr. 31 (2008–2009) Kredittmeldinga 2008, som ble lagt fram i april 2009, skrev Finansdepartementet bl.a. at forutsetningene for finansiell stabilitet internasjonalt hadde svekket seg betydelig gjennom 2008, men at forholdene hadde bedret seg fram mot årsskiftet 2008/2009. I den gjeldende situasjonen ble det vurdert som særlig viktig at livsforsikringsselskapene og pensjonskassene passet på at det med god sikkerhetsmargin var ansvar mellom risiko og soliditet. Om soliditeten i banksektoren konkluderte departementet med følgende:

«Kredittrisikoen til dei norske bankane har dei siste månadane auka markert, særleg med omsyn til den svake realøkonomiske utviklinga. Det er stor uvisse om den vidare utviklinga i norsk og internasjonal økonomi. Medan det kan kome tap framover som vil svekkje soliditeten i bankane, er det lite truleg at vi får ei ny bankkrise. Likevel kan ein ikkje sjå bort frå at

einskilde bankar kan få problem i år eller i 2010, og at det i nokre tilfelle kan bli naudsynt med ytterlegare tiltak.»

Det er nå klare tegn til bedring i norsk og internasjonal økonomi, jf. omtale i kapittel 2. Det er imidlertid fortsatt stor usikkerhet knyttet til den videre utviklingen. Bankenes resultater avhenger i stor grad av forholdene i realøkonomien, og det kan ikke utelukkes nye tap, betydelige svingninger og usikkerhet også de nærmeste årene.

Norske banker og andre finansinstitusjoner hadde forholdsvis lav eksponering mot de mest utsatte verdipapirklassene ved inngangen til den internasjonale finanskrisen og er mindre rammet av krisen enn tilsvarende institusjoner i en del andre land. Dette har bl.a. sammenheng med at de norske finansinstitusjonene på viktige områder er underlagt bedre regulering og at de har tatt mindre risiko. Erfaringene fra den norske bankkrisen tidlig på 1990-tallet kan dessuten ha bidratt til at kredittvurderingene i norske banker har vært relativt gode. Norske banker har videre forholdsvis begrenset virksomhet i utlandet og relativt høy innskuddsdekning, selv om innskuddsdekningen er blitt redusert de senere årene. Norges statsfinanser er solide i internasjonal sammenheng. Sammen med myndighetenes uttalte vilje til å iverksette nødvendige tiltak, kan det ha bidratt til å gi markedsaktørene tillit til at norske myndigheter kan håndtere eventuelle problemer som skulle oppstå.

Sammenliknet med samme periode i fjor, hadde bankene en svak resultatforbedring i første halvår i år. Samlet resultat før skatt var 14,3 mrd. kroner, en økning på 2,1 mrd. kroner fra første halvår i fjor. Resultatforbedringen skyldes i hovedsak høyere netto kursgevinster på verdipapirer. I negativ retning trekker betydelig høyere utlånstap og sterkt press på netto renteinntekter. Det samlede resultatet påvirkes i stor grad av en kraftig resultatforbedring for DnB Nor Bank. Utenom DnB Nor Bank hadde de norske bankene en svak nedgang i resultat før skatt i første halvår i år.

Bankenes samlede netto renteinntekter, dvs. differansen mellom bankenes renteinntekter og rentekostnader, var 5 pst. høyere i første halvår i år enn i samme periode i fjor. Bankenes rentemargin, dvs. forskjellen mellom gjennomsnittlig utlåns- og innskuddsrente, var i underkant av 2,4 prosentpoeng ved utgangen av 2. kvartal i år. Anslag tyder på at bankene kan være avhengige av en rentemargin minst på nivået fra 2. kvartal i år for å unngå underskudd i 2009. Dersom utlånstapene blir høyere enn ventet, kan bankene måtte øke rentemarginen fra dette nivået. Bankene vil imidlertid måtte avveie

dette mot hensynet til konkurransesituasjonen og kundenes evne til å betjene gjelden.

Bankenes utlånsmargin utgjør differansen mellom bankenes utlånsrente og NIBOR-renten i pengemarkedet. Utlånsmarginen skal bl.a. dekke forventede utlånstap i bankene, kostnader knyttet til utlånsvirksomheten, tilleggskostnader knyttet til langsiktig finansiering, samt en konkurransedyktig betjening av egenkapitalen. Utlånsmarginen vil variere over tid avhengig av bl.a. markedssituasjonen og konjunktorene, konkurransesituasjonen i kredittmarkedet og av bankenes egne kredittvurderinger av de enkelte utlån. Variasjonen i utlånsmarginen har vært særlig stor i forbindelse med uroen i finansmarkedene.

Bankenes innskuddsmargin er differansen mellom NIBOR-renten i pengemarkedet og bankenes innskuddsrente. Innskuddsmarginen var i første halvår i år mellom 0 og ¼ prosentpoeng. Det lave rentenivået legger i seg selv press på innskuddsmarginen.

Mot slutten av 2008 økte tapene i bankene markert. Det må ses i sammenheng med store verdifall på bankenes verdipapirbeholdninger. Som følge av en mer positiv utvikling i aksje- og obligasjonsmarkedene har slike nedskrivninger ikke i like stor grad gjort seg gjeldende i 1. og 2. kvartal i år. Bankene hadde kvartalsvise utlånstap på 2,2 mrd. kroner i både 1. og 2. kvartal i 2009, mot 4 mrd. kroner i 4. kvartal 2008. Bankenes tap vil imidlertid kunne øke utover i 2009 som følge av økte mislighold. Tapene i første halvår i år tilsvarte 0,42 pst. av utlånsmassen, og dette er betydelig høyere enn ett år tidligere.

Bankene har det siste året finansiert egen aktivitet gjennom overføring av boliglån til kredittforetak som utsteder obligasjoner med fortrinnsrett (OMF-er). Adgangen til å bytte OMF-er mot statspapirer gjennom bytteordningen har stimulert utstedelsen av slike obligasjoner. Ved utgangen av 2. kvartal 2009 hadde kredittforetakene utstedt OMF-er for 318 mrd. kroner, mot 124 mrd. kroner ved utgangen av 2. kvartal i fjor. 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 best sikkerhet som overføres til kredittforetakene. Finansdepartementet har imidlertid bedt Kredittilsynet om å følge med på at en slik overføring ikke fører til en vesentlig svekkelse av gjenværende låneportefølje i den enkelte bank.

For de fleste bankene har kjernekapitalen utgjort en forholdsvis stabil andel av forvaltningskapitalen over tid. Kjernekapitaldekningen falt

imidlertid samlet sett med 0,3 prosentpoeng fra utgangen av første halvår 2008 til utgangen av første halvår 2009, til 5,4 pst. Det er de største bankene som har lavest kjernekapitaldekning. Banker som beregner kapitalkrav etter risikobaserte, interne modeller i henhold til de nye Basel II-reglene (IRB-banker), får ved utgangen av 2009 redusert gulvet for kapitaldekning fra 90 til 80 pst. av beregningsgrunnlaget under Basel I-reglene. Svakere resultater framover vil kunne hindre oppbygging av egenkapital, og i verste fall redusere egenkapitalen. Kapitalkravene for de bankene som benytter interne modeller vil dessuten øke i nedgangstider fordi bankenes kredittrisiko på utlån øker. Internasjonalt diskuteres en videreføring av IRB-gulvet, også etter at gjeldende direktiv bortfaller fra årsskiftet 2009/2010.

Det er 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. For å understøtte realøkonomien og unngå negative vekselvirkninger mellom realøkonomien og finanssektoren, er det helt sentralt at bankene evner å opprettholde normal utlånsvirksomhet. Dette er også bakgrunnen for opprettelsen av Statens finansfond, jf. omtale i avsnitt 3.4.2.

Livsforsikringsselskapene hadde samlet sett et resultat før skatt på 1,8 mrd. kroner i første halvår i år, mot et tap på 2,3 mrd. kroner i samme periode i fjor. Det verdijusterte resultatet, som inkluderer endringer i selskapenes kursreguleringsfond, var 2 mrd. kroner i første halvår i år, mot -18,2 mrd. kroner i første halvår i fjor. Livsforsikringsselskapene er mer utsatte for markedsrisiko enn bankene, ettersom en stor andel av forvaltningskapitalen er plassert i aksjer og obligasjoner. Om lag 80 pst. av forsikringsforpliktelsene er knyttet til en avkastningsgaranti, dvs. at kundene er garantert en minste årlig avkastning på pensjonsmidlene, uavhengig av den faktiske avkastningen som selskapet oppnår fra forvaltningen av midlene. I 2009 er livsforsikringsselskapenes gjennomsnittlige årlige avkastningsgaranti 3,35 pst., ifølge anslag fra Kredittilsynet. Aktivasiden i selskapene består i stor grad av eiendeler som har falt i verdi det siste året. Når inntjeningen på eiendelene er svak, må selskapene tære på bufferkapitalen for å møte sine årlige forpliktelser.

Både bokført og verdijustert kapitalavkastning i livsforsikringsselskapene var 4,3 pst. i første halvår i år, mot hhv. 1,6 pst. og -1,5 pst. i samme periode i fjor. Pensjonskassene, som samlet sett har en høyere aksjeandel enn livsforsikringssel-

skapene, hadde en betydelig høyere verdijustert avkastning i første halvår i år, på 8,8 pst. Samtidig bidro det kraftige kursfallet på aksjer til at pensjonskassene hadde langt svakere avkastning i 2008.

Fra 2008 er det gjennom ny forsikringsvirksomhetslov bl.a. åpnet for at avkastningsgarantien kan beregnes for perioder opp til fem år. Slike kontrakter kan bidra til mer langsiktighet i livsforsikringsselskapenes investeringer, og til mer stabile verdipapirmarkeder. Adgangen til å avtale utvidet garantiperiode er til nå lite brukt. Nye pensjonsforsikringskontrakter er imidlertid hovedsakelig innskuddsbaserte. Det innebærer at den forsikrede bærer avkastningsrisikoen.

Som understreket i Kredittmeldinga 2008 og i tidligere kredittmeldinger, er det svært viktig at livsforsikringsselskapene og pensjonskassene sørger for at det med tilstrekkelig sikkerhetsmargin er samsvar mellom risiko og soliditet.

Ved utgangen av 2. kvartal 2009 hadde livsforsikringsselskapene samlet en kapitaldekning på 16,3 pst., og samtlige selskaper oppfylte per 1. kvartal lovkravet om 8 pst. kapitaldekning. For selskapene sett under ett var solvensmarginen, dvs. forskjellen mellom verdien av det enkelte selskaps eiendeler og nåverdien av forsikringsforpliktelsene, 173,7 pst. i 2. kvartal i år, en nedgang fra 189,2 pst. ved utgangen av 2008. Dersom utviklingen framover går i negativ retning, vil flere selskaper kunne få behov for tilførsel av ny kapital. Dette kan også ha konsekvenser for norske banker som inngår i konsern med livsforsikringsselskaper, siden investeringene i livsforsikringsselskapene kan måtte økes på et tidspunkt hvor også bankene kan være avhengige av kapitaltilførsel.

3.4.4 Reform av internasjonal finansmarkedsregulering

Det arbeides i en rekke internasjonale fora med å analysere årsakene til finanskrisen og med å utarbeide anbefalinger og forslag til endringer i regelverk og tilsyn. Det pågår bl.a. prosesser i G20-landene, IMF, OECD, Baselkomitéen for banktilsyn, Financial Stability Board (FSB) og EU.

Generelt ser det ut til å være bred enighet internasjonalt om at for stor risikotaking, sterke internasjonale smitteeffekter, samt mangelfull og dels fraværende reguleringer i sentrale enkeltland er viktige årsaker til finanskrisen. På denne bakgrunn er det satt i verk arbeidsprosesser internasjonalt for å forbedre regulering og tilsyn med sikte på å redusere risikoen for ustabilitet i det finansielle systemet. Sentralt i disse prosessene er

spørsmål om hva som er passende krav til kapital i banker, og hvordan en skal regulere samspillet mellom enkeltinstitusjoner og den finansielle systemet som helhet.

Fra flere hold er det kommet signaler om bl.a. nye krav til bankenes kapitaldekning, særlige krav til systemviktige finansinstitusjoner og nye regler for avlønning av ansatte i finanssektoren. Blant G20-landene er det enighet om behovet for ny regulering av avlønningssystemer og bonusordninger i finansinstitusjoner for å forhindre utilbørlig risikotaking hos den enkelte ansatte og den enkelte institusjon. Særlig skal nivå og struktur på avlønnen til ansatte som har materiell betydning for en institusjons risikotaking, være gjenstand for større grad av gjennomsiktighet. For å sikre at praksis for avlønning underbygger langsiktig verdiskaping og finansiell stabilitet arbeides det videre med å etablere globale standarder for avlønningsstrukturer, herunder for utsatt utbetaling, tilbakeføring av utbetalt bonus og forholdet mellom fast og variabel avlønning.

Baselkomitéen for banktilsyn meddelte i september i år at den arbeider med fem sentrale forslag til endringer i internasjonal bankregulering. Disse er:

- Økt krav til kvaliteten på kjernekapital. Kjernekapitalen bør ifølge komitéen først og fremst utgjøres av aksjekapital og tilbakeholdt overskudd.
- Et enkelt, ikke-risikovektet, krav til egenkapitalandel («leverage ratio») som et supplement til det risikobaserte systemet i Basel II.
- Etablering av et globalt minstekrav til likviditet, med krav til stresstester og langsiktig likviditetsdekning.
- Utvikling av et rammeverk for motsykliske kapitalbuffer, utover minimumskravene.
- Retningslinjer for å redusere systemrisikoen ved håndtering av alvorlige problemer i grensekryssende banker.

Baselkomitéen vil legge fram konkrete forslag til regelverksendringer innen utgangen av 2009. Komitéens anbefalinger er ikke bindende, men ventes å bli fulgt opp av nasjonale regulerings- og tilsynsmyndigheter og av EU.

EU-kommisjonen har allerede utarbeidet, og dels gjennomført, en rekke forslag til ny regulering i lys av erfaringene fra finanskrisen. EU har også vedtatt endringer i direktivet om innskuddsgarantiordninger, bl.a. med en full harmonisering av dekningsnivået til 100 000 euro innen utgangen av 2010. Regjeringen jobber nå aktivt for å sikre at den norske innskuddsgarantien, som dekker alle inn-

skudd opp til 2 mill. kroner per innskyter per bank, kan beholdes som i dag. Denne har ligget fast siden 1996. Den gode innskuddsgarantien bidro sterkt til at det ikke ble panikk blant norske innskytere høsten 2008, og at det derfor heller ikke ble noen kundeflukt fra norske banker.

Særlig viktig i EUs arbeid er den videre oppfølgingen av de Larosièrereportene, hvor det bl.a. er foreslått ny tilsynsstruktur i Europa. Etter EU-kommisjonens oppfølgende plan skal det etableres nye byråer som skal drive tilsyn på mikronivå, European System of Financial Supervisors (ESFS), samt et nytt organ for makroovervåking av systemisk risiko, European Systemic Risk Board (ESRB) – eller «Risikorådet». Det daglige tilsynet med finansinstitusjoner bør i henhold til anbefalingene i rapporten fortsatt ligge hos nasjonale tilsynsmyndigheter. EØS-EFTA-statenes rolle i den nye tilsynsstrukturen er ikke omtalt i de Larosièrereportene. Norge har sammen med de øvrige EØS-EFTA-statene utarbeidet et felles høringsinnspill der forslaget om ny tilsynsstruktur ble ønsket velkommen, men der det samtidig tydelig ble understreket viktigheten av at EØS-EFTA-statene må få full rett til deltakelse i alle diskusjoner også om enkeltinstitusjoner under ESFS, samt rett til observatørstatus i «Risikorådet». Deltakelse i ESFS er fulgt opp av Europakommisjonen. Regjeringen vil i tiden som kommer arbeide videre for å få gjennomslag for kravet om observatørstatus i Risikorådet.

EU-kommisjonen, eller andre organ innenfor EU-systemet, har også vedtatt eller er i ferd med å vedta bl.a.:

- Forbedret regulering av bankers kapitaldekning, bl.a. gjennom strengere krav til kvalitet på ansvarlig kapital og ved å stramme inn kravene ved verdipapirisering.
- Etablering av «supervisory colleges», som skal sikre tilsynssamarbeid og styrke utviklingen av ensartet tilsynspraksis mellom land.
- Regler for motsykliske kapitalbuffer og dynamiske regler for tapsavsetninger i bankene.
- Nye regler for kredittvurderinger som skal redusere interessekonflikter mellom kredittvurderingsbyråene og foretakene som vurderes, samt bedre kvaliteten på vurderingene.
- Ny regulering av forvaltning av alternative fond, inkludert hedgefond, private equity, eiendomsfond, varefond, infrastrukturfond mv.

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.

Regjeringen jobber for at Norge tar del i arbeidet som pågår på dette området gjennom egnede kanaler, jf. over. Norge var tidlig ute med å stille økte midler til disposisjon for IMF's arbeid med å stabilisere internasjonal økonomi og internasjonale finansmarkeder. Sammen med de andre nordiske landene har Norge også ytt støtte til Island og Latvia innenfor rammen av IMF-programmer. Videre har Norge tatt initiativ til fortsatt nordisk samarbeid for å påvirke de prosesser som er satt i verk i regi av bl.a. G20 og IMF.

Et eget utvalg, Finanskriseutvalget, ble oppnevnt 19. juni 2009. Utvalget har fått som mandat å se på den norske finansmarksreguleringen i lys av finanskrisen, årsaker til den internasjonale finanskrisen, og hvordan denne har virket inn på det norske finansmarkedet. Gjennom sitt arbeid kan utvalget bidra til bedre forståelse av de grunnleggende årsakene til den internasjonale finanskrisen. Dette vil sette oss i bedre stand til å identifisere mangler ved dagens regulering som har bidratt til utviklingen av krisen, slik at reguleringen kan bedres ytterligere i framtiden. Utvalget skal avgi sin utredning til Finansdepartementet innen 31. desember 2010.

3.5 Sysselsettingspolitikken

Sysselsettingspolitikken skal legge til rette for høy sysselsetting og lav arbeidsledighet, slik at flest mulig kan delta i arbeidslivet. Norge har høy yrkesdeltakelse i internasjonal sammenheng, men samtidig har det vært en betydelig vekst i antall personer på de helserelaterte trygdeordningene. Ved utgangen av første halvår 2009 mottok om lag en femdel av befolkningen i yrkesaktiv alder uføreytelser, sykepenges, rehabiliterings- eller attføringspenges eller AFP. Deltakelse i arbeidslivet vil for den enkelte bidra til økt velferd både fordi inntekten øker og fordi arbeidslivet er en viktig arena for sosial inkludering. Samtidig er det viktig å ha gode inntektssikringsordninger for personer som faller utenfor det ordinære arbeidslivet. Høy yrkesdeltakelse er også avgjørende for bærekraften i de offentlige velferdsordningene. En høy arbeidsinnsats per innbygger gir store skattegrunnlag og bidrar positivt til offentlige inntekter. Offentlige finanser vil også styrkes dersom stønadsmottakere utenfor arbeidsstyrken kan bringes over i sysselsetting.

Med en økning i antall arbeidsledige er det viktig at de som mister arbeidet raskt finner nytt arbeid. Fortsatt mange ubesatte stillinger, gjør imidlertid at en stor andel av de ledige kommer til

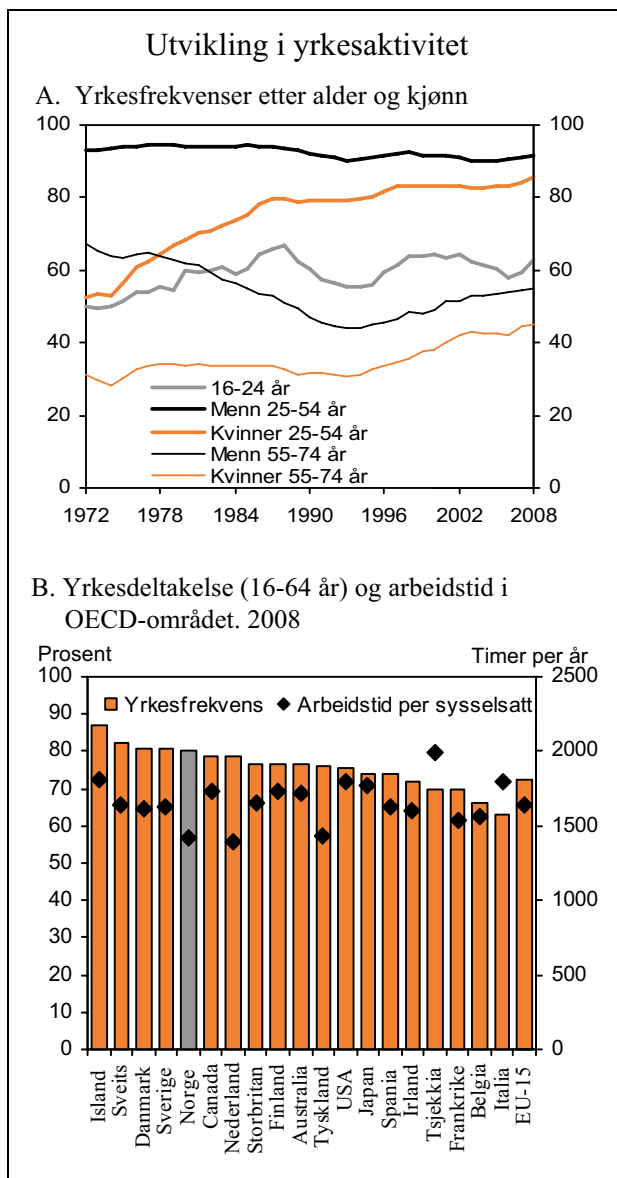
bake i jobb etter en kort periode. Dette illustrerer betydningen av at arbeidsmarkedspolitikken legger til rette for jobbsøking og formidling til arbeid. Regjeringen har gjennomført en markert opptrapping av arbeidsmarkedstiltakene og gjort permitteringsregelverket mer fleksibelt, samtidig som satsingen på arbeidsorienterte inntektssikringsordninger og et inkluderende arbeidsliv er videreført. Sysselsettingspolitikken er en viktig del av Regjeringens innsats for å dempe utslagene av den internasjonale finanskrisen i norsk arbeidsliv. Den økende ledigheten som følge av finanskrisen kan påvirke arbeidstilbudet ved at nedbemanning og lavere etterspørsel etter arbeidskraft øker faren for varig utstøting. Dette er en hovedutfordring. I tillegg er det fortsatt behov for aktiv innsats for å mobilisere arbeidskraftressursene i randsonen av arbeidsmarkedet.

3.5.1 Potensialet for økt tilbud av arbeidskraft

Sammenliknet med andre OECD-land har Norge høy yrkesdeltakelse, særlig blant kvinner og eldre. Den høye yrkesdeltakelsen blant kvinner må ses i sammenheng med utdanningsnivået og bedre muligheter til å kombinere arbeid og familieliv enn det som er tilfellet i mange andre land. Gode ordninger for barnefamilie gjennom foreldrepermisjon, barnehager og fleksible arbeidstidsordninger legger bl.a. til rette for at arbeidstakere kan opprettholde tilknytningen til arbeidslivet når de får barn. Økningen i kvinners yrkesdeltakelse gjennom de siste 40 årene ble fram til midt på 1990-tallet motsvart av en viss nedgang i yrkesdeltakelsen blant menn i aldersgruppen 55–74 år, jf. figur 3.11A.

Samtidig som yrkesfrekvensen i Norge er høy, er gjennomsnittlig arbeidstid lav i internasjonal sammenheng, jf. figur 3.11B. Gjennomsnittlig arbeidstid var i 2008 13 pst. lavere i Norge enn gjennomsnittet for EU (EU-15). Dette må ses i sammenheng med den høye yrkesdeltakelsen blant kvinner, hvor mange arbeider deltid. I 2008 arbeidet totalt sett vel 20 pst. av de sysselsatte i Norge deltid. Dette er 5 prosentpoeng høyere enn gjennomsnittet for OECD-landene. Et høyt sykefravær bidrar også til å trekke gjennomsnittlig arbeidstid ned i Norge. Godt utbygde permisjonsordninger bidrar i samme retning.

Gradvis høyere utdanningsnivå blant kvinner har bidratt til en sterkere arbeidsmarkedstilknypning og økt yrkesdeltakelse særlig blant kvinner over 55 år. Det er grunn til å tro at denne effekten vil kunne føre til ytterligere økning i yrkesdeltakelse.



Figur 3.11 Utvikling i yrkesaktivitet

Kilder: Statistisk sentralbyrå og OECD.

sen framover og også trekke opp gjennomsnittlig arbeidstid pr. sysselsatt. I 2008 var det ifølge AKU i gjennomsnitt 59 000 personer som var undersysselsette, dvs. at de ønsket en høyere stillingsbrøk.

Yrkesaktiviteten blant innvandrere, definert som personer bosatt i Norge og født i utlandet av utenlandskfødte foreldre, ligger klart lavere enn for resten av befolkningen. I 4. kvartal 2008 utgjorde andelen sysselsatte blant innvandrere 64 pst. Dette er om lag 7 prosentpoeng lavere enn for befolkningen som helhet. Samtidig er det store forskjeller i sysselsettingsandelen blant innvandrere, avhengig av kjønn og landbakgrunn. Innvandrere fra Norden, Vest-Europa for øvrig og fra EU-land i Øst-Europa har en sysselsettingsandel på

samme nivå eller høyere enn den øvrige befolkningen. Innvandrere med bakgrunn fra Afrika og Asia har en klart svakere arbeidsmarkedstilknypning, med en sysselsettingsandel på hhv. 50 og 57 pst. Det er derfor viktig å føre en aktiv politikk for økt integrering særlig av disse innvandrergруппene.

Selv om yrkesdeltakelsen i aldersgruppen 25–54 år er høy for begge kjønn, mottar en stor andel av befolkningen uføreytelser eller går på andre trygdeordninger, jf. tabell 3.10. I OECD-sammenheng er det både i de nordiske landene og i Nederland en høy andel av den yrkesaktive befolkningen som mottar uførepensjon. Norge har også høyere sykefravær enn de fleste andre land. Disse forholdene tyder på at det kan være et potensial for å øke den samlede arbeidsinnsatsen ved å snu trenden i avgangen fra arbeidslivet over på helserelaterte ytelser og AFP.

Nærmere om tilstrømmingen til trygdeordningene

Andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder som mottar en helserelatert trygdeytelse eller AFP har økt, jf. figur 3.12A. Fra 1995 til første halvår 2009 har antallet på uføretrygd, attføring, rehabilitering og AFP økt fra om lag 300 000 personer til nesten 500 000 personer. I samme periode har det trygdefinansierte sykefraværet steget tilsvarende om lag 46 000 årsverk.

Ved utgangen av første halvår 2009 var det registrert 341 400 personer med en uføreytelse, en økning på 5 600 personer fra samme tid i fjor. Om lag 11 pst. av befolkningen i yrkesaktiv alder mottar nå en uføreytelse, noe som er 3 prosentpoeng mer enn i 1995, og av mottakerne har hele 80 pst. en uføregrad på 100 pst. Uføreandelen er fortsatt høyest for de eldre aldersgruppene, men veksten de siste årene har vært sterkest for de yngste.

Etter å ha falt med om lag 12 pst. fra 2004 og fram til utgangen av 2008, har antallet personer som mottar attførings- eller rehabiliteringspenger økt markert i inneværende år. Ved utgangen av første halvår i år var det registrert i underkant av 108 000 mottakere av attførings- og rehabiliteringspenger, en økning på om lag 7 300 personer fra samme periode i fjor. Antall mottakere av rehabiliteringspenger har økt med hele 5 100 personer fra utgangen av første halvår 2008 til utgangen av første halvår 2009, til et nivå på om lag 50 000 personer. Antall attføringspengemottakere økte i den samme perioden med 2 200 personer til nesten 58 000 personer. Økningen av antall mottakere av attføringspenger må ses i sammenheng med det svakere arbeidsmarkedet.

Tabell 3.10 Hovedtall for utviklingen i arbeidsmarkedet

	Nivå						Endring i pst. fra året før		
	1990– 1994	1995– 1999	2000– 2004	2005	2006 ³	2007	2008	2009	2010
<i>Etterspørsel etter arbeidskraft:</i>									
Utførte timeverk. Mill.	3 087	3 284	3 307	3 340	3 446	3597	3720	-1,1	-0,3
Gj.snitt arbeidstid, timer pr. år .	1 505	1 479	1 423	1 420	1 414	1417	1422	-0,7	0,1
Sysselsetting, 1000 pers ¹⁾	2 051	2 220	2 324	2 352	2 437	2538	2616	-0,4	-0,4
Fravær pga. sykdom, perm. mv	108	135	154	134	150	162	167	...	...
<i>Tilgang på arbeidskraft i 1000 pers:</i>									
Befolkning yrkesaktiv alder (15–74 år)									
	3 115	3 158	3 238	3 312	3398	3445	3505	1,5	1,5
Arbeidsstyrken ²⁾									
	2 147	2 276	2 369	2 400	2 446	2507	2591	0,3	0,1
Sysselsatte									
	2 017	2 183	2 275	2 289	2 362	2443	2524	-0,4	-0,4
Heltidssysselsatte									
	1 465	1604	1 670	1 676	1 712	1785	1845	...	...
Deltidssysselsatte									
	496	563	595	606	644	653	674	...	...
Arbeidsledige									
	130	93	94	111	84	63	67	...	...
Utenfor arbeidsstyrken									
	968	789	869	912	951	938	914	...	...
Alderspensjonister									
	260	246	222	218	225	228	228	...	...
Uføre/førtidspensjonering									
	228	243	288	306	327	326	330	...	...
Under utdanning									
	266	230	215	242	268	260	245	...	...
Hjemmearbeidende mv									
	225	165	143	146	131	124	111	...	...
<i>Memo:</i>									
Yrkesfrekvens. pst. av befolk- ningen									
	69,0	72,1	73,2	72,5	72,0	72,8	73,9	73,0	72,0
Ledighet. Pst av arbeidsstyrken									
	6,1	4,0	4,0	4,6	3,4	2,5	2,6	3,2	3,7

¹ Ifølge Nasjonalregnskapet. Tallene inkluderer utlendinger i norsk utenriks sjøfart.² Ifølge AKU. Tallene for arbeidstyrken, sysselsatte, arbeidsledige og utenfor arbeidstyrken i AKU er korrigeret for brudd i statistikken i 1995. Undergrupper er ikke korrigeret. Tallene for sysselsatte inkluderer ikke utlendinger i norsk utenriks sjøfart.³ En omlegging av AKU fra 2006 hvor definisjonen av yrkesaktiv befolkning er endret fra 16–74 år til 15–74 år gjort at tall for 2006 basert på AKU ikke er sammenliknbare med foregående år.

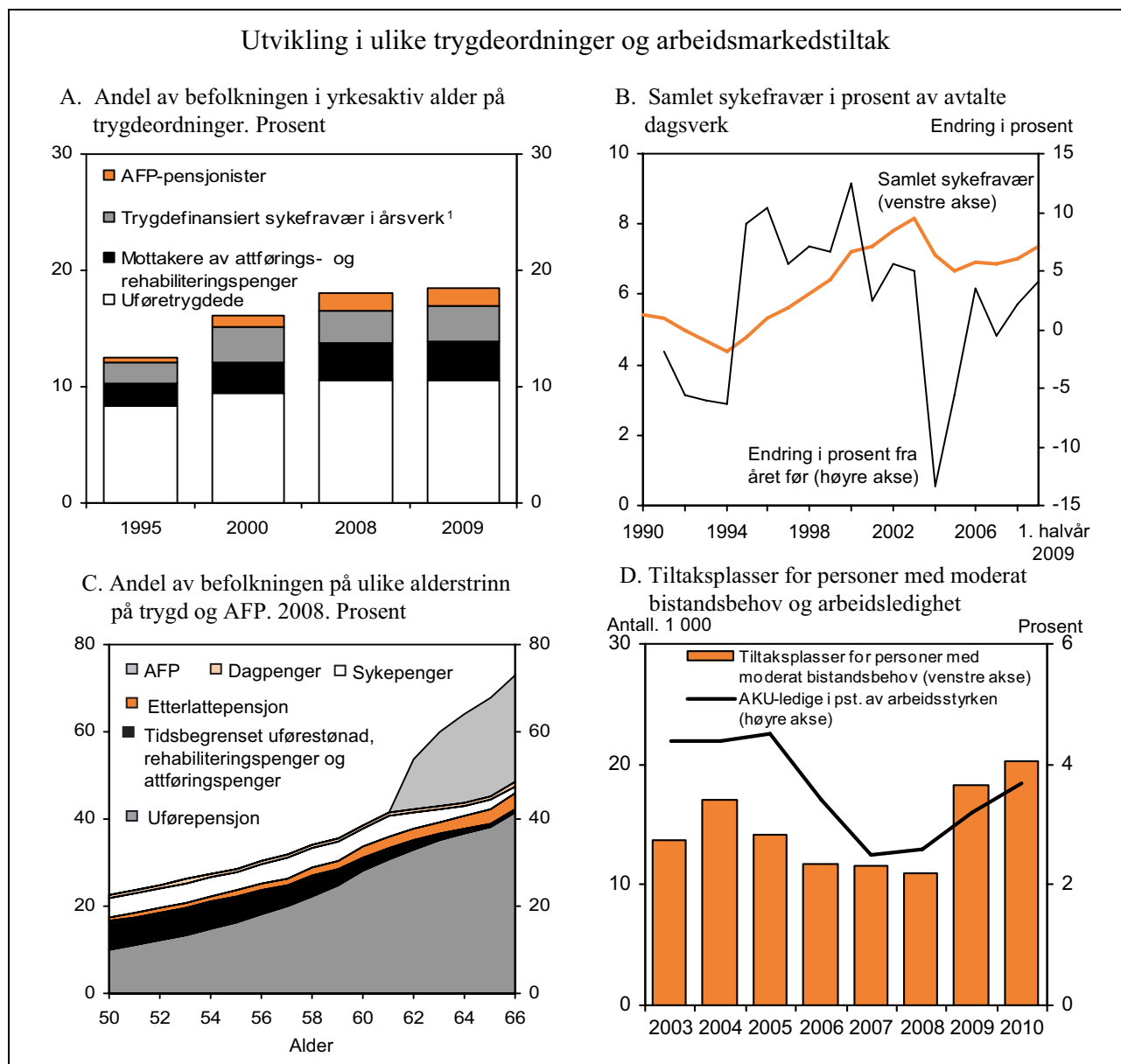
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Det er en nær sammenheng mellom utviklingen i sykefraværet og tilstrømmingen til uføretrygd og attføring og rehabilitering. Sykefraværet i Norge er høyere enn i andre OECD-land. Hittil i år har det totale sykefraværet økt. I 2. kvartal 2009 utgjorde sykefraværet 7,1 pst. av alle avtalte dagsverk. Dette er en økning på 4,7 pst. fra 2. kvartal i fjor, jf. figur 3.12B. Økningen i det samlede sykefraværet skyldes høyere legemeldt fravær, mens det egenmeldte fraværet har holdt seg relativt stabilt det siste året. I denne meldingen legges det til grunn at det trygdefinansierte sykefraværet vil øke med 7 pst. fra 2008 til 2009, noe som tilsvarer et bortfall av arbeidskraft tilsvarende om lag 6 000 årsverk.

Ved utgangen av første halvår 2009 var det registrert 48 400 personer med avtalefestet pensjon (AFP), en økning på 2 200 personer fra samme periode i fjor. Befolkningsutviklingen trekker isolert sett i retning av en fortsatt sterk vekst i antallet AFP-pensjonister i årene framover, men utviklingen vil også bli påvirket av innføringen av ny AFP-ordning i privat sektor fra 1. januar 2011.

3.5.2 Arbeidsmarkedstiltak

Det svakere arbeidsmarkedet har ført til at arbeidsledigheten har økt. Selv om utviklingen i arbeidsmarkedet nå er bedre enn i første halvår, kan det fortsatt ta lang tid før ledigheten kommer



Figur 3.12 Utviklingen i trygdeordninger og arbeidsmarkedstiltak

¹ Andelen på sykefravær er regnet i tapte årsverk og er lavere enn faktisk antall mottakere av sykepenger.

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

ned. Utsiktene er særlig usikker for industrien. Det er i denne sammenhengen viktig at arbeidsledige, inkludert permitterte, og personer som står i fare for å bli arbeidsledige, får mulighet til å øke kompetansenivået slik at vi kommer styrket ut av det økonomiske tilbakeslaget. Det er imidlertid stor gjennomstrømming av arbeidsledige, og mange arbeidssøkere finner seg arbeid uten særlig behov for bistand, jf. omtale i avsnitt 2.5. Undersøkelser viser at det også i nedgangskonjunkturer er stor overgang fra ledighet til sysselsetting. Selv om ledigheten nå øker, er det fortsatt mange bedrifter som har stort behov for arbeidskraft. Det må der-

for legges stor vekt på tett oppfølging, aktiv jobbsøking og formidling til arbeid. Samtidig må det gis særskilt bistand til grupper som blir gående langvarig arbeidsledige. Behovet for kompetansehevede tiltak er særlig stort blant langtidsledige. Det er viktig at arbeidsmarkedstiltakene er målrettede, og det må tas hensyn til at deltakelse på tiltak kan føre til at jobbsøkningsaktiviteten reduseres.

Arbeidsmarkedstiltakene er rettet både mot ledige med moderat bistandsbehov og arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne. I 2008 ble det gjennomført 11 000 plasser rettet mot ledige med moderat bistandsbehov og om lag 55 000 plasser

rettet mot arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne. I saldert budsjett 2009 ble det lagt til grunn et gjennomsnittlig tiltaksnivå for 2009 på 68 000 plasser. I tillegg ble det lagt opp til 250 tiltaksplasser i regi av Oslo kommune. I forbindelse med tiltaksproposisjonen ble nivået på arbeidsmarkedstiltakene rettet mot ledige med moderat bistandsbehov økt med 6 000 plasser og i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2009 med ytterligere 1 000 plasser. Til sammen gir derfor budsjettrammen rom for 75 200 plasser for 2009, hvorav vel 18 000 plasser for ledige med moderat bistandsbehov.

Situasjonen i arbeidsmarkedet har en sentral rolle i vurderingen av nivået for arbeidsmarkedstiltakene. I denne meldingen anslås AKU-ledigheten å øke fra knapt 3¼ pst. av arbeidsstyrken som gjennomsnitt for 2009 til knapt 3¾ pst. som gjennomsnitt for 2010. For å møte den økte ledigheten foreslås tiltaksnivået økt med 3 000 plasser i 2010 til i gjennomsnitt 78 200 plasser, fordelt med 2 000 flere plasser for ledige med moderat bistandsbehov og 1 000 flere plasser for arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne. Dermed er det rom for vel 20 000 plasser for ledige med moderat bistandsbehov og 58 000 plasser for arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne i 2010.

Arbeidsmarkedstiltak inngår som et sentralt element i Regjeringens handlingsplan mot fattigdom, i kvalifiseringsprogrammet og i handlingsplanen for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen. Arbeidsmarkedstiltak er også et viktig element i Nasjonal strategiplan for arbeid med psykisk helse. Den arbeidsmarkedspolitiske innsatsen på disse områdene videreføres i 2010. Det legges opp til å øke antall tiltaksplasser til forsøket med tidsubestemt lønnstilskudd i 2010 sammenliknet med nivået for 2009. I første halvår 2009 deltok 1 350 deltakere på dette tiltaket.

Fra 1. oktober er det innført midlertidige endringer i regelverket for bedriftsintern opplæring (BIO). Inngangsvilkårene er myket opp ved at tiltaket også skal kunne brukes overfor bedrifter som blir rammet av forbigående markedssvikt på grunn av konjunkturmessige forhold. Det er en forutsetning at disse forholdene er av særlig alvorlig karakter for arbeidsmarkedet. I dag er tiltaket forbeholdt virksomheter som har alvorlige omstillingsproblemer. Videre utvides den maksimale varigheten ut over dagens grense på 13 uker.

I 2008 ble det innført en langtidsledighetsgaranti for personer som har vært sammenhengende helt ledig i to år eller mer. Det foreslås å utvide målgruppen for langtidsledighetsgarantien til også å omfatte personer som har vært sammenhengende ledige i seks måneder eller mer og som samtidig

har en samlet arbeidssøkerperiode på to år eller mer. Oppfølgingsgarantien som ble innført i 2007 for ungdom mellom 20 og 24 år som har vært helt ledige i tre måneder eller mer, foreslås videreført. Garantien skal bidra til aktiv jobbsøking, egenaktivitet og motivasjon. Regjeringen foreslår i tillegg å videreføre innsatsen overfor ungdom, for å sikre at personer i aldersgruppen 20–24 år som har vært sammenhengende ledige i seks måneder eller mer, tilbys arbeidsmarkedstiltak.

3.5.3 Andre sysselsettingspolitiske tiltak

I forbindelse med tiltaksproposisjonen ble det vedtatt å utvide den maksimale perioden med dagpenger under permittering fra 30 til 52 uker, samt å redusere antall dager med lønnsplikt for arbeidsgiver fra 10 til 5 dager. Utvidelsen av dagpengeperioden hadde virkning fra 1. februar 2009, mens reduksjonen i antall lønnsplikt dager hadde virkning fra 1. april 2009. Formålet med disse endringene var bl.a. å gjøre det lettere for bedriftene å holde på kompetanse i en periode med lavere etterspørsel. For å gjøre det enklere å iverksette rulle-ende permitteringer ble kravet til arbeidstidsreduksjon for rett til dagpenger under permittering redusert fra 50 til 40 pst. med virkning fra 1. juli 2009. Endringene i permitteringsregelverket påvirker konkurranseutsatt sektor i større grad enn de andre tiltakene som ble vedtatt i tiltaksproposisjonen.

I perioden fra januar til september i år var det i gjennomsnitt registrert 14 600 helt eller delvis permitterte. Dette er 12 300 flere enn i samme periode i fjor. Mange permitteringsperioder er kortvarige. Av de som avsluttet en periode som helt permittert i august i år, hadde om lag 70 pst. vært permittert i under 3 måneder. Med utsikter til noe oppgang i ledigheten også inn i 2010 foreslår Regjeringen at endringene i permitteringsregelverket videreføres inntil videre. Regelverksendringene vil bli vurdert på nytt i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2010.

NAV-reformen skal sikre en brukervennlig, samordnet og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning som skal bidra til at flere kommer i arbeid og til færre stønadsmottakere. De organisatoriske endringene knyttet til etablering av NAV-kontorer og forvaltningsenheter er gjennomført som planlagt. Ved utgangen av 2009 skal det være etablert 446 NAV-kontorer. Som følge av bygningsmessige forhold er det ti NAV-kontorer som først blir etablert i 2010 og ett som må utsettes til 2011. Gjennom 2008 og inn i 2009 har etaten hatt mangelfull måloppnåelse innenfor behandlingen av ytelser, til-

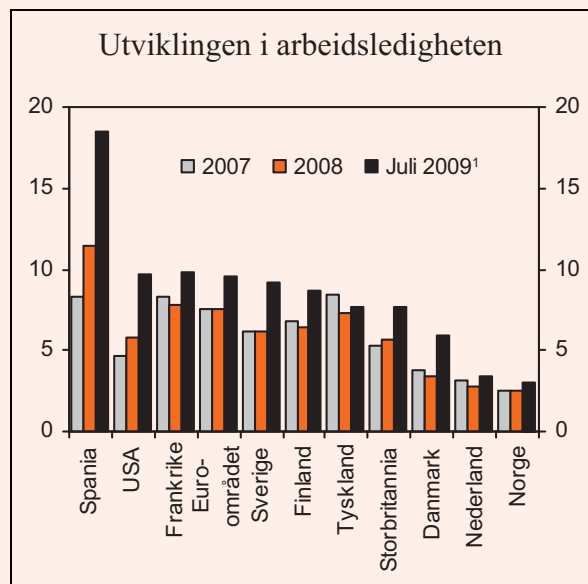
Boks 3.8 Innretningen av arbeidsmarkedspolitikken i lys av økt arbeidsledighet

Finanskrisen har ført til en markert økning i ledigheten i flere land det siste året, jf. figur 3.13. OECD anslår at arbeidsledigheten i OECD-området samlet sett kan øke til nesten 10 pst. av arbeidsstyrken ved utgangen av 2010. Også i Norge har ledigheten økt, men i langt mindre grad enn i andre land, jf. nærmere omtale i avsnitt 2.5.

I publikasjonen «Employment Outlook 2009» har OECD sett nærmere på arbeidsmarkedspolitiske tiltak i lys av den økte arbeidsledigheten. OECD peker på at de fleste medlemslandene i 2009 har trappet opp bistanden til arbeidslediges jobbsøking og økt omfanget av arbeidsmarkedstiltak. Mange land har også økt ytelsene ved arbeidsledighet. I lys av at mange land opplever en kraftig økning i arbeidsledigheten kommer OECD med følgende anbefalinger om innretningen av arbeidsmarkedspolitikken:

- Det er viktig å øke tiltaksinnsatsen, men tiltakene må være målrettede og opptrappingen må skje i et forsvarlig tempo, slik at kvaliteten på tiltakene opprettholdes. Ungdom, personer med lav eller manglende utdanning og midlertidig ansatte er særlig sårbare i et svekket arbeidsmarked. OECD anbefaler derfor en særlig innsats overfor disse gruppene. Tiltaksnivået bør trappes ned igjen når konjunkturane snur.
- Egenaktivitet og aktiv jobbsøking må fortsatt være en viktig del av arbeidsmarkedspolitikken. Erfaringer har vist at mange bedrifter har stort behov for nyansettelser også i et svekket arbeidsmarked og det er derfor viktig at myndighetene legger til rette for nødvendig bistand for å stimulere jobbsøkingen blant arbeidsledige.
- Ved en markert økning i ledigheten kan det på midlertidig basis vurderes å gi flere muligheter til å motta trygd eller å øke den maksimale varigheten av ledighetstrygden. Slike endringer må ikke hindre jobbsøkningsaktiviteter.

- Historiske erfaringer tyder på at lønnskudd og offentlige sysselsettingstiltak er lite effektive former for arbeidsmarkedstiltak. For å unngå utstøting av arbeidskraft kan slike tiltak imidlertid ha effekt for noen grupper. Det er viktig at tiltakene raskt nedskaleres når arbeidsmarkedet bedrer seg. En må også lære av tidligere erfaringer i utformingen av slike tiltak.
- Høy arbeidsledighet leder ofte til utvidelser av førtidspensjonsordninger og oppmyking av adgangen til uføretrygd og sykepenger. Slike tiltak vil redusere tilbudet av arbeidskraft i en situasjon der mange land står overfor store utfordringer fra en aldrende befolkning og OECD advarer mot dem.



Figur 3.13 Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken i utvalgte OECD-land

¹ For USA og Storbritannia er det brukt ledighetstall for henholdsvis august og mai 2009.

Kilde: OECD.

gjengelighet og oppfølging av personer med helse-relaterte ytelser. Dette er områder som vil bli prioritert i 2010. Innføringen av arbeidsavklaringspenger som skal erstatte dagens rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønning, er utsatt fra 1. oktober 2009 til 1. mars 2010. Det nye

regelverket for arbeidsavklaringspenger gir motta-kerne økonomisk trygghet samtidig som det legger til rette for at flere raskere skal komme i arbeid. Videre er Arbeids- og velferdsdirektoratet gitt fullmakt til å forenkle saksbehandlingen ved innvilgelse av dagpenger, og etaten er blitt tilført flere

ressurser. Det er igangsatt en prosess for å evaluere NAV-reformen.

Kvalifiseringsprogrammet som ble innført i 2007, er en sentral del av Regjeringens fattigdoms-satsing. Programmet innebærer en forsterket innsats overfor personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og som står uten eller med svært begrensede ytelser til livsopphold fra folketrygden. Deltakere skal tilbys arbeidsmarkedstiltak når dette er hensiktsmessig. Ved utgangen av august 2009 deltok om lag 5 700 personer på programmet.

Regjeringen ønsker å stimulere til forlenget arbeidsinnsats blant eldre arbeidstakere. I dag får 69-åringer avkortet alderspensjonen fra folketrygden med 40 pst. av arbeidsinntekt utover 2G. Regjeringen ønsker å oppheve denne regelen fra 1. januar 2010, slik den gjorde for 67-åringer fra 1. januar 2008 og for 68-åringer fra 1. januar 2009. Med dette vil alle alderspensjonister ha anledning til å kombinere arbeidsinntekt og alderspensjon uten avkorting av pensjonsutbetalingen. Dette er i tråd med de prinsipper en har lagt vekt på i pensjonsreformen, der det vil bli innført fleksibel pensjonsalder fra 62 år fra 1. januar 2011 uten avkorting av pensjonen mot eventuell arbeidsinntekt.

Avtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen), som ble inngått 3. oktober 2001 og videreført i 2005, utløper ved utgangen av 2009. IA-avtalen skal bidra til et mer inkluderende arbeidsliv, blant annet ved at sykefraværet og antallet på uføretrygd reduseres. Avtalen har tre delmål:

- At sykefraværet skal reduseres med 20 pst. i forhold til nivået i 2. kvartal 2001,
- at langt flere personer med redusert funksjonsevne skal tilsettes i ordinært arbeid,
- at den reelle pensjonsalderen skal økes.

IA-avtalen er nylig evaluert av SINTEF. I 2. kvartal 2009 lå sykefraværet på om lag samme nivå som i 2. kvartal 2001 og om lag 13 pst. høyere enn da avtalen ble reforhandlet i 2005. Det er dermed klart at målet om en reduksjon i sykefraværet på 20 pst. ikke ble nådd. Videre viser evalueringen fra SINTEF at det ikke har vært noen markert økning i tilsetningen av personer med redusert funksjonsevne. Tall fram til 2008 viser at målet om å øke den forventede pensjonsalderen er innfridd, men det er ifølge SINTEF uklart om dette skyldes IA-avtalen eller bedringen i arbeidsmarkedet i denne perioden. Samtidig påpeker SINTEF at IA-avtalen kan ha bidratt til en bedre oppfølging av de sykmeldte. Det vil også framover være behov for et tett og forpliktende samarbeid mellom partene og myndighetene for å styrke arbeidslinjen og et mer inklude-

rende arbeidsliv. Behovet for forsterket innsats er blitt aktualisert av den svakere utviklingen i arbeidsmarkedet. Konkretiseringen av dette arbeidet vil bygge på erfaringene med dagens IA-avtale. I denne sammenhengen må en også trekke lærdom av politikken som føres for redusert sykefravær og inkludering av arbeidskraft i andre land.

Uførepensjonsutvalget la 16. mai 2007 fram sin innstilling, NOU 2007:4 Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre. Utvalget hadde som mandat å gjennomgå dagens uføreordning med sikte på tilpasning til en framtidig allmenn tidligpensjonsordning og til ny opptjeningsmodell for alderspensjon i folketrygden. Det tas sikte på å fremme en proposisjon med forslag om ny uføreytelse og alderspensjon til tidligere uførepensjonister i 2010.

Den nye utlendingsloven, som legger til rette for enklere rekruttering av utenlandsk arbeidskraft bl.a. gjennom ordningen med økt ansvar for arbeidsgivere ved rekruttering av faglært og høyt kvalifisert arbeidskraft, er planlagt iverksatt 1. januar 2010. Overgangsreglene for arbeidsinnvandrere fra de landene som ble medlemmer av EU i 2004, utløp 1. mai i år. I tillegg er kravet om oppholdstillatelse for EØS- og EFTA-borgere blitt erstattet med en enklere registreringsordning, fra 1. oktober 2009. Overgangsreglene for Romania og Bulgaria, som kan videreføres fram til 2012, vil bli vurdert årlig.

Regjeringen vil fortsette arbeidet med å legge til rette for mobilitet av arbeidskraft i nordområdene. Fra 1. desember 2008 ble det gitt utvidet mulighet for russere fra Barentsregionen uten dokumentert kompetanse til å kunne arbeide midlertidig i alle næringer i de tre nordligste fylkene, mens de tidligere bare hadde tillatelse til å arbeide i fiskeindustrien. Fra 1. september 2009 er vilkårene for arbeidstillatelse for russiske grensependlere endret, slik at det kan gis tillatelse til deltidsarbeid.

Regjeringen satte i vår ned et utvalg som skal vurdere konsekvensene av økt migrasjon for den norske velferdsmodellen. Utvalget er bedt om å beskrive og vurdere de elementene i den norske velferdsmodellen som påvirker og påvirkes av en økende migrasjon, herunder regelverket for opptjening av rettigheter og eksport av ytelser. Utvalget skal også vurdere om et større etnisk og kulturelt mangfold kan antas å påvirke synet på og bruken av dagens velferdsordninger, samt konsekvensene av økt migrasjon for lønnsdannelsen og omfanget av uformell sektor i arbeidslivet. Utvalget skal avlevere sin utredning innen 6. mai 2011.

3.6 Inntektspolitikken

Det inntektspolitiske samarbeidet er en sentral del av den økonomiske politikken i Norge. 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 arbeidstakere og legger dermed et grunnlag for en fleksibel og omstillingsdyktig økonomi. En koordinert lønnsdannelse har bidratt til en jevn inntektsfordeling og lav arbeidsledighet.

De nordiske landene har tradisjon for en bred sosial dialog og medvirkning fra partene i arbeidslivet. Dette bidrar til felles forståelse av den økonomiske politikken og av lønnsdannelsens betydning for den økonomiske utviklingen. Viktige fora for denne dialogen i Norge er kontaktutvalget mellom Regjeringen og hovedorganisasjonene i arbeidslivet og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppjørene (TBU).

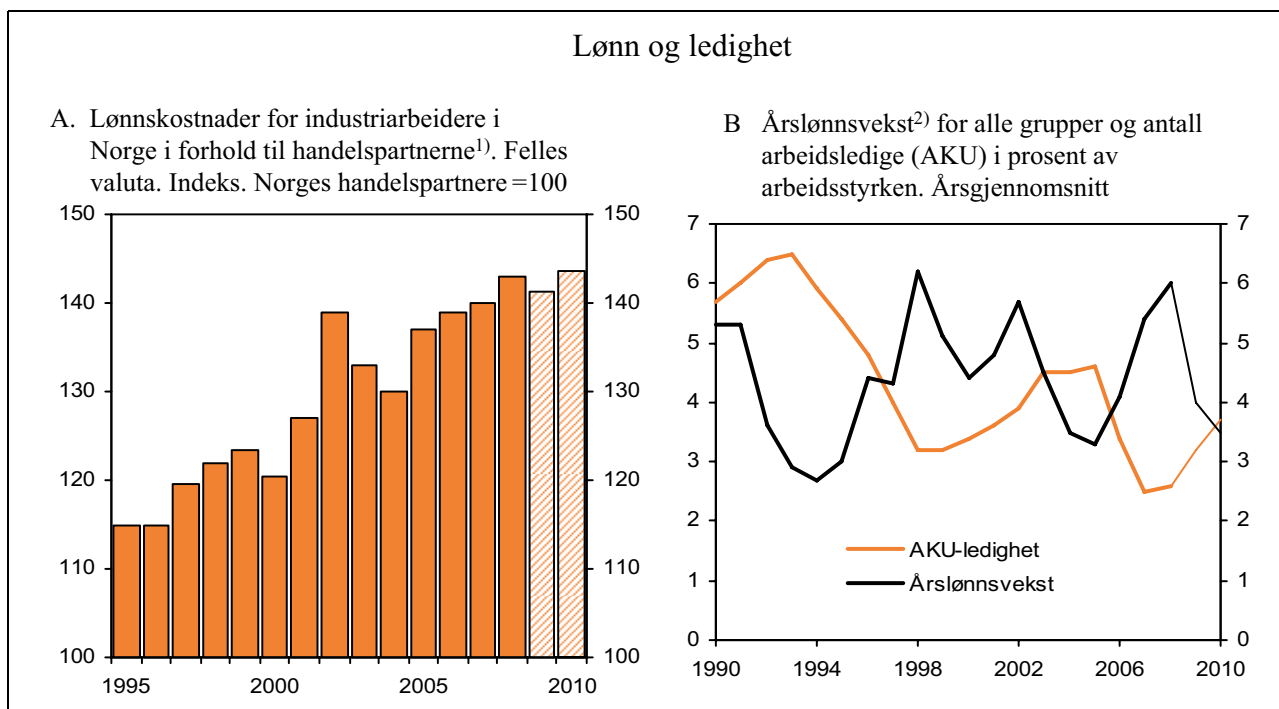
Regjeringen legger vekt på å videreføre det inntektspolitiske samarbeidet. Dette samarbeidet legger til rette for en felles forståelse av situasjonen i norsk økonomi blant partene i arbeidslivet og til at det så langt som mulig er enighet om tallgrunnlaget for lønnsforhandlingene.

Gjennomføringen av inntektsoppjørene er partenes eget ansvar. Den norske lønnsforhand-

lingsmodellen bygger på at lønnsveksten over tid må holdes innenfor rammer som konkurranseutsatt sektor kan leve med.

Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppjørene anslår veksten i gjennomsnittlig årslønn til 6,0 pst. i 2008, opp fra 5,4 pst. i 2007. Lønnsveksten i fjor var den høyeste siden 1998, og klart over gjennomsnittet for de siste ti årene på 4,7 pst. Lønnsveksten hos Norges viktigste handelspartnere var til sammenlikning 2,5 pst. i fjor. Med en kronestyrking på 0,5 pst. økte lønnskostnadene målt i felles valuta dermed i underkant av 4 prosentpoeng mer i Norge enn hos handelspartnerne i 2008.

Lønnsveksten har vært høyere i Norge enn hos handelspartnerne over flere år, noe som har ført til et høyt kostnadsnivå i norsk industri sammenliknet med andre land. Ifølge TBU lå timelønnskostnadene for industriarbeidere i fjor 43 pst. høyere i Norge enn hos våre handelspartnere målt i felles valuta, jf. figur 3.14. Medregnet funksjonærene i industrien er lønnskostnadsnivået rundt 28 pst. høyere i Norge enn hos våre viktigste handelspartnere. Høye priser på viktige norske eksportprodukter har gjennom flere år bidratt til at lønnsomheten likevel har vært god i konkurranseutsatte næringer sett under ett. Fallet i etterspørselen og den markerte nedgangen i prisene på norske eksportvarer i kjølvannet av den internasjonale



Figur 3.14 Lønn og ledighet

¹ Et gjennomsnitt av handelspartnerne i EU

² Inkl. kostnader til ferieutvidelse i 2000 og 2001

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

finanskrisen og tilbakeslaget i verdensøkonomien har imidlertid redusert lønnsomheten betydelig.

Årets lønnsoppgjør var et mellomoppgjør. Avtående vekst og økt arbeidsledighet i norsk og internasjonal økonomi, krevende markedsforhold og press på lønnsomheten for en rekke bedrifter, særlig i eksportrettet næringsvirksomhet, har bidratt til å dempe lønnsveksten i inneværende år. På bakgrunn av resultatene i årets lønnsoppgjør anslås årslønnsveksten til 4 pst. i år.

Selv med en oppgang i økonomien framover, vil situasjonen fortsatt være krevende for mange bedrifter, og usikkerheten vil være stor. Utviklingen i arbeidsmarkedet følger gjerne aktivitetsutviklingen med et tidsetterslep, slik at det anslås en viss økning i arbeidsledigheten til neste år. Utviklingen internasjonalt tyder videre på en svært moderat lønnsvekst hos våre handelspartnere i 2010. Sammen med et lavt lønnsoverheng inn i 2010 kan disse forholdene tilsi at lønnsveksten kan gå videre ned til neste år. Det legges i denne meldingen til grunn at årslønnsveksten fra 2009 til 2010 avtar til 3½ pst. Dette innebærer en reallønnsvekst på snaut 2 pst.

Til sammenlikning anslås lønnsveksten hos handelspartnerne til om lag 1½ pst. i år og 1¾ pst. til neste år. Dette innebærer at den kostnadsmessige konkurranseevnen vil svekkes videre, både i inneværende og neste år. I år motvirkes imidlertid svekkelsen av en noe svakere kronkurs.

3.7 Livskvalitet

3.7.1 Mål for samfunnsutviklingen

Regjeringen fører en politikk som bygger på rettferdighet og fellesskap. Hovedmålet for Regjeringens arbeid er å gi alle mennesker i Norge mulighet til å utvikle sine evner og leve gode og meningsfulle liv. Den sentrale visjonen er at dagens generasjon skal kunne overlate til neste generasjon noe mer verdifullt enn det vi selv overtok. For å bidra til en slik samfunnsutvikling har Regjeringen satt seg høye politiske mål som er nedfelt i regjeringspartienes felles politiske plattform for stortingsperioden 2010–2013.

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. Deltakelse i arbeidslivet bidrar til økt velferd for den enkelte, både fordi det gir økt inntekt og fordi arbeidslivet er en viktig arena for sosial integrering. Høy yrkesdeltaking er også en viktig forutsetning for å kunne videreføre gode offentlige velferdsordninger.

I budsjettokumentene beskriver Regjeringen hovedtrekk i den økonomiske utviklingen, og det gjøres rede for politikken på en lang rekke områder av betydning for innbyggernes livskvalitet. Sammenhengene mellom overordnet økonomisk utvikling, politiske beslutninger og den enkeltes livskvalitet er kompliserte. Blant annet kan enkelt personer ha svært ulike oppfatninger om hva som er viktig for deres livskvalitet, samtidig som mange av disse forholdene bare i begrenset grad lar seg påvirke gjennom politiske beslutninger.

Stortinget behandlet i juni i år et representantforslag om måling av livskvalitet. Stortinget ba i denne sammenheng Regjeringen ha en bred drøfting av måling av livskvalitet, herunder videreutvikling av arbeidet med indikatorer for bærekraftig utvikling. Videre ba Stortinget Regjeringen rapportere tilbake om dette arbeidet i Nasjonalbudsjettet 2010.

Som ledd i sin oppgave som det sentrale organ for offisiell statistikk, utarbeider og sprer Statistisk sentralbyrå (SSB) mye informasjon som må inngå i kartlegging og analyser av livskvalitet. Den offisielle statistikken konsentrerer seg om målbare og objektive størrelser, og SSBs analyser av levekår og velferd er i stor grad basert på data fra registre og andre eksisterende datakilder. SSB foretar også omfattende intervjuundersøkelser, herunder levekårsundersøkelser. Levekårsundersøkelsene er gjennomført jevnlig siden 1973 og belyser levekårskomponentene økonomiske forhold, boforhold, fritid, sosialt nettverk, utdanning, arbeidsforhold, lovbrudd, helse og arbeidsmiljø. Ikke alle levekårskomponentene samles inn hver gang. I tillegg har SSB gjennomført levekårsundersøkelser blant utvalgte grupper, herunder stønadsmottakere, barn, ungdom, arbeidsledige, enslige forsørgere og innvandrere. Spørsmålene i levekårsundersøkelsene omfatter også enkelte subjektive vurderinger. I 2003 ble levekårsundersøkelsene i SSB innlemmet i Eurostats *Survey on Income and Living Conditions*, og for de siste årene kan viktige levekårskomponenter dermed sammenliknes med europeisk statistikk.

Gjennom de siste tiårene er det gjennomført flere nasjonale og internasjonale studier hvor en forsøker å måle innbyggernes oppfatning av egen livskvalitet. Det er skrevet en rekke bøker rundt problemstillingen med ulike faglige innfallsvinkler, og siden 2000 er det utgitt et eget internasjonalt fagtidsskrift *Journal of Happiness Studies*. I Norge gjennomfører Synovate undersøkelsen Norsk Monitor, der et representativt utvalg av den norske befolkningen blir spurt om de stort sett vil beskrive seg selv som meget lykkelig, ganske lyk-

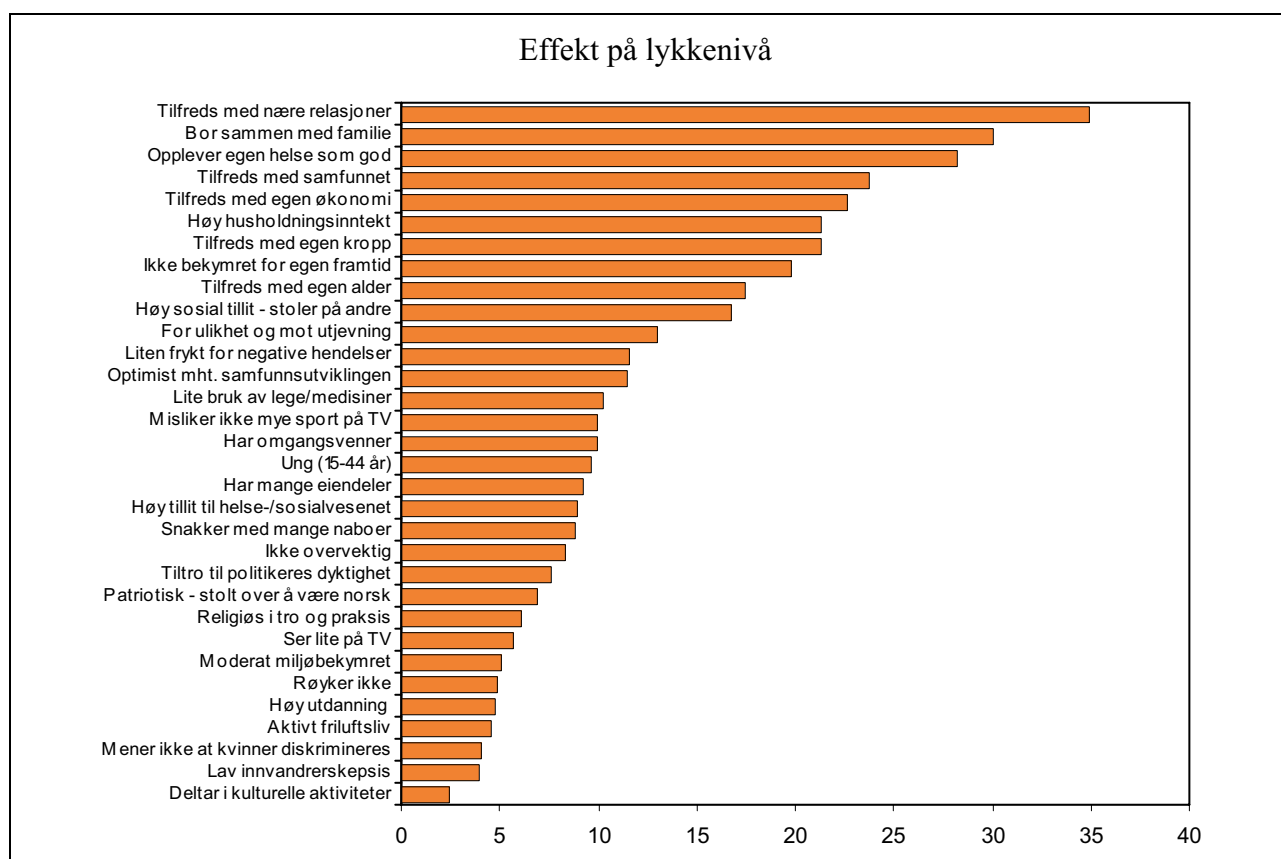
kelig, ikke spesielt lykkelig eller slett ikke lykkelig. Undersøkelsen er gjennomført regelmessig siden 1985. Slike målinger av lykke eller livskvalitet vil være subjektive og trolig også avhenge av hvilket bilde den enkelte har av levestandard mv. for andre personer, særlig i nærmiljøet. Undersøkelsene viser at de fleste ikke har problemer med å svare på spørsmål om hvor lykkelige de er ut fra en gitt skala. I Norsk Monitor er det mellom 0,4 og 1,6 pst. som lar spørsmålet stå ubesvart.

Ifølge Norsk Monitor ser det ut til at tilfredshet med nære relasjoner har stor betydning for folks lykkenivå. Også andre subjektive forhold framstår som viktige, jf. figur 3.15. Enkelte objektive størrelser som bosituasjon og inntekt, kommer imidlertid også høyt på listen, jf. nærmere diskusjon i boks 3.9.

SSB publiserer statistikk som beskriver utviklingen i de objektive størrelsene i figur 3.15 eller for variable som er svært overlappende med disse. Også utviklingen i en del av de subjektive størrel-

sene kan belyses med statistikk fra SSB. I tillegg til levekårsundersøkelsene, kan bl.a. tidsbruksundersøkelsene si en del om hva slags liv folk lever. Tidsbruksundersøkelser er gjennomført av SSB hvert tiår fra 1971 og gir en samlet oversikt over befolkningens tidsbruk på ulike aktiviteter.

Det pågår for tiden betydelig arbeid knyttet til videreutvikling av måling av livskvalitet. Tre sentrale internasjonale initiativ er *Measuring the progress of societies*, som gjennomføres i regi av OECD, Eurostats gjennomgang av ulike nasjonale og internasjonale indekser for «wellbeing», «happiness» mv., og Frankrikes *Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, oppnevnt av president Sarkozy og med Joseph Stiglitz som leder, jf. boks 3.10. Videre pågår arbeid i noen enkeltland og i internasjonale organisasjoner og forskningsmiljøer. I tillegg til en generell interesse for denne type problemstillinger, er manglende tillit til at offisiell statistikk gir et riktig bilde av samfunnsutviklingen, blitt trukket



Figur 3.15 Effekt på lykkenivå¹

¹ For hver egenskap deles utvalget i to deler, av mest mulig lik størrelse. Eksempelvis var 40 pst. av respondentene sjelden eller aldri bekymret for egen framtid. Disse gis en høy verdi på denne egenskapen. Deretter sammenliknes lykkenivået mellom på den ene siden de som sjelden eller aldri er bekymret for egen økonomi, og på den andre siden de som av og til eller ofte er bekymret. Lykkenivået er definert som prosent meget lykkelig minus prosent ikke lykkelig. Forskjellen mellom lykkenivået for de to gruppene kalles effekt på lykkenivået. I denne figuren tas det ikke hensyn til andre faktorer som påvirker lykkenivået.

Kilde: Norsk Monitor 2005, referert i Ottar Hellevik (2008): Jakten på den norske lykken.

Boks 3.9 Blir vi lykkeligere av å bli rikere?

Tilgjengelig statistikk tyder på at det er en positiv samvariasjon mellom inntekt på den ene siden og for eksempel helse, levealder, utdanning og familiesituasjon på den andre. Årsaks-sammenhengene kan gå begge veier. Spørreundersøkelser tyder samtidig på at materiell levestandard ikke er uten betydning for det rapporterte subjektive lykkenivået. Internasjonal forskning viser noe varierende resultater, men hovedinntrykket er at det rapporterte nivået på lykke eller tilfredshet er høyere i rike land enn i fattige, og det er høyere for mer velstående grupper i et land enn for mindre velstående grupper.

Lykkenivået i rike land ser likevel ut til å være stabilt til tross for stadig økende materiell velstand. Noen mener dette tyder på at over et visst inntektsnivå er det relativ velstand som er viktig, mens generell velstandsvekst ikke bidrar til økt opplevd lykke. Andre har framhevet at medianinntekten, bl.a. i USA, har økt klart mindre enn BNP. Det trekkes i retning av at den materielle levestandarden for store deler av befolkningen ikke har økt like sterkt som BNP, og at det derfor i mindre grad er en motsetning mellom antakelsen om at økt inntekt gir økt lykke og observasjonen av et stabilt lykkenivå i rike land.

I Norge har Ottar Hellevik analysert resultatene fra Norsk Monitor-undersøkelsene. Han argumenterer for at økt velstand har bidratt til økt opplevd lykke også i Norge de siste tiårene, men at andre faktorer har trukket i motsatt retning fram til de siste årene. Etter 2003 finner han imidlertid en stigning i det norske lykkenivået, jf. figur 3.16. Hellevik framhever utviklingen i befolkningens verdissyn som en mulig for-

klaring. Resultatene fra Norsk Monitor-undersøkelsene tyder på at personer med et idealistisk verdissyn oppgir høyere nivå på opplevd lykke enn personer med et materialistisk verdissyn. Samtidig påviser undersøkelsen at det mellom 1985 og 2003 ble vanligere med en materialistisk verdiorientering i den norske befolkningen, mens utviklingen i perioden 2003–2007 gikk i motsatt retning. Verdissyn kan derfor ha trukket i retning av lavere lykkefølelse fram til 2003, mens den de siste årene har trukket i positiv retning på samme måte som den økonomiske utviklingen.



Figur 3.16 Lykkenivå i Norge. Prosent meget lykkelig minus prosent ikke lykkelig

Kilde: Norsk Monitor 2005, referert i Ottar Hellevik (2008): Jakten på den norske lykken.

fram som en viktig bakgrunn for arbeidet, bl.a. i Frankrike. I Norge viser Synovates profilundersøkelse for 2008 at 57 pst. av befolkningen oppgir å ha et «meget godt» eller «ganske godt» totalinntrykk av SSB, mens bare 5 pst. sier de har et «litt dårlig» eller «meget dårlig» inntrykk.

3.7.2 Økonomiske indikatorer basert på nasjonalregnskapet

Brutto nasjonalprodukt (BNP) er et sentralt og mye brukt mål på verdien av alle varer og tjenester

som produseres i et land i løpet av en gitt periode, for eksempel et år. BNP er ikke ment å være et mål på utviklingen i samlet velferd, men summerer opp brutto inntekts- eller verdiskaping i markedsrettet næringsvirksomhet, offentlig forvaltning og ideelle organisasjoner. Det er dermed flere viktige forhold som ikke fanges opp, som frivillig arbeid og ubetalt arbeid hjemme. At verdiskapingen regnes brutto innebærer at en ikke trekker fra kostnadene ved slitasje på produksjonsutstyret. Slike kostnader beregnes imidlertid i regnskapet og kan trekkes fra for å komme fram til størrelsen netto nasjo-

Boks 3.10 Sentrale initiativ for videreutvikling av livskvalitetsmålinger

Prosjektene i regi av OECD, Eurostat og den franske Stiglitz-kommisjonen benytter ulike tilnærminger.

Prosjektet *Measuring the progress of societies* i regi av OECD er organisert som et nettverk. Ifølge prosjektets programerklæring skal det bidra til utviklingen av et sett av økonomiske, sosiale og miljømessige nøkkelindikatorer som kan gi et utfyllende bilde av hvordan samfunnets kvalitet utvikler seg. Videre sikter det mot å fremme bruken av slike indikatorsett, bl.a. for å bidra til faktabaserte beslutninger. OECD har organisert to verdensomspennende konferanser, i 2004 og i 2007. På konferansen i Istanbul i 2007 ble det vedtatt en Istanbul-erklæring som rettesnor for det videre arbeidet. Erklæringen er undertegnet av en rekke internasjonale organisasjoner, bl.a. FN, OECD, Verdensbanken, Organisasjonen av islamske stater, EU og EFTA, samt av flere enkeltpersoner. Det er planlagt en tredje konferanse i Sør-Korea i oktober i år, der man bl.a. tar sikte på å presentere en klassifisering av sentrale indikatorer. I det foreliggende forslaget deles framskrittsbegrepet inn i menneskelig velvære, økonomi, styring, kultur og økosystem.

Eurostat og EU-kommisjonen har også egne aktiviteter på området. Eurostats tilnærming går ut på å gjennomgå en lang rekke eksisterende nasjonale og internasjonale indekser for livskvalitet. På et strategimøte i juli i fjor ble 50

ulike indekser vurdert, og ni ble pekt ut som aktuelle for videre arbeid. Tre av dem har en subjektiv tilnærming (a. *Life satisfaction*, b. *Positive/negative affect schedule*, c. *Psychological needs scale*), tre er objektive (a. *Human development index*, b. *Index of human wellbeing*, c. *Quality of life index*) og tre kombinerer disse (a. *Happy life expectancy*, b. *The Economist's quality of life index*, c. *Set of wellbeing measures*). Eurostat sikter mot å komme med én anbefaling innen utgangen av 2009.

Den franske *Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* (Stiglitz-kommisjonen) ble oppnevnt av President Sarkozy for å vurdere eksisterende mål på økonomisk utvikling og deres relevans for samfunnets velvære og økonomisk, miljømessig og sosial bærekraft. Kommisjonen har arbeidet langs tre hovedlinjer, som de kaller klassiske BNP-problemstillinger, livskvalitet og bærekraftig utvikling og miljø. Joseph E. Stiglitz ledet kommisjonen, og i tillegg deltok eksperter fra academia og internasjonale organisasjoner fra flere land. Sekretariatet besto av representanter fra det franske statistikkbyrået Insee, et fransk konjunkturinstitutt OFCE, samt OECD. Kommisjonen la fram en foreløpig rapport i juni i år og en endelig rapport i september. Rapporten inneholder tolv anbefalinger om videreutvikling og bruk av statistikk, jf. boks 3.11.

nalprodukt. Kostnadene er usikkert anslått. Denne usikkerheten følger med i tallene for netto nasjonalprodukt, som derfor er mindre brukt ved sammenlikninger mellom land og over tid enn BNP. Eventuell forringelse av natur- og miljøkapital fanges ikke opp i dagens nasjonalregnskap. Forholdene omtalt ovenfor kan i prinsippet inkluderes i tallene, men de kan også ivaretas i supplerende beregninger. BNP er et sentralt begrep i nasjonalregnskapet, og må beregnes i tråd med gjeldende internasjonale retningslinjer.

BNP er et mål for samlet inntekt, og sier ikke noe om hvordan inntektene er fordelt mellom innbyggerne i et land. Det finnes imidlertid en rekke internasjonalt anerkjente mål på ulikhet i en fordeling, bl.a. Gini-koeffesienter. I tillegg til nasjonalregnskapets helhetlige beskrivelse av økonomiske

forhold publiseres det mye statistikk om bl.a. yrkesaktivitet og inntekt og forbruk for ulike grupper i befolkningen. Denne informasjonen benyttes i fordelingsanalyser, men publiseres ikke like hyppig som makrotallene, og i mange tilfelle med et større tidsetterslep.

Det finnes også en del beregninger av ulike varianter av justert BNP. Disse kan for eksempel ta hensyn til fritid eller miljøbelastninger. På dette området foreligger det imidlertid i liten grad systematiske beregninger som er sammenliknbare over lang tid eller mellom land.

Både i nasjonale statistikkbyråer, internasjonale organisasjoner som Eurostat og FN, og forskningsmiljøer pågår det arbeid knyttet til videreutvikling av nasjonalregnskapet, herunder måling av BNP. Sentrale spørsmål omfatter bedre måling av

produksjon og konsum av offentlige tjenester, mål på ulikhet i en fordeling og behandling av hjemmeproduksjon og fritid. SSB deltar aktivt i dette arbeidet.

Stiglitz-kommisjonen anbefaler i sin rapport en mer systematisk utnyttelse av den omfattende informasjonen som ligger i nasjonalregnskapsstatistikken. Videre anbefaler kommisjonen økt bruk av fordelingsmål, for eksempel utviklingen i medianen (den midterste observasjonen i en fordeling, eksempelvis inntektsfordelingen), eller tall for grupper. Den argumenterer også for økt bruk av satellitregnskaper som inkluderer husarbeid og fritid, jf. boks 3.11.

3.7.3 Supplerende indikatorer for livskvalitet

Statistisk sentralbyrå publiserer jevnlig et bredt utvalg av analyser og nøkkeltall om befolkningens

levestandard i Norge. I Samfunnsspeilets dobbeltutgave nummer 5–6 har SSB de siste årene presentert et omfattende sett av nøkkeltall om befolkningens levestandard i Norge. I 2008 ble det publisert indikatorer som dekket følgende emner: 1) befolkning, 2) helse, 3) pleie og omsorg, 4) utdanning, 5) arbeid og arbeidsmiljø, 6) inntekt, lønn og forbruk, 7) trygd, sosialhjelp og barnevern, 8) boforhold og boligøkonomi, 9) fritid og kultur, 10) kriminalitet, 11) sosial og politisk deltaking og 12) økonomi. Flere av indikatorene belyser forskjeller mellom aldersgrupper, kjønn, inntektsgrupper eller andre kriterier. I internettutgaven er de fleste indikatorene oppgitt for alle år fra og med 1980. Det er også laget egne undersøkelser eller analyser av en del grupper i befolkningen, for eksempel eldre, enslige forsørgere, innvandrere, studenter, aleneboere og innsatte i fengsler.

Også OECD publiserer jevnlig en stor mengde statistikk om ikke-økonomiske størrelser som

Boks 3.11 Stiglitz-kommisjonens anbefalinger

Den franske *Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress (Stiglitz-kommisjonen)* presenterte 14. september d.å. sin endelige rapport. Kommisjonen diskuterer hva slags indikatorer som bør brukes for å få et mest mulig dekkende bilde av samfunnsutviklingen. Kommisjonen oppsummerer sine anbefalinger i tolv punkter:

1. Legg mer vekt på inntekt og konsum enn produksjon i vurderinger av materiell velstand.
2. Vektlegg husholdningenes perspektiv.
3. Vurder inntekt, konsum og formue i sammenheng.
4. Legg større vekt på fordelingen av inntekt, konsum og formue.
5. Utvid inntektsmålene til ikke-markedsbaserte aktiviteter.
6. Det bør arbeides for bedre mål på helse, utdanning, personlige aktiviteter og miljømessige rammer. Spesielt bør utvikling og implementering av robuste, troverdige mål på sosiale relasjoner, politiske rettigheter og utrygghet vektlegges.
7. Alle typer livskvalitetsindikatorer bør gi en grundig vurdering av ulikhet.
8. Utformingen av spørreundersøkelser bør ta hensyn til sammenhengene mellom livskvalitet på ulike områder. Denne informasjonen bør brukes ved politikktutvikling på ulike felter.

9. Statistikkbyråer bør vektlegge informasjon om ulike dimensjoner av livskvalitet. Arbeidet bør legge til rette for aggregering over dimensjonene, slik at forskjellige samleindeks kan konstrueres.
10. Både objektive og subjektive mål på velferd gir viktig informasjon om personers livskvalitet. Statistikkbyråenes undersøkelser bør derfor bl.a. inkludere spørsmål om den enkeltes vurderinger av egen livssituasjon.
11. Bærekraftsvurderinger krever et eget, velidentifisert indikatorsett. En avgjørende egenskap ved indikatorene i et slikt sett må være at de kan tolkes som variasjon i en underliggende beholdning.
12. De miljømessige aspektene ved bærekraft fortjener en egen oppfølging basert på et gjennomtenkt sett av indikatorer. Spesielt er det behov for en indikator for nærhet til farlige nivåer av miljødeleggelse (eksempelvis knyttet til klimaendringer eller utryddelse av fiskebestander).

Rapporten er engelskspråklig og kan leses på <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>.

belyser viktige trekk ved samfunnsutviklingen. En rekke av disse er samlet i publikasjonene *Education at a glance*, *Health at a glance* og *Society at a glance*.

Indikatorerne presentert i Samfunnsspeilet belyser de fleste områder som trekkes fram i diskusjoner om livskvalitet. De viser imidlertid ikke om de observerte forskjellene skyldes ulike preferanser eller ulike valgmuligheter, for eksempel som følge av ulikt inntektsnivå. Stiglitz-kommisjonen trekker fram at en såkalt ekvivalent tilnæringsmetode kan gi ytterligere informasjon. Hovedpoenget med metoden er at man setter opp et referansesett der situasjonene enkelt kan rangeres i stigende rekkefølge (for eksempel fordi man får mer av alt eller den eneste forskjellen er økende inntektsnivå). Slike undersøkelser er imidlertid kompliserte å gjennomføre. Selv om tilnærmingen brukes i forskningssammenheng, er det derfor vanskelig å forestille seg hvordan den kan tas i bruk i et løpende kartleggingsarbeid.

Stiglitz-kommisjonen trekker også fram to andre retninger innenfor studier av livskvalitet. Retningen som vektlegger den enkeltes subjektive oppfatning av egen situasjon, fokuserer dels på *lykke*, dels på *tilfredshet*. Forskning tyder på at det er en klar samvariasjon mellom oppfatningen på disse to områdene, men langt fra fullt samsvar. Sammenhengene mellom rapportert opplevd lykke, objektive levekår og politiske beslutninger er kompliserte og uoversiktlige. Subjektiv tilfredshet vil dessuten avhenge av hvilke forventninger den enkelte har. Lave forventninger kan gi høy grad av tilfredshet. I vurderingen av samfunnsutviklingen eller politikken som føres i et land, kan det være uheldig å vektlegge tilfredshet som skyldes slike forhold.

En tredje retning legger vekt på hvilke muligheter den enkelte har for livsutfoldelse. Siden den faktiske situasjonen en person befinner seg i, ikke bare avhenger av muligheter, men også av valg, jf. at det er stor forskjell på å sulte og å faste, reiser også denne tilnærmingen til livskvalitet en rekke vanskelige måleproblemer. Tilnærmingen har imidlertid inspirert empirisk forskning på enkeltområder.

Internasjonalt er det utviklet grove indekser som sikter mot en bredere sammenlikning av levestandarder mellom land enn det som er mulig dersom en bare har tilgang til BNP-tall. Slike indekser tar som regel utgangspunkt i objektive og lett målbare kriterier og omfatter gjerne en kombinasjon av økonomiske og andre indikatorer. Den mest kjente er FNs *Human Development Index (HDI)*, som består av tre deler som veies likt: levealder,

skolegang (gjennomsnittlig antall år med utdanning) og inntektsnivå målt ved BNP. Både levealder, skolegang og inntektsnivå kan oppfattes som mål i seg selv, men også som forhold som gir muligheter til livsutfoldelse. Det finnes også varianter av HDI som måler grad av fattigdom og likestilling. HDI er jevnt over mer relevant for fattige enn rike land. Forskere og internasjonale organisasjoner har også utarbeidet en rekke ulike indekser. En forløper var Nordhaus og Tobins *Measure of Economic Welfare*, som tar utgangspunkt i samlet privat konsum, men trekker fra aktiviteter som ikke bidrar til velferd (herunder pendling og juridiske tjenester) og legger til pengemessige estimater for bl.a. fritid og hjemmearbeid. *The Index of Economic Well-Being*, utviklet av Osberg og Sharpe, veier sammen nåværende konsum, formuesutvikling, ulikhet og andre sosiale risiki og miljøbelastninger. Det finnes også indekser som kombinerer objektive og subjektive mål. *The Happy Planet Index*, som utarbeides av en organisasjon kalt New Economics Foundation, veier sammen mål på forventet levealder, miljøbelastning og subjektive oppfatninger av lykke. Denne type indekser belyser i liten grad forskjeller mellom grupper i befolkningen eller enkeltpersoner. De har også blitt kritisert for å gi inntrykk av å være mer presise enn de i realiteten er, og at presentasjonen av dem ofte legger uforholdsmessig stor vekt på forskjellen mellom land som kommer ut svært likt.

Kompleksiteten innenfor denne typen indikatorer gjenspeiles i at Stiglitz-kommisjonens anbefalinger på disse områdene er mindre presise enn for behandlingen av tradisjonelle økonomiske størrelser. Kommisjonen vektlegger imidlertid behovet for bredt informasjonstilfang og grundig belysning av ulikhet. I tillegg legger den vekt på økt bruk av subjektive mål og at man bør tilstrebe å se ulike områder i sammenheng.

Det er over lengre tid blitt arbeidet med indikatorer for miljø og bærekraftig utvikling. Arbeidet omfatter både store sett av indikatorer, sammensatte indekser, ulike justeringer av BNP eller andre inntekts- og formuesmål og indekser for overforbruk (såkalte økologiske fotavtrykk). I Norge er det utarbeidet et eget sett med indikatorer for bærekraftig utvikling. Bredden i de indikatorerne som benyttes, må ses i sammenheng med at bærekraft setter krav til samfunnsutviklingen på en rekke ulike områder. Eksempelvis bygger det norske indikatorsettet på de syv temaområdene 1) internasjonalt samarbeid for bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom, 2) klima, ozonlaget og langtransporterte luftforurensninger, 3) biologisk mangfold og kulturminner,

4) naturressurser, 5) helse- og miljøfarlige kjemikalier, 6) bærekraftig økonomisk og sosial utvikling og 7) samiske perspektiver i miljø- og ressursforvaltningen. Settet består av 18 indikatorer og omfatter så forskjellige områder som norske utslipp av klimagasser, bestandsutviklingen for hekkende fugl, vannsystemer med god eller svært god økologisk status og samlet energibruk per enhet brutto nasjonalprodukt. Det inneholder også indikatorer for inntektsfordeling. Departementene benytter indikatorsettet i sine rapporteringer om arbeidet med bærekraftig utvikling, og utviklingen omtales i nasjonalbudsjettet hvert år, jf. kapittel 7. SSB rapporterer årlig om utviklingen i de ulike indikatorene.

Det norske indikatorsettet er godt i tråd med Stiglitz-kommisjonens anbefalinger.

3.7.4 Bruk av indikatorer

Utfordringene knyttet til måling av livskvalitet varierer i noen grad mellom land. I en del land, først og fremst utviklingsland, er bedre statistikk en hovedutfordring. I Norge finnes det som omtalt ovenfor, statistikk på de fleste områder som kan tenkes inkludert i en anvendt, regelmessig måling av livskvalitet. Spørsmålet er derfor i større grad hvilke indikatorer som bør vektlegges i hvilke sammenhenger, og hvordan de bør sammenstilles og presenteres.

Diskusjonen om bruk av indikatorer er viktig også internasjonalt. Eksempelvis legger Istanbulerklæringen fra OECDs konferanse i 2007 stor vekt på å måle samfunnsmessig framgang ved bruk av en rekke indikatorer basert på offisiell statistikk. Videre presiseres det at systematisk informasjon om samfunnsutviklingen vil kunne bidra til å styrke demokratiske prosesser og gi innbyggerne økt mulighet til å påvirke samfunnsutviklingen. Over de neste par årene sikter prosjektet mot å etablere verdensomspennende statistiske standarder for beste praksis på området, i tillegg til å utvikle statistiske mål som kan fylle ut eventuelle nye områder som ønskes dekket. Prosjektet legger også stor vekt på veiledning og opplæring av statistikere.

Både nasjonal og internasjonal statistikk er blitt vesentlig mer tilgjengelig de siste årene som følge av den teknologiske utviklingen. Det er også etablert internasjonale databaser, for eksempel *World Database of Happiness* ved Erasmus-universitetet i Rotterdam.

I Norge er mål på inntektsfordelingen det siste året blitt løftet fram både i Perspektivmeldingen 2009 og i NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. SSB

har over tid utvidet sin statistikkproduksjon bl.a. innenfor temaer som miljø, fordeling og likestilling.

3.7.5 Bruk av én samleindikator

Det brede tilfanget av statistikk gjenspeiler delvis at det er svært mange forhold som har betydning for den enkeltes livskvalitet. I en slik situasjon kan det være fristende å lete etter én samleindikator som kan gi en enkel oppsummering. Som antydnet ovenfor, reiser imidlertid konstruksjon av en slik samleindikator en rekke vanskelige problemstillinger. En hovedutfordring er sammenveining. Det er vanskelig nok ved konstruksjon av BNP, der en bruker observerte priser for å gjøre størrelser sammenliknbare. Relative priser gjenspeiler enkeltmenneskers valg, men innenfor de rammene som inntektsfordelingen gir. Der markeder mangler, kan en i noen tilfeller basere seg på kostnader, mens en i andre sammenhenger må bruke mer indirekte målemetoder. Tilsvarende omregningsfaktorer for livskvalitet gir seg ikke selv. Mens man i et marked i prinsippet kan skaffe seg mer av en vare eller tjeneste ved å gi fra seg noe annet, vil bedre utfall på ett område som gir livskvalitet, ikke nødvendigvis kunne kompensere for dårligere utfall på et annet.

Den enkeltes vektlegging av alle de ulike faktorene som påvirker livskvalitet, vil også variere sterkt, og det er vanskelig å tenke seg en objektiv måte å velge vekter på. Både hyppigheten og kvaliteten på statistikken varierer dessuten kraftig mellom ulike områder, og på en del områder kan det være uklart hvordan størrelser bør måles. Ulike størrelser kan også virke sammen på måter som det er vanskelig å kartlegge. Som følge av ulike preferanser, vil trekk ved samfunnsutviklingen som øker enkeltes tilfredshet, til og med kunne redusere andres. Mens økt fritid for noen er svært etterlengtet, vil det for andre være av liten betydning eller direkte negativt. De fleste vil mene at gode sosiale relasjoner er svært viktig, mens enkelte foretrekker et liv mange vil betegne som ensomt. En del verdier er i stor grad felleseie i det norske samfunn, og nedfelt for eksempel i formålsparagrafen for skolen. Andre er svært omstridt.

Flere forskere og organisasjoner har i ulike sammenhenger utarbeidet forslag til samleindikatorer. Det synes likevel å være en utbredt oppfatning at ingen enkeltindikator kan sies å oppsummere livskvalitet med en bredde som nærmer seg den oppsummeringen av samlet inntekt som gis av BNP. Både OECDs *Measuring the progress of socie-*

ties og Stiglitz-kommisjonen vektlegger i tråd med dette brede tilnærmingen.

3.7.6 Oppsummering

Den enkeltes oppfatning av egen livskvalitet avhenger av en lang rekke forhold. Selv om enkelte sider ved livskvalitet nok oppfattes som universelle, vil ulike personer kunne ha til dels svært forskjellig oppfatning av hva som er viktig. Dette er én grunn til at det vil være svært vanskelig å beskrive og vurdere utviklingen i livskvalitet for hele Norges befolkning i én enkelt indikator.

Den offisielle statistikken er godt utbygd i Norge. Statistisk sentralbyrå har en nøkkelrolle i dette arbeidet, og publiserer løpende statistikk og analyser som direkte eller indirekte beskriver både samfunnsutviklingen og levekår for ulike grupper i det norske samfunnet. Gjennom offentlige utvalg og utredninger sammenstilles og viderefremmes tilgjengelig statistikk på viktige områder. Fordeingsutvalget, som la fram sin innstilling våren 2009, er ett eksempel. I meldinger og proposisjoner til Stortinget gir også Regjeringen en bred framstilling av utviklingen i norsk økonomi og samfunnsliv, og det redegjøres for politikken på en lang rekke områder av betydning for innbyggernes livskvalitet. Både i den offentlige debatten og ved utformingen av politikk på ulike områder legges det stor vekt på foreliggende, relevant statistikk og analyser.

Den enkeltes livskvalitet avhenger i betydelig grad av forhold som i liten grad kan påvirkes direkte av politiske beslutninger. Blant annet viser undersøkelsene fra Norsk Monitor at tilfredshet med nære relasjoner er det som har størst betydning for folks oppfatning av egen lykke. I målinger av livskvalitet kan det derfor være nyttig å skille mellom forhold som i forholdsvis stor grad kan påvirkes gjennom innretningen av politikken og forhold som i liten grad kan påvirkes på denne måten. Det er ikke alltid samsvar mellom om noe er viktig for folks liv og om det er eller bør være et sentralt spørsmål for politikken. Grensegangene er likevel ikke alltid enkle. Eksempelvis har tilrettelegging for å kombinere arbeid og familieliv vært et sentralt politisk mål over lengre tid.

Internasjonalt pågår det betydelig arbeid med å videreutvikle målinger av livskvalitet. Også i forskningsmiljøer og blant nasjonale statistikkbyråer foregår det viktig arbeid knyttet til levekår og livskvalitet. Regjeringen vil vurdere spørsmålet videre, bl.a. i forbindelse med den planlagte revisjonen av bærekraftsstrategien i 2011.

3.8 Regjeringens klimapolitikk

3.8.1 Norges klimamål

Global oppvarming er en meget betydelig utfordring for verdenssamfunnet, med store 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 klimasystemet. I tråd med dette har Regjeringen besluttet at Norge, i likhet med EU, skal arbeide for at den globale temperaturøkningen begrenses til 2 °C i forhold til førindustrielt nivå.

Beregninger gjort av 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. Energirelaterte klimagassutslipp har historisk vært dominert av utslipp fra rike OECD-land. Den økte konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren fra den industrielle revolusjonen og fram til i dag kan derfor i hovedsak tilskrives økonomisk aktivitet i disse landene. I dag står imidlertid framvoksende økonomier og utviklingsland for om lag 60 pst. av de årlige utslippene. Fordi nesten hele økningen i utslippene framover antas å komme i landene utenom OECD-området, er disse landenes andel av utslippene anslått å øke til tre firedeler i 2050. Uten betydelige tiltak for å begrense utslippene, som også omfatter utviklingslandene, kan klimaendringene gi svært alvorlige konsekvenser for kommende generasjoner. Havnivået vil øke, været kan bli mer ustabil og det kan bli 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, jf. bl.a. Stern-rapporten.

Regjeringens strategi for å nå målene i klimapolitikken er bredt anlagt. Det første og viktigste elementet er arbeidet for en ny og mer ambisiøs internasjonal klimaavtale, som omfatter alle land og sektorer. Tidlig innsats er avgjørende for å kunne nå togradersmålet. Forhandlingene under FNs klimakonvensjon i København i desember 2009 har høy prioritet. Fram mot 2020 vil hovedvekten av Norges bidrag til utslippsreduksjoner skje nasjonalt. Norge vil bidra til utslippsreduksjoner i utviklingsland og raskt voksende økonomier som Brasil, Kina og India, bl.a. ved finansiell støtte til arbeidet mot avskoging og skogforringelse og ved kjøp av klimavoter gjennom den grønne utviklingsmekanismen (CDM). Utvikling av rimelig, klimavennlig tek-

nologi 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 karbon. FN, Det internasjonale energibyrådet (IEA) og OECD anser slik teknologi som nødvendig for å kunne nå nye, ambisiøse internasjonale klimamål.

Nasjonale mål

Norge har erklært at vi, som en del av en global og ambisiøs klimaavtale der også andre industriland tar på seg store forpliktelser, er villige til å bli karbonnøytrale senest i 2030. Det innebærer at Norge skal finansiere utslippsreduksjoner utenlands tilsvarende resterende innenlandske utslipp av klimagasser.

I klimaforliket gikk regjeringspartiene sammen med Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre inn for at Norge fram til 2020 skal ta ansvar for å redusere de globale utslippene tilsvarende 30 pst. av Norges utslipp i 1990. Det ble anslått som realistisk å ha som mål at innenlandske utslipp skal reduseres med 15–17 mill. tonn CO₂-ekvivalenter (tilsvarende om lag 2/3 av denne forpliktelsen) sammenliknet med anslåtte utslipp i 2020 i Nasjonalbudsjettet 2007, medregnet muligheten til å regne inn 3 mill. tonn opptak av CO₂ i norsk skog.

I Kyoto-perioden, som omfatter årene 2008–2012, vil Norge overoppfylle sin Kyoto-forpliktelse med om lag 5 mill. tonn CO₂-ekvivalenter årlig. I tillegg har Regjeringen valgt å overoppfylle forpliktelsen med ytterligere 1,5 mill. tonn CO₂-ekvivalenter gjennom å avstå fra å bruke kvoter som Norge i henhold til regelverket under Kyotoprotokollen tildeles for skogtilvekst. Det legges videre opp til kjøp av utslippskvoter for et årlig utslipp på 100 000 tonn CO₂ fram til testanlegget for fangst og lagring av karbon på Mongstad er knyttet til en transport- og lagringsløsning. Også utslipp knyttet til statsansattes internasjonale tjenestereiser med fly dekkes ved kvotekjøp. Samlet utgjør overoppfyllelsen 6–7 mill. tonn CO₂.

Som en del av klimaforliket skal det i budsjett-dokumentene rapporteres om utviklingen i utslippene av klimagasser og gjennomføringen av klimapolitikken. Utviklingen i utslippene av klimagasser diskuteres i avsnitt 3.8.2, mens avsnitt 3.8.3 gir en oversikt over tiltak for å redusere utslippene av klimagasser. Avsnitt 3.8.4 redegjør for Norges klimagassregnskap for Kyotoperioden. Regjeringens klimapolitikk er også omtalt i kapittel 7.

Internasjonalt arbeid

Regjeringen vil at Norge skal være et foregangsland i klimapolitikken og en pådriver i arbeidet for en ny og mer ambisiøs internasjonal klimaavtale. Det er en stor utfordring å komme til enighet om en tilstrekkelig ambisiøs avtale med tidlig innsats som både gir en rimelig fordeling av kostnadene mellom land og samtidig legger til rette for at de globale utslippene kan reduseres til lavest mulige kostnader. Mange utviklingsland og framvoksende økonomier ventes å få sterk vekst i BNP og energiforbruk i lang tid framover. Det er derfor avgjørende at den framtidige politikken innrettes med sikte på å gi disse landene sterke incentiver til å redusere sine voksende utslipp. En global handel med kvoter vil kunne bidra til at alle utslipp prises likt, slik at både produsenter og forbrukere verden over blir oppmuntret til å bidra. En avtale kan isolert sett gi mange utviklingsland og framvoksende økonomier mulighet til å øke sine utslipp i noen år framover. Det avgjørende er at den samlede mengden kvoter må være betydelig lavere enn uten slike utslippsbegrensninger.

En begrensning av den globale temperaturøkningen til 2 °C over førindustrielt nivå vil ifølge FNs klimapanel innebære at industrilandene samlet må redusere sine utslipp med mellom 25 og 40 pst. fra nivået i 1990 fram til 2020, mens utslippsveksten i utviklingslandene må begrenses. Norge går i klimaforhandlingene inn for å gjøre disse målene rettslig bindende. Videre fram mot 2050 må målet være å redusere de globale utslippene med mellom 50 og 85 pst., jf. FNs klimapanel. Disse målene innebærer at også USA må ta på seg utslippsforpliktelser. Landet har de høyeste klimagassutslippene per innbygger i verden, og mange land bruker USAs manglende tilslutning til Kyoto-avtalen som argument mot å delta selv. Det er også nødvendig at framvoksende økonomier som Kina, India, Brasil, Sør-Afrika og Sør-Korea tar på seg forpliktelser.

Det er en stor utfordring å oppfylle fattige lands ønske om økonomisk vekst, samtidig som de samme landene må bidra til å begrense utslippene av klimagasser. Derfor er det viktig at industrilandene bidrar med penger til klimatiltak i fattige land. Norges innspill i forhandlingene om en ny finansieringsmekanisme, jf. boks 3.12, har fått mye positiv oppmerksomhet. Industrilandene bør samtidig vise at de kan redusere egne utslipp. Norge har, som nevnt, et forpliktende mål om karbonnøytralitet.

Regjeringens klima- og skogprosjekt som ble lansert av statsminister Jens Stoltenberg under kli-

Boks 3.12 Norges hovedprioriteringer i de internasjonale klimaforhandlingene

Norge har følgende hovedprioriteringer i de internasjonale klimaforhandlingene:

- Begrense den globale temperaturøkningen til 2 °C over førindustrielt nivå. Tidlig innsats er avgjørende for å nå dette.
- Forhandlingene må lede fram til en global, forpliktende og langsiktig avtale som kan sikre store reduksjoner i de globale klimagassutslippene på en mest mulig kostnads-effektiv måte.
- Øke finansieringen til klimatiltak i utviklingsland. Norge har foreslått en ny finansieringsmekanisme.
- 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.
- Som polarnasjon ønsker Norge å ha en ledende rolle i å overvåke og dokumentere klimaendringene i Arktis.

- Inkludere utslipp fra avskoging og skogforringelse i tropiske skoger i en ny klimaavtale. Norge har gitt flere innspill om dette i forhandlingene. Det norske klima- og skogprosjektet skal bidra til å skaffe kunnskap om hvordan slike utslipp kan reguleres.

Nærmere om Norges finansieringsforslag til økte klimatiltak i utviklingsland

Norge har foreslått at man holder tilbake en andel av de samlede FN-kvotene i et nytt klimaregime slik at kvotemengden som fordeles mellom land med utslippsforpliktelser, blir tilsvarende mindre. De tilbakeholdte kvotene foreslås auksjonert ut internasjonalt for å finansiere klimatiltak i utviklingsland. Selv en lav andel auksjonerte kvoter kan gi store beløp til slike klimatiltak, og auksjoneringsbeløpene kan utgjøre en mer forutsigbar finansieringskilde enn ordinære bistandsmidler. Hvis for eksempel 2 pst. av FN-kvotene blir auksjonert ut, kan de årlige inntektene anslås til 20–30 mrd. USD, forutsatt et globalt kvotemarked og en avtale basert på togradersmålet

matoppmøtet på Bali i desember 2007 og kom i gang våren 2008, har også blitt godt mottatt internasjonalt. Et av de sentrale målene for prosjektet er å bidra til at klimagassutslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland omfattes av en ny global klimaavtale. Initiativet retter seg mot all tropisk skog og er basert på samarbeid med FN, Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene. Regjeringen foreslår å trappe klima- og skogsatsingen ytterligere opp i 2010. Flere land har vist vilje til å bidra til finansiering av tiltak på dette området.

Hvor langt man kan komme under klimatoppmøtet i København, er bl.a. avhengig av store land som USA, Kina og India. Den generelle oppfatningen er at dersom USA beveger seg, vil det ha betydning for Kinas og Indias vilje til forhandlinger. Det foregår viktige samtaler mellom enkeltland og grupper av land. Disse samtalene har bl.a. dreid seg om finansiering og om hvordan framvoksende økonomier kan bidra med utslippsreduksjoner i en ny avtale.

De pågående klimaforhandlingene er planlagt sluttført i København i desember 2009. Det kan imidlertid ikke utelukkes at partene trenger noe

lengre tid. Partene står fremdeles langt fra hverandre i klimaforhandlingene, men man kan spore en viss framgang. Det viser også andre møter, som FNs generalforsamling og G20-toppmøtet i september. På G20-møtet var det bl.a. enighet om å fase ut subsidier til fossilt brensel på mellomlang sikt. I Major Economies Forum, hvor Norge er observatør, har USA, Kina og India deltatt i en felles uttalelse om at den globale temperaturøkningen må begrenses til 2 °C dersom vi skal unngå alvorlige klimaendringer. Det ble også uttalt at industrilandenes utslipp må reduseres med minst 80 pst. i 2050. Det forventes uansett et betydelig oppfølgingsarbeid etter møtet i København.

3.8.2 Utslippsutviklingen og utslippsframskrivninger

Ifølge utslippsregnskapet fra Statistisk sentralbyrå (SSB) og Statens forurensningstilsyn (SFT) har de totale utslippene av klimagasser fra norsk territorium økt med i overkant av 8 pst. siden 1990, jf. figur 3.17. Den største delen av økningen skjedde under oppgangskonjunkturen på midten av 1990-tallet.

Norges klimagassutslipp var 53,8 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2008. Dette er 1,2 mill. tonn, eller 2,2 pst., lavere enn i 2007 og om lag uendret fra 1999. Nedgangen fra 2007 til 2008 skyldes i hovedsak lavere utslipp fra industri og fra sjøfart og annen transport utenom veitransport. Dette har sammenheng med mindre bruk av fossilt brensel, spesielt drivstoff til sjøfart, samt investeringer i miljøteknologi for produksjon av mineralgjødning i industrien. Utslippene fra olje- og gassvirksomheten falt marginalt fra 2007 til 2008. Økte utslipp fra faking fra nye felt ble oppveid av lavere utslipp fra LNG-anlegget på Melkøya, som gikk over i regulær drift i august 2008. Oppstartproblemer ved anlegget ga midlertidig høye utslipp i 2007.

I St.meld. nr. 9 (2008–2009) Perspektivmeldingen 2009, som ble lagt fram i januar i år, ble det presentert nye framskrivinger av utslipp av klimagasser. I tråd med internasjonale retningslinjer for rapportering under Klimakonvensjonen var disse basert på en videreføring av eksisterende virkemiddelbruk. Framskrivingene er dermed verken en prognose for utviklingen framover eller et uttrykk for Regjeringens mål i klimapolitikken. Utslippene av klimagasser anslås å øke til 56,5 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2020 uten nye tiltak. Dette er en nedjustering på vel 2 mill. tonn sammenliknet med framskrivingene i Nasjonalbudsjettet 2007. Nedjusteringen må ses i sammenheng med ny

informasjon om utslippsutviklingen og med at det er gjennomført tiltak for å redusere utslippene av klimagasser. Det er betydelig usikkerhet knyttet til langsiktige framskrivinger av miljøskadelige utslipp til luft.

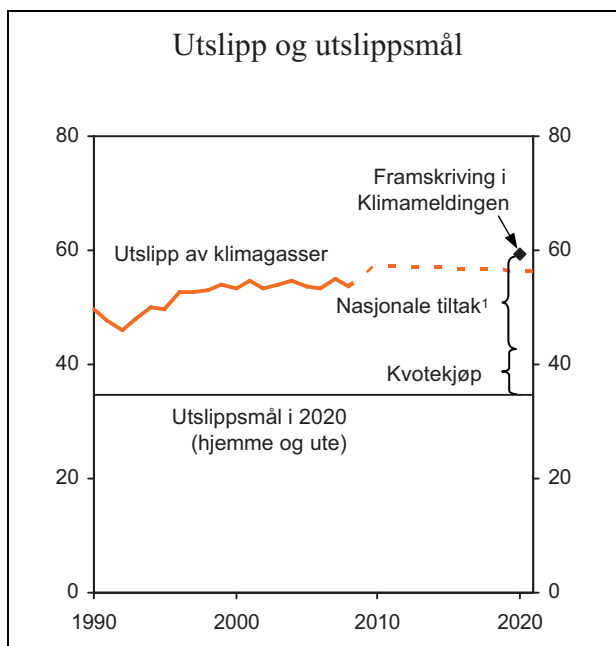
Utslipp av menneskeskapte klimagasser er nært knyttet til økonomisk aktivitet. Konjunkturtilbakeslaget i norsk økonomi kan føre til en midlertidig nedgang i utslippene i år og muligens også til neste år. For eksempel lå salget av petroleumprodukter innenlands 1,7 pst. lavere i august 2009 enn på samme tid i fjor. Nedgangen i salget av petroleumprodukter i andre halvår i fjor har imidlertid stoppet opp i 2009, og salget har tatt seg noe opp igjen de siste månedene. CO₂-utslippene fra veitrafikken økte med 0,4 pst. i 2008, mot en gjennomsnittlig årlig vekst i perioden 1990–2007 på 2,0 pst.

Industriproduksjonen har falt markert som følge av finanskrisen og lavere eksport. Situasjonen har bedret seg noe de siste månedene, men det er lite sannsynlig at produksjonen vil ta seg opp til tidligere nivåer allerede i år eller neste år. Metallindustrien, som står for en stor andel av utslippene fra industrien, har i særlig grad merket det internasjonale tilbakeslaget. Lav etterspørsel har ført til nedstengning av produksjon og en nedgang i forbruket av elektrisitet i kraftintensiv industri på 20 pst. de siste 12 månedene. Det meste av nedstengningen antas å være midlertidig.

Oppdaterte anslag for utslippene fra petroleumsvirksomheten kan også tyde på noe lavere utslipp i 2010 enn tidligere lagt til grunn. Samtidig er anslaget for utslippene fra sektoren i 2020 oppjustert med om lag 2 mill. tonn CO₂ sammenliknet med anslaget i Perspektivmeldingen. Bakgrunnen for disse endringene er at innfasingen av nye felt er skjøvet ut i tid, og at haleproduksjonen på modne felt antas å bli lengre.

Gasskraftverket på Kårstø, som har vært i kontinuerlig drift siden februar 2009, ser isolert sett ut til å bidra til noe høyere utslipp i år enn tidligere lagt til grunn. Det er imidlertid knyttet stor usikkerhet til videre drift og dermed også til framtidige utslipp.

Investeringene i ny teknologi i produksjonen av mineralgjødning har redusert utslippene av klimagassen lystgass betydelig. Framskrivingene presentert i Perspektivmeldingen var basert på at det meste av utslippsreduksjonen fra gjødningproduksjon som følge av mer miljøvennlig teknologi allerede var tatt ut i 2007. Teknologien ser imidlertid ut til å bli enda mer effektiv enn tidligere lagt til grunn. Dette kan isolert sett trekke i retning av noe lavere utslipp framover enn tidligere antatt.



Figur 3.17 Utslipp av klimagasser og utslippsmål i 2020. Mill. tonn CO₂-ekvivalenter

¹ Medregnet opptak av 3 mill. tonn CO₂ i norsk skog.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Statens forurensningstilsyn og Finansdepartementet.

Samlet sett trekker flere faktorer i retning av at utslippene i år og antakelig også neste år kan bli lavere enn lagt til grunn i Perspektivmeldingen 2009. Svakere konjunkturer nå vil neppe føre til et varig lavere aktivitetsnivå, og det er ikke grunnlag for å nedjustere utslippene lengre fram i tid som følge av den nåværende konjunktursituasjonen.

IEA har pekt på at mens den økonomiske krisen kan føre til lavere utslipp på kort sikt, er det en mulighet for at utslippene på lengre sikt kan øke på grunn av fallende investeringer i renere energi. Flere land, herunder Norge, har imidlertid rettet en betydelig del av sine finanspolitiske stimulansepakker mot grønne tiltak som investeringer i fornybar energi og energieffektivisering. I den norske tiltakspakken fra januar 2009 anslås i overkant av 20 pst. å være grønne tiltak. Størstedelen av dette består av økte tilskudd til energieffektivisering og utbygging av miljøvennlig energi, mer miljøvennlig transport og økt miljørettet forskning. Tiltakene trekker isolert sett i retning av lavere utslipp på lengre sikt.

Usikkerheten knyttet til langsiktige framskrivinger av miljøskadelige utslipp til luft kan også belyses gjennom modellberegninger med alternative forutsetninger om utviklingen på ulike områder. For eksempel viste beregninger i Perspektivmeldingen 2009 at en høyere langsiktig oljepris på 500 kroner per fat, i stedet for basisforutsetningen på 400 kroner per fat, vil redusere norske utslipp i 2020 med 1,3 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Dette henger sammen med at høyere olje- og gasspriser over tid vil stimulere til endringer i produksjonsmetoder og forbruksmønstre i retning av mindre bruk av petroleum. Denne effekten dempes noe av økte inntekter fra eksport av olje og gass. En høyere befolkningsvekst, gjennom for eksempel innvandring, vil derimot kunne medføre sterkere vekst i både produksjon og forbruk. For eksempel vil 150 000 flere innbyggere i 2020, isolert sett, kunne øke utslippene med 0,7 mill. tonn CO₂-ekvivalenter.

Etter en helhetlig vurdering legges det i denne meldingen ikke opp til å endre Perspektivmeldingens framskrivinger av utslipp til luft. Det vil bli lagt fram oppdaterte utslippsframskrivinger høsten 2010.

I Klimameldingen, som bygde på framskrivningene i Nasjonalbudsjettet 2007, ble det anslått at målet om 30 pst. reduksjon i 2020 i forhold til 1990 innebar et samlet behov for utslippsreduksjoner hjemme og ute på om lag 24 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. I Perspektivmeldingen anslås et noe lavere nivå på utslippene, jf. figur 3.17, men framskrivningene

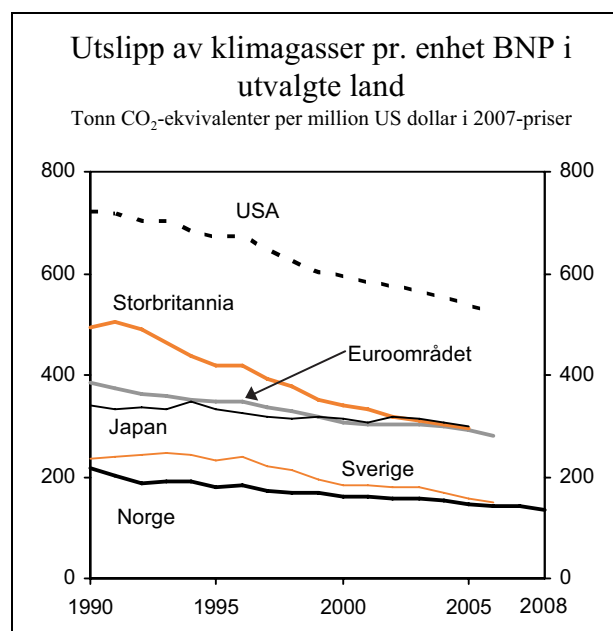
indikerer likevel et behov for ytterligere tiltak i klimapolitikken.

3.8.3 Tiltak for å redusere utslippene av klimagasser

For at utslippene av klimagasser skal kunne avta, må utslippene frikobles fra den økonomiske veksten. Dette er en utvikling som har pågått i lang tid både i Norge og mange andre land, illustrert ved at BNP-veksten gjennomgående er høyere enn veksten i utslippene. Lavere utslippsintensitet kan bl.a. tilskrives miljøpolitiske tiltak, teknologisk framgang og endringer i næringsstrukturen. Utslippene av klimagasser vil dessuten normalt reduseres i forhold til BNP etter hvert som tjenesteytende næringer utgjør en større del av økonomien. Det er store forskjeller i landenes utslippsintensitet, jf. figur 3.18. I USA er klimagassutslippene per enhet BNP fortsatt mye høyere enn i de fleste andre vestlige land. Både Norge og Sverige har en forholdsvis lav utslippsintensitet bl.a. som følge av stor tilgang på fornybare energikilder.

For å redusere utslippene så mye at en global temperaturøkning kan holdes innenfor de langsiktige målene i klimapolitikken, må imidlertid produksjons- og forbruksmønstre legges om til å bli enda mindre utslippsintensive.

Hovedvirkemidlene i Norges klimapolitikk er avgifter og kvoter. Disse virkemidlene setter en pris på forurensende utslipp. Over tid vil prissigna-



Figur 3.18 Utslippsintensitet i ulike land

Kilder: UNFCCC, IMF, Statistisk sentralbyrå, Statens forurensningstilsyn og Finansdepartementet.

ler som reflekterer kostnadene for samfunnet ved slike utslipp, endre produksjons- og forbruksmønstre. Riktig utformede avgifter og kvoter gir incentiver til at utslippsreduksjonene gjennomføres der det er billigst for samfunnet. I tillegg til kvoter og avgifter finnes en rekke andre virkemidler, herunder direkte regulering, standarder, frivillige avtaler og subsidier til utslippsreducerende tiltak.

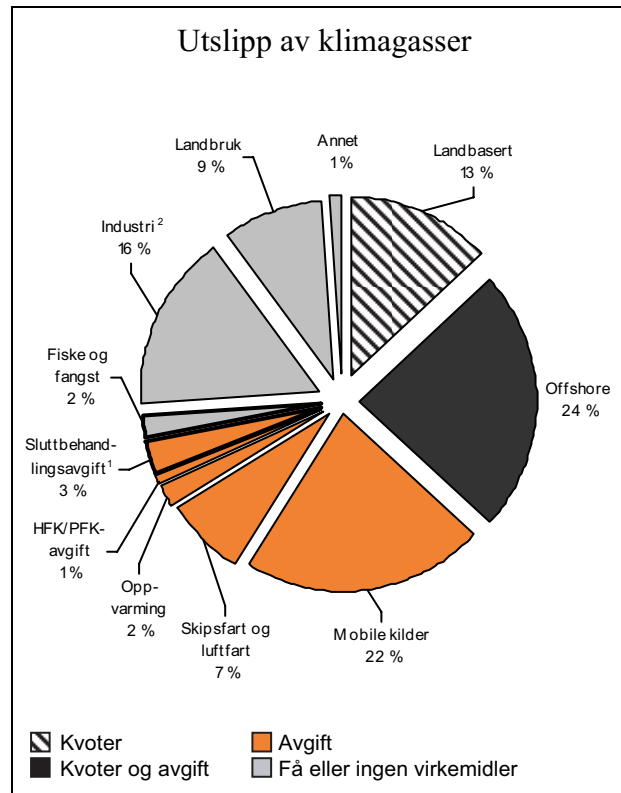
CO₂-avgiften ble innført i 1991 og har senere blitt utvidet og supplert med et system for handel med utslippskvoter. I 2008 var i overkant av 70 pst. av Norges samlede utslipp av klimagasser under Kyoto-protokollen ilagt kvoter eller avgifter, jf. figur 3.19. Utslipp som kun er ilagt CO₂-avgift utgjør om lag 31 pst. av samlede utslipp. Dette gjelder i hovedsak drivstoff til transport og mineralolje til oppvarming.

Det norske kvotesystemet er en integrert del av EUs kvotesystem. For perioden 2008–2012 utgjør utslipp som er ilagt bare kvoteplikt, om lag 13 pst. av de samlede norske klimagassutslippene. Store deler av landbasert industri utenom prosessindustrien er inkludert i kvotesystemet. Da kvotesystemet fra 2008 ble utvidet til også å omfatte en del utslipp som tidligere var ilagt CO₂-avgift, ble mineralske produkter som leveres til kvotepliktig virksomhet fritatt fra avgiften for å unngå dobbel virkemiddelbruk. For å opprettholde incentivene til utslippsreduksjoner er petroleumsvirksomheten ilagt både kvoteplikt og CO₂-avgift. Utslippene fra denne sektoren utgjør rundt 24 pst. av samlede utslipp.

Avgiften på sluttbehandling av avfall, som ble innført i 1999, skal prise miljøkostnadene ved sluttbehandlingen og stimulere til å holde avfallsmengden så lav som mulig. Om lag 3 pst. av de totale utslippene er omfattet av denne avgiften. Innføringen av forbudet mot deponering av biologisk nedbrytbart avfall fra 1. juli 2009 innebærer at reguleringen av klimagassutslipp fra deponering i hovedsak skjer gjennom forbudet og ikke ved bruk av avgiften. Det vises til Prop. 1 S (2009–2010) Skatte-, avgifts- og tollvedtak for nærmere omtale.

I 2002 ble det innført avgift på import og produksjon av klimagassene hydrofluorkarbon (HFK) og perfluorkarbon (PFK). Avgiften omfatter om lag 1 pst. av samlede norske utslipp. Det finnes også en refusjonsordning for HFK og PFK ved levering til godkjente destruksjonsanlegg.

Drøyt 25 pst. av klimagassutslippene er i liten grad omfattet av økonomiske virkemidler. Det dreier seg om utslipp fra fiske og fangst, prosessutslipp i industrien og utslipp av lystgass og metan i landbruket.



Figur 3.19 Utslipp av klimagasser fordelt på virkemidler og sektorer

¹ Fra 1. juli 2009 ble det innført forbud mot deponering av biologisk nedbrytbart avfall. Avgiftens betydning er dermed redusert.

² Miljøverndepartementet har inngått avtale med prosessindustrien om frivillige utslippsreduksjoner. Avtalen omfatter om lag 12 pst. av de samlede utslippene.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Statens forurensningstilsyn og Finansdepartementet.

Tiltakene i miljøpolitikken har bidratt til at utslippsintensiteten i Norge har falt med gjennomsnittlig 2,5 pst. årlig siden 1990. I Norges siste rapportering til FN under Klimakonvensjonen i 2006 ble det anslått, med betydelig usikkerhet, at gjennomførte tiltak siden 1990 har bidratt til å redusere utslippene av klimagasser med mellom 8,5 og 11 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2010 sammenliknet med et forløp uten disse tiltakene.

Regjeringens forslag til budsjett for 2010 inneholder ytterligere tiltak for å redusere utslippene av klimagasser. Blant annet vil omleggingen av bilavgiftene i en mer miljøvennlig retning fortsette ved at CO₂-komponenten i engangsavgiften økes, jf. omtale i kapittel 4 og Prop. 1 S (2009–2010) Skatte-, avgifts- og tollvedtak. For å hindre at bruk av gass til oppvarmingsformål utkonkurrerer mer miljøvennlige alternativer foreslår Regjeringen at det innføres en CO₂-avgift på slik gassbruk. Regjeringen foreslår også at det innføres en energiavgift

på gass på nivå med minstesatsen i EUs energiskattedirektiv.

Regjeringen har fastsatt et samlet mål på 30 TWh økt fornybar energi og energieffektivisering for perioden 2001–2016. Enova er Regjeringens viktigste virkemiddel i denne satsingen. Grunnfondet for fornybar energi og energieffektivisering foreslås økt med 5 mrd. kroner i 2010. Avkastningen overføres til Energifondet, som forvaltes av Enova. Regjeringens forslag til budsjett for 2010 innebærer at de totale inntektene til Energifondet vil være på om lag 1,8 mrd. kroner neste år.

Bevilgninger til vedlikehold og rehabilitering av kommunale og statlige bygg bidrar, sammen med satsingene til Enova, til en mer energieffektiv bygningsmasse og et bedre miljø for brukerne av byggene. Nye energikrav til nybygg bidrar ytterligere til dette.

For kommuner og fylkeskommuner gir bl.a. plandelen av den nye plan- og bygningsloven nye virkemidler for styring av arealbruk og transport, energibruk og miljøvennlig energiomlegging.

Regjeringen fortsetter den aktive politikken for å møte klimautfordringene fra samferdselssektoren. Blant annet foreslås bevilgningen til jernbaneformål økt med 1,3 mrd. kroner, til over 10 mrd. kroner i 2010. I tråd med klimaforliket følger Regjeringen opp satsingen på belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområdene med en bevilgning på 332,8 mill. kroner i 2010. Videre foreslår Regjeringen at det bevilges 51,6 mill. kroner i tilskudd til miljøvennlig transport gjennom TRANSNOVA-prosjektet.

Satsingen på fangst og lagring av CO₂ vil være et av de viktigste virkemidlene i kampen mot global oppvarming. Samlet for 2010 foreslås det bevilget 3,5 mrd. kroner over Olje- og energidepartementets budsjett til arbeidet med CO₂-håndtering. Dette er en økning på om lag 1,5 mrd. kroner fra saldert budsjett 2009.

I statsbudsjettet for 2010 foreslår Regjeringen en bevilgningsøkning på 300 mill. kroner til forskning og utvikling på fornybare energikilder og karbonfangst- og lagring. Dette er det tredje trinnet i oppfølgingen av et av punktene i klimaforliket.

Regjeringen foreslår 100 mill. kroner til satsing på miljøteknologi. Ved å stimulere til flere prosjekter innen miljøteknologi vil satsingen bidra til å fremme forretningsutvikling som i neste omgang styrker norsk industris konkurranseevne på lengre sikt.

Landbruks- og matdepartementet la før sommeren fram St.meld. nr. 39 (2008–2009) Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen. Meldingen drøfter tiltak og virkemidler for å redusere

utslipp av klimagasser fra landbruket. Regjeringen foreslår en økt bevilgning på 25 mill. kroner i 2010 til oppfølging av Landbruks- og matdepartementets klimamelding.

Miljøverndepartementet har en koordinerende rolle i klimaarbeidet. For 2010 er det foreslått en økning på om lag 45 mill. kroner til klimatiltak over departementets budsjett.

Miljøverndepartementet inngikk i september 2009 en avtale med Norsk Industri om utslippsreduksjoner for ikke-kvotepiktig industri, som innebærer et utslippstak på 6,2 mill. tonn CO₂-ekvivalenter per år i perioden 2008–2012.

Regjeringen foreslår å øke bevilgningene til tiltak mot klimagassutslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland med om lag 650 mill. kroner, fra 1,5 mrd. kroner i saldert budsjett 2009 til mer enn 2,1 mrd. kroner i statsbudsjettet for 2010. I tillegg foreslås en tilsagnsfullmakt på 1,4 mrd. kroner. Regjeringens satsing skal bidra til raske, kostnadseffektive reduksjoner i utslipp av klimagasser fra avskoging og skogforringelse. Siktemålet er å få på plass mekanismer for å regulere disse utslippene i en ny internasjonal klimaavtale.

Kapittel 7 gir en mer detaljert oversikt over Regjeringens bevilgningsforslag og andre tiltak i klimapolitikken.

3.8.4 Norges Kyoto-regnskap

I framskivingene i Perspektivmeldingen 2009 ble de norske utslippene av klimagasser anslått til 57,3 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2010¹. Det er betydelig usikkerhet knyttet til framskivingene av utslipp til luft, jf. omtale i avsnitt 3.8.2. 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 CO₂-ekvivalenter. I tillegg er det vedtatt å inkludere effekten av skogforvaltning. Samlet gir dette en kvotemengde på 51,6 mill. tonn. Før tiltak, bl.a. gjennom EUs kvotesystem og statens kjøp av kvoter, ligger dermed Norges forventede utslipp i 2010 5,7 mill. tonn CO₂-ekvivalenter over Kyotoforpliktelsen, jf. tabell 3.11 som gir en oversikt over Norges Kyoto-regnskap.

Norges Kyotoforpliktelse kan oppfylles enten ved å redusere utslippene i Norge, ved netto import av kvoter gjennom EUs kvotesystem for kli-

¹ Anslaget for 2010 benyttes som årlig gjennomsnitt i Kyoto-perioden.

magasser eller ved å kjøpe kvoter gjennom Kyoto-mekanismene. Hovedvirkemidlene for å regulere klimagassutslippene i Norge er systemet for omsettelige utslippskvoter og CO₂-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 om lag 22 mill. tonn i 2010. 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 22 mill. tonn CO₂-kvoter til staten.

Den samlede mengden EU-kvoter Norge utsteder ved salg og vederlagsfri tildeling er på 15 mill. tonn CO₂-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. Det legges dermed til grunn at bedriftene vil levere om lag 7 mill. tonn flere kvoter enn den samlede mengden kvoter som Norge utsteder, jf. tabell 3.11, rad D. Norge har utstedt en mindre mengde kvoter enn de fleste EU-land i forhold til utslippene fra kvotepliktige virksomheter.

Den stramme tildelingen inn i EUs kvotesystem bidrar til at Kyotoforpliktelsen mer enn oppfylles.

Gjennom klimaforliket er det enighet om at Kyotoforpliktelsen skal overoppfylles med 10 pst. Samlet utgjør overoppfyllelsen 6–7 mill. tonn årlig, jf. avsnitt 3.8.1. Før en tar hensyn til målet om overoppfyllelse har Norge 1,3 mill. tonn flere FN-godkjente kvoter enn det som er nødvendig for å oppfylle Kyotoforpliktelsen, jf. tabell 3.11, rad E. For å nå målet om overoppfyllelse har staten således et behov for å kjøpe anslagsvis 5–6 mill. tonn kvoter per år gjennom Kyoto-mekanismene eller samlet 25–30 mill. tonn for årene 2008–2012.

Ved utgangen av august 2009 hadde Finansdepartementet inngått avtaler om levering av kvoter tilsvarende om lag 12 mill. tonn CO₂-ekvivalenter fra 26 prosjekter og to fond. Om lag 2 mill. tonn av utslippsreduksjonene gjennomføres etter 2012. Det er dermed inngått kontrakter for i overkant av en tredel av det antatte kvotebehovet for perioden 2008–2012. Det knytter seg generell usikkerhet til FN-godkjenning av CDM-prosjekter, og det er derfor ikke klart hvor mange kvoter som vil bli levert fra disse prosjektene i 2009. Ved utgangen av august har Norge fått levert kvoter tilsvarende om lag 660 000 CO₂-ekvivalenter. Det vises til Prop. 1 S (2009–2010) for Finansdepartementet, der statens kjøp og salg av klimakvoter er omtalt.

Tabell 3.11 Norges Kyoto-regnskap. Årlig gjennomsnitt¹. Mill. tonn CO₂-ekvivalenter

	Mill. tonn CO ₂ -ekvivalenter
A. Norges utslipp. Anslag 2010	57,3
B. Norges Kyoto-kvoter (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)	5,7
D. Netto import av EU-kvoter (i–ii–iii)	7,0
i) Utslipp fra kvotepliktige bedrifter. Anslag 2010.	22,0
ii) Gratis tildelte kvoter til kvotepliktige bedrifter ²	8,7
iii) Salg av EU-kvoter fra Norge	6,3
E. Kyotoforpliktelsen etter netto import fra EU (D–C)	1,3
F. Mål om overoppfyllelse av Kyoto-avtalen ³	6,7
G. Behov for statlig kjøp av kvoter. Anslag 2010 (F–E)	5,4

¹ Anslag for 2010 benyttes som anslag for årlig gjennomsnitt i Kyoto-perioden.

² Inkluderer kvoterreserve på 0,8 mill. tonn årlig, som kan selges hvis den ikke blir benyttet.

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

4 Hovedtrekkene i skatte- og avgiftsopplegget for 2010

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 virkemåte.

Ved å bringe samlede skatter og avgifter tilbake til 2004-nivå har Regjeringen skapt rom for å styrke velferdsordningene og fellesgodene. Samtidig er fordelingsprofilen i skattesystemet bedret. Formuesskatten og arveavgiften er redusert for folk flest, mens de med store aksjeinntekter og høy formue har fått skjerpelser. Problemene med skattehull og skattefavorisering av aksjer og næringseiendom er kraftig redusert. Skattereformen 2006, som innebar at satsforskjellen mellom arbeids- og kapitalinntekter ble redusert, har redusert muligheten til å slippe unna en vesentlig andel av skatten ved å omgjøre arbeidsinntekter til kapitalinntekter. Økt minstefradrag har gitt lettelse til de med lave og midlere inntekter.

Regjeringen har styrket avgiftene som virkemiddel for å bedre miljøet. Samlet i perioden er miljø- og energirelaterte avgifter økt med drøyt 1,5 mrd. kroner. CO₂-avgiften er økt for innenriks luftfart, og det er innført NO_x-avgift som i hovedsak er erstattet med en avtale. I tillegg er grunnavgiften på fyringsolje, bensinavgiften og dieselavgiften økt. Store deler av de nasjonale utslippene av klimagasser er omfattet av EUs kvotedirektiv, og bedrifter og forbrukere står dermed overfor en pris på sine utslipp. Regjeringen har videre lagt om bilavgiftene i mer miljøvennlig retning. Engangsavgiften avhenger nå bl.a. av kjøretøyenes CO₂-utslipp, og årsavgiften har blitt differensiert etter bilenes miljøegenskaper. CO₂-utslippene fra nye personbiler har gått kraftig ned som følge av dette.

Regjeringen har også gjort mye for å redusere gebyrer som overstiger statens kostnader ved å produsere de aktuelle tjenestene. Samlet har Regjeringen redusert overprisede gebyrer med vel 550 mill. kroner i perioden.

De gode fordelings- og miljøegenskapene til skatte- og avgiftssystemet videreføres og styrkes i Regjeringens forslag til budsjett for 2010. Blant annet forbedres formuesskatten ytterligere, miljø-

avgiftene styrkes, og det gjennomføres viktige tiltak for å bekjempe skatteunndragelser.

Formuesskatten forbedres

Regjeringen har gjort mye for å rette opp skjevheter i formuesskatten, men fortsatt gir de betydelige variasjonene i ligningsverdier av bolig som andel av omsetningsverdi (ligningsverdiandelen) opphav til en uholdbar forskjellsbehandling av boligeiere. Ligningsverdiandelene kan i dag variere fra nær null til over 30 pst. Eldre boliger i områder med spesielt sterk prisstigning (byer og sentrale strøk) har typisk de laveste ligningsverdiandelene. Men det er også store variasjoner innenfor byene. I Oslo er for eksempel gjennomsnittlig ligningsverdi for de som eier bolig, noe høyere i Stovner bydel enn i Frogner bydel, enda boligprisene er vesentlig høyere på Frogner enn på Stovner.

Regjeringen foreslår å rette opp de skjeve ligningsverdiene ved å innføre et nytt sjablonbasert system for å fastsette ligningsverdiene av boligeiendom. Fritidseiendommer, våningshus og bolig i utlandet omfattes ikke av forslaget. De nye ligningsverdiene settes lik boligens areal multiplisert med en kvadratmetersats som tar hensyn til boligens geografiske beliggenhet (bydel, kommune og spredtbygd eller tettbygd strøk), areal, alder og boligtype (enebolig, småhus og leilighet). For *primærboliger* (egen bolig) fastsettes kvadratmetersatsen til 25 pst. av beregnet omsetningsverdi per kvadratmeter, mens kvadratmetersatsen for *sekundærboliger*, dvs. boliger utover primærboligen som ikke defineres som nærings- eller fritidseiendom, fastsettes til 40 pst. av beregnet omsetningsverdi per kvadratmeter. Dagens ordning med en sikkerhetsventil videreføres, slik at skattyter etter klage kan få satt ned ligningsverdien til 30 pst. av dokumentert markedsverdi (60 pst. for sekundærbolig). I tillegg oppjusteres ligningsverdiene av fritidseiendommer med 10 pst.

Regjeringen foreslår å øke bunnfradraget i formuesskatten kraftig, fra 470 000 kroner til 700 000 kroner (1,4 mill. kroner for ektepar). Videre fjernes primærboligen ved beregning av eventuelt formuestillegg i skattebegrensingsregelen for pensjonister og enslige forsørgere (med overgangsstø-

nad). Samlet innebærer formuesskattepakken en netto skattelette på 760 mill. kroner.

Forslaget til ny metode vil innebære at systemet for verdsetting både blir mer korrekt og mer rettferdig. Verdsetting av ulike boliger vil i større grad gjenspeile den faktiske formuen, og det vil bidra til mer rettferdig fordeling mellom ulike inntektsgrupper og mellom ulike regioner og bydeler. Den kraftige økningen i bunnfradraget sikrer at alle inntektsgrupper unntatt de med de høyeste inntektene får lettelse i gjennomsnitt, og lettelsene er størst for lavinntektsgruppene. Om lag 120 000 færre personer vil betale formuesskatt.

Om lag 760 000 personer vil få redusert skatt som resultat av forslaget, mens om lag 130 000 personer får økt skatt. For en tredel av disse er imidlertid skatteskjerpelsen mindre enn 500 kroner. Jo høyere nivået på skjerpelsen er, desto høyere gjennomsnittlig inntekt. I den gruppen som får en skatteskjerpelse på mer enn 15 000 kroner, er den gjennomsnittlige bruttoinntekten på over 3 mill. kroner, mens gjennomsnittlig bruttoinntekt er om lag 300 000 kroner for dem som får en skattelettelse på mer enn 6 000 kroner.

I det nye systemet for å fastsette ligningsverdier av boligeiendom oppdateres kvadratmetersatsene årlig i takt med utviklingen i boligprisene. Det innebærer at formuesskatten vil øke i en høykonjunktur med kraftig boligprisvekst og reduseres i en lavkonjunktur med fallende boligpriser. Denne systemendringen styrker formuesskattens bidrag til automatisk å stabilisere norsk økonomi ved konjunktursvingninger.

Også ligningsverdiandelene for næringseiendom har variert mye og gitt opphav til forskjellsbehandling. Derfor ble det i budsjettet for 2009 innført en ny metode for å fastsette ligningsverdier av næringseiendom som leies ut. Metoden innebærer at det er etablert en klar sammenheng mellom ligningsverdien og eiendommens utleieverdi.

Samtidig signaliserte Regjeringen at den ville legge fram forslag i 2010-budsjettet om ny sjablonmetode for å fastsette ligningsverdier av næringsseiendom som *ikke* leies ut, basert på samme prinsipp som for utleid eiendom. Målet er å øke likebehandlingen av næringseiendom uavhengig av utleie. Basert på selskapenes innrapportering av leieinntekter fra utleid næringseiendom vil det bli utarbeidet satser for leieinntekter per kvadratmeter for ikke-utleid næringseiendom. Kvadratmetersatsene differensieres geografisk og etter type næringsbygg så langt som de innrapporterte leieinntektene gir et godt statistisk grunnlag for dette. Ny ligningsverdi vil utgjøre 40 pst. av eiendommens anslåtte omsetningsverdi. Sikkerhetsventi-

len for næringseiendom videreføres, slik at skattyter etter klage kan få satt ned ligningsverdien til 60 pst. av dokumentert omsetningsverdi.

Tabell 4.1 viser gjennomsnittlig endring i skatt som følge av forslaget til skatteopplegg for 2010, fordelt etter bruttoinntekt. Beregningene er utført på Statistisk sentralbyrås skattemodell, LOTTE. Tabellen viser at opplegget i gjennomsnitt innebærer lettelse for alle inntektsgrupper, bortsett fra gruppen med inntekt over 3 mill. kroner. Ettersom det ikke foreslås andre store endringer i personbeskatningen, er det formuesskatten som står for en stor del av de totale skatteendringene. Det vises til avsnitt 2.3 i Prop. 1 S (2009–2010) Skatte-, avgifts- og tollvedtak for nærmere omtale av omleggingene i formuesskatten.

Tiltak mot skatteunndragelse

Regjeringen prioriterer kampen mot skatte- og avgiftsunndragelser høyt. Store verdier unndras i dag fra fellesskapet. Dette undergraver solidariteten som finansieringen av de offentlige velferdsordningene i Norge bygger på. De som unndrar skatter og avgifter, velter byrdene over på lojale og loydlige skattytere. Tiltak mot skatteunndragelser er derfor også et viktig ledd i arbeidet for en mer rettferdig fordeling.

For å bekjempe skatte- og avgiftsunndragelser har Regjeringen de siste fire årene styrket budsjettene til skatteetaten og toll- og avgiftsetaten. Samtidig har Norge vært aktiv i det internasjonale arbeidet mot skatteparadiser. I budsjettet for 2010 følger Regjeringen opp flere av forslagene fra Skatteunndragelsesutvalget. På grunn av at det er relativt kort tid siden utvalget leverte sin innstilling og den offentlige høringen ble avsluttet, har det ikke vært praktisk mulig å vurdere alle forslagene fra Skatteunndragelsesutvalget. De av utvalgets forslag som ikke fremmes i 2010-budsjettet, vil bli vurdert senere.

I 2010-budsjettet foreslår Regjeringen bl.a. å følge opp tiltak som retter seg mot bruken av kontante betalingsmidler. Svart omsetning skjer i stor utstrekning gjennom bruk av kontanter, og det er ønskelig at en større del av betalingsstrømmene skjer gjennom banker og andre finansinstitusjoner, slik at transaksjonene blir sporbare og dermed vanskeligere å skjule. For å bidra til dette foreslås det tiltak både overfor næringsdrivende og privatmarkedet samt tiltak mot brudd på deklareringsplikten for valuta og andre betalingsmidler. Det vises til nærmere omtale av de enkelte forslagene i avsnitt 2.5 i Prop. 1 S (2009–2010) Skatte-, avgifts-

Tabell 4.1 Gjennomsnittlig endring i skatt i ulike intervaller for bruttoinntekt.¹ Skatteopplegget for 2010 sammenliknet med lønnsjusterte 2009-regler (referansesystemet). Alle personer 17 år og eldre. Kroner

Bruttoinntekt. Tusen kroner	Antall personer	Gjennomsnittlig skatt i referansesystemet for 2010	Gjennomsnittlig endring i skatt med forslaget	Herav endring i formuesskatt ²	Gjennomsnittlig skatt med forslaget. Prosent
0–150	618 200	5 800	-100	-100	7,3
150–200	373 600	16 900	-500	-200	9,4
200–250	362 800	31 500	-500	-200	13,8
250–300	350 400	49 700	-400	-200	17,9
300–350	363 600	67 700	-200	-200	20,7
350–400	366 400	84 700	-200	-200	22,6
400–450	322 200	101 300	-100	-200	23,8
450–500	254 500	119 700	-100	-200	25,2
500–600	307 800	148 600	-200	-200	27,3
600–750	210 000	198 800	-200	-300	29,9
750–1 000	131 600	280 000	-200	-300	32,8
1 000–2 000	88 900	467 000	-300	-300	36,4
2 000–3 000	9 400	914 700	-200	-300	38,4
Over 3 000	7 200	2 742 500	400	300	41,9
Alle	3 766 400	93 400	-200	-200	24,9

¹ Omfatter ikke avgiftsendringer. Avrundet til nærmeste 100 kroner.

² For ektefeller, som lignes for felles formue og får doble bunnfradrag, blir formuesskatteendringen fordelt etter ektefellenes andel av samlet formue.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

og tollvedtak og Prop. 1 L (2009–2010) Skatte- og avgiftsopplegget 2010 mv. – lovendringer.

Finanskrisen og et vedvarende internasjonalt press bl.a. fra Norge har bidratt til at de fleste såkalte skatteparadisene i verden nå endrer politikk. Flere av disse er rede til å åpne for innsyn for våre skattemyndigheter. I løpet av denne stortings-sesjonen regner Regjeringen med at Norge vil få etablert innsynsavtaler med en rekke land som hittil har vært lukket for slikt innsyn. Dette vil omfatte de viktigste av de landene der norske skattytere har kunnet gjemme bort penger for å unndra skatt. Norge vil fortsatt delta aktivt i det internasjonale arbeidet for å fjerne slike muligheter for bortgjemning og skatteflukt.

Avgiftsendringer som styrker miljøet

Arbeidet med å legge om bilavgiftene i mer miljøvennlig retning blir videreført i 2010. CO₂-utslippene fra nye personbiler er redusert fra 177 g/km i 2006 til 152 g/km i perioden januar-august 2009. Regjeringen har et mål om at gjennomsnittlig CO₂-utslipp fra førstegangsregistrerte personbiler skal

være 120 g/km i 2012. For å framskynde nedgangen i CO₂-utslippene fra førstegangsregistrerte kjøretøy foreslås det at avgiftssatsene for kjøretøyenes CO₂-utslipp økes ytterligere fra 1. januar 2010. Denne økningen blir motsvart av lavere avgiftssatser for kjøretøyenes effekt. Drosjene får ikke lenger 60 pst. rabatt i engangsavgiften for kjøretøyenes CO₂-utslipp.

For å motvirke at gass konkurrerer ut mer miljøvennlige alternativer blir det innført en CO₂-avgift på innenlands bruk av gass til oppvarming i bygg fra 1. april 2010. Det blir samtidig innført en energiavgift på gass der satsene blir differensiert etter minstesatsene i EU. Omsetningspåbudet for biodrivstoff har bidratt til at biodiesel har blitt innblandet i ordinær diesel for å nå kravet om 2,5 pst. biodrivstoff i 2009. Statens inntekter fra dieselavgiften har blitt tilsvarende redusert. Fritaket for autodieselavgift for andel biodiesel blir derfor halvert i 2010 med sikte på endelig utfasing i 2011. Fra 1. juli 2009 ble det forbudt å deponere nedbrytbart avfall på fylling. Dette fører til at miljøkostnadene ved avfallsdeponering blir lavere enn tidligere, og

avgiftssatsen ved deponering av avfall blir derfor redusert fra 1. januar 2010.

Merverdiavgiftsplikt på kultur og idrett

Regjeringens oppfølging av Kulturmomsutvalgets forslag til momsplikt for kultur og idrett med 8 pst. sats er omtalt i avsnitt 3.2.2 i Prop 1 S (2009–2010) Skatte-, avgifts- og tollvedtak. I Regjeringens skisse til reform legges det opp til at scenekunst unntas fra avgiftsplikt, mens avgiftsplikten for idrett søkes avgrenset til den mest profesjonelle delen av idretten. Regjeringen vil fremme konkrete lovforslag på et senere tidspunkt med sikte på iverksettelse fra 1. juli 2010.

Sektoravgifter og gebyrer

For 2010 er det foreslått at sektoravgifter og overprisede gebyrer samlet sett blir redusert med 5 mill. kroner. Blant annet reduseres kystavgiften, og årsavgiften for havnesikkerhet blir avviklet.

Andre endringer i skatter og avgifter

Regjeringen foreslår enkelte andre endringer i skatter og avgifter:

- Ordningen med at arbeidstaker skattefritt kan finansiere egen PC ved trekk i bruttolønn avvikles. Ordningen fjernes for nye avtaler mellom arbeidstaker og arbeidsgiver som inngås 13. oktober 2009 eller senere. Det gjøres ingen endringer i skattefritaket for privat bruk av utstyr finansiert av arbeidsgiver.
- Den skattefrie nettoinntekten for ektepar som kommer inn under skattebegrensningsrege-

len, økes med mer enn anslått lønnsvekst, til 206 700 kroner i 2010. Det sikrer at ektepar med kun minstepensjon fortsatt ikke skal betale skatt på inntekten. Den skattefrie nettoinntekten for enslige lønnsjusteres. Dermed forblir også ensliges minstepensjon skattefri.

- Fristen for å betale tilleggsforskudd på skatt er i dag 30. april for lønnstakere og pensjonister og 31. mai for næringsdrivende. Fra 2010 innføres en felles frist, 31. mai.
- Fra 2010 vil andelshavere i nye boligselskap skattlegges for boligselskapets inntekter og formue fra overtagelsen av boligen. I dag skattlegges andelshaverne først når boligselskapet har ferdigstilt minst halvparten av boenhetene per 1. januar.
- Grensen for utskriving av eiendomsskatt i sjøområdet trekkes ved grunnlinjene. Eiendomsskatt som er utskrevet for områder utenfor denne grensen, trappes ned gradvis slik at den er utfaset i 2012.
- Foretak som driver arbeidsutleie, skal fra 2010 betale avgift i den sonen der hoveddelen av arbeidet utøves, selv når dette er en annen sone enn der virksomheten er registrert.
- Det gis unntak fra arbeidsgiveravgiftsplikt for ytelser til ansatte på skip på norsk kontinental-sokkel som faller utenfor folketrygdlovens anvendelsesområde.
- Avgiftene på tobakkvarer økes med 5 pst. reelt fra 1. januar 2010.
- Kompensasjonsordningen for avgifter for proviant til bruk om bord i fiske- og fangstfartøy i fjerne farvann endres til direkte fritak.

4.2 Provenyvirkninger av forslaget til skatte- og avgiftsendringer

Skatteløftet ble oppfylt ved framleggelsen av Nasjonalbudsjettet 2007. I forbindelse med senere budsjetter og tiltakspakken for å motvirke konsekvensene av det økonomiske tilbakeslaget er det gitt lettelse sammenliknet med 2007-budsjettet på til sammen 239 mill. kroner. Dette innebærer at det er rom for nye skatte- og avgiftsøkninger på 239 mill. kroner i 2010-budsjettet, jf. tabell 4.2.

Tabell 4.3 viser de beregnede provenyvirkningene av Regjeringens forslag til skatte- og avgiftsendringer for 2010.

Provenyvirkningene er beregnet i forhold til et referansesystem for 2010. Referansesystemet for skatt er basert på 2009-regler, men der alle inntektsgrenser i den generelle satsstrukturen er justert til 2010-nivå med anslått lønnsvekst fra 2009 til

2010 på 3,5 pst. Det innebærer at en skattyter uten særskilte fradrag mv. og med en årlig lønnsvekst på 3,5 pst. får samme gjennomsnittsskatt i referansesystemet for 2010 som i 2009. Særskilte fradrag og andre grenser i personbeskatningen er justert med anslått prisvekst fra 2009 til 2010 på 1,8 pst. I referansesystemet for avgiftene er alle mengdeavgifter justert med anslått prisvekst fra 2009 til 2010 på 1,8 pst. Avgiftsbelastningen i referansesystemet blir dermed reelt sett uendret fra 2009 til 2010.

Tabell 4.4 og 4.5 gir en oversikt over viktige skatte- og avgiftssatser og beløpsgrenser i Regjeringens forslag til skatte- og avgiftsopplegg i 2010. Tabellene viser også skatte- og avgiftssatser for 2009, samt endringer i prosent fra 2009 til 2010. Den prosentvise oppjusteringen av de generelle fradragene og beløpsgrensene fra 2009 til 2010 kan, som følge av avrundinger, avvike fra den anslåtte lønnsveksten.

Tabell 4.2 Sammenhengen mellom skatteløftet og skatte- og avgiftsopplegget 2010. Negative tall betyr lettelser. Mill. kroner

	Påløpt
<i>Status for skatteløftet før 2010-budsjettet</i>	
Endring i nivå i Nasjonalbudsjettet 2009 sammenliknet med Nasjonalbudsjettet 2007 ..	1
Lettelser i tiltakspakken, jf. St.prp nr. 37 (2008–2009)	-180
Lettelser i Revidert nasjonalbudsjett 2009 med provenyvirkning i 2009 og 2010	-60
Overheng knyttet til skatteløftet (rom for skatte- og avgiftsøkninger innenfor skatteløftet i 2010-budsjettet)	-239
<i>Nye skatte- og avgiftsendringer i budsjettet for 2010</i>	
Skatte- og avgiftsendringer med provenyvirkning i 2010, jf. tabell 4.3	-77
Skatte- og avgiftsendringer med provenyvirkning i 2009, 2011 og 2012	30
Sum nye skatte- og avgiftsøkninger i 2010-budsjettet	-47
Avvik fra skatteløftet som følge av skatte- og avgiftsopplegget for 2010	-281

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 4.3 Anslåtte provenyvirkninger av skatte- og avgiftsopplegget for 2010. Negative tall betyr lettelser. Anslagene er regnet i forhold til et referansesystem for 2010. Mill. kroner

	Påløpt	Bokført
Inntekstskattegrunnet for personer	542	448
Avvikle bruttotrekkordningen for hjemme-PC ¹	150	150
Øke skattefri nettoinntekt i skattebegrensningsregelen for pensjonister	-100	-80
Innføre kildeskatt på pensjoner mv.	230	185
Nominell videreføring, samspillvirkninger og avrunding	262	193
Formuesskattepakke	-760	-385
Innføre nye, mer treffsikre systemer for å fastsette ligningsverdier av bolig og næringsseiendom som ikke leies ut. Øke ligningsverdiene av fritidseiendom med 10 pst. Øke bunnfradraget til 700 000 kroner.	-450	-135
Fjerne primærbolig fra formuestillegget i skattebegrensningsregelen	-310	-250
Næringsbeskatningen	0	-20
Avvikle arbeidsgiveravgift på kontinentalsokkelen ²	0	-20
Miljø-, energi- og bilavgifter	155	140
Innføre CO ₂ - og energiavgift på naturgass og LPG ³	40	35
Redusere avgiftssatsen for avfall til deponi	-130	-120
Styrke CO ₂ -komponenten i engangsavgiften	0	0
Fjerne lav sats på CO ₂ -komponenten i engangsavgiften for drosjer	50	45
Fase ut fritaket for autodieselavgiften for biodiesel.	195	180
Andre skatte- og avgiftsendringer	-9	53
Samordne fristene for å innbetale tilleggsforskudd til 31. mai.	-6	-6
Utvide momsplikt på kultur- og idrettsområdet fra 1. juli 2010	-250	-168
Endre fritak fra avgifter ved proviantering til fiske og fangst i fjerne farvann	-3	-3
Øke avgiftene på tobakkvarer med 5 pst. utover prisjustering.	250	230
Sektoravgifter og overprisede gebyrer	-5	-5
Fjerne vederlag fra TV2	-29	-29
Øke Kredittilsynets sektoravgift	41	41
Avvikle årsavgiften for havnesikkerhet.	-15	-15
Øke kontroll- og tilsynsavgiften akvakultur	10	10
Gjennomføre endringer i sektoravgifter til Lotteri- og stiftelsestilsynet	0	0
Redusere kystavgiften.	-12	-12
Samlede nye skatte- og avgiftsendringer i 2010	-77	231

¹ Innstramningen gjelder bare nye avtaler, dvs. avtaler som inngås 13. oktober 2009 eller senere. Ordningen blir dermed faset ut over flere år. Samlet innstramming utgjør 450 mill. kroner.

² Endringen foreslås innført fra 2009 og har derfor ingen påløpt virkning i 2010.

³ Iverksettes fra 1. april 2010. Kompensasjoner til berørte næringer over budsjettets utgiftsside er trukket fra.

Tabell 4.4 Skattesatser og beløpsgrenser 2010

	2009-regler	Forslag 2010	Endring 2009–2010
<i>Skatt på alminnelig inntekt</i>			
Personer ¹	28 pst.	28 pst.	-
Bedrifter	28 pst.	28 pst.	-
<i>Toppskatt</i>			
<i>Trinn 1</i>			
Innslagspunkt	441 000 kr	456 400 kr	3,5 pst.
Sats ²	9,0 pst.	9,0 pst.	-
<i>Trinn 2</i>			
Innslagspunkt	716 600 kr	741 700 kr	3,5 pst.
Sats	12,0 pst.	12,0 pst.	-
<i>Trygdeavgift</i>			
Nedre grense for å betale trygdeavgift	39 600 kr	39 600 kr	-
Opptrappingssats	25,0 pst.	25,0 pst.	-
Sats			
Lønnsinntekt	7,8 pst.	7,8 pst.	-
Primærnæringsinntekt	7,8 pst.	7,8 pst.	-
Annen næringsinntekt	11,0 pst.	11,0 pst.	-
Pensjonsinntekt mv.	3,0 pst.	3,0 pst.	-
<i>Arbeidsgiveravgift</i>			
Sone I	14,1 pst.	14,1 pst.	-
Sone Ia ³	14,1 pst.	14,1 pst.	-
Sone II	10,6 pst.	10,6 pst.	-
Sone III	6,4 pst.	6,4 pst.	-
Sone IV	5,1 pst.	5,1 pst.	-
Sone IVa	7,9 pst.	7,9 pst.	-
Sone V	0,0 pst.	0,0 pst.	-
<i>Maksimale effektive marginale skattesatser</i>			
Lønnsinntekt ekskl. arbeidsgiveravgift	47,8 pst.	47,8 pst.	-
Lønnsinntekt inkl. arbeidsgiveravgift	54,3 pst.	54,3 pst.	-
Pensjonsinntekt	43,0 pst.	43,0 pst.	-
Primærnæringsinntekt	47,8 pst.	47,8 pst.	-
Annen næringsinntekt	51,0 pst.	51,0 pst.	-
Utbytte og uttak ⁴	48,2 pst.	48,2 pst.	-
<i>Personfradrag</i>			
Klasse 1	40 800 kr	42 210 kr	3,5 pst.
Klasse 2 ⁵	81 600 kr	84 420 kr	3,5 pst.

Tabell 4.4 forts.

	2009-regler	Forslag 2010	Endring 2009–2010
<i>Minstefradrag i lønnsinntekt</i>			
Sats	36,0 pst.	36,0 pst.	-
Nedre grense	4 000 kr	4 000 kr	-
Øvre grense ⁶	70 350 kr	72 800 kr	3,5 pst.
<i>Minstefradrag i pensjonsinntekt</i>			
Sats	26,0 pst.	26,0 pst.	-
Nedre grense	4 000 kr	4 000 kr	-
Øvre grense	58 900 kr	60 950 kr	3,5 pst.
<i>Særskilt fradrag i arbeidsinntekt⁷</i>	31 800 kr	31 800 kr	-
<i>Særfradrag for alder og uførhet mv.</i>	19 368 kr	19 368 kr	-
<i>Skattebegrensningsregelen for pensjonister⁸</i>			
Avtrappingssats	55,0 pst.	55,0 pst.	-
<i>Skattefri nettoinntekt</i>			
Enslig	109 850 kr	113 700 kr	3,5 pst.
Ektepar	198 150 kr	206 700 kr	4,3 pst.
<i>Formuestillegget</i>			
Sats	1,5 pst.	1,5 pst.	-
Grense	200 000 kr	200 000 kr	-
<i>Særskilt fradrag i Finnmark og Nord-Troms</i>			
Klasse 1	15 000 kr	15 000 kr	-
Klasse 2	30 000 kr	30 000 kr	-
<i>Sjømannsfradraget</i>			
Sats	30,0 pst.	30,0 pst.	-
Øvre grense	80 000 kr	80 000 kr	-
<i>Fiskerfradraget</i>			
Sats	30,0 pst.	30,0 pst.	-
Øvre grense	150 000 kr	150 000 kr	-
<i>Særskilt fradrag i næringsinntekt for jordbruk mv.</i>			
Inntektsuavhengig fradrag	54 200 kr	54 200 kr	-
Sats utover inntektsuavhengig fradrag	32,0 pst.	32,0 pst.	-
Maksimalt samlet fradrag	142 000 kr	142 000 kr	-
<i>Særfradrag for store sykdomsutgifter</i>			
Nedre grense	9 180 kr	9 180 kr	-

Tabell 4.4 forts.

	2009-regler	Forslag 2010	Endring 2009–2010
<i>Maksimalt årlig fradrag for innbetaling til individuell pensjonsordning</i>	15 000 kr	15 000 kr	-
<i>Frادrag for reiser mellom hjem og arbeid</i>			
Sats per km	1,50 kr	1,50 kr	-
Nedre grense for fradraget	13 700 kr	13 700 kr	-
<i>Maksimalt fradrag for gaver til frivillige organisasjoner</i>	12 000 kr	12 000 kr	-
<i>Maksimalt fradrag for innbetalt fagforeningskontingent mv..</i>	3 600 kr	3 660 kr	1,7 pst.
<i>Boligsparing for ungdom under 34 år (BSU)</i>			
Sats for skattefradrag	20,0 pst.	20,0 pst.	-
Maksimalt årlig sparebeløp	20 000 kr	20 000 kr	-
Maksimalt samlet sparebeløp i ordningen	150 000 kr	150 000 kr	-
<i>Foreldrefradrag for legitimerede utgifter til pass og stell av barn</i>			
<i>Øvre grense</i>			
Ett barn	25 000 kr	25 000 kr	-
Tillegg per barn utover det første	15 000 kr	15 000 kr	-
<i>Formuesskatt¹⁰</i>			
<i>Kommune</i>			
Innslagspunkt	470 000 kr	700 000 kr	48,9 pst.
Sats	0,7 pst.	0,7 pst.	-
<i>Stat</i>			
Innslagspunkt	470 000 kr	700 000 kr	48,9 pst.
Sats	0,4 pst.	0,4 pst.	-
<i>Arveavgift</i>			
<i>Innslagspunkt</i>			
Trinn 1	470 000 kr	470 000 kr	-
Trinn 2	800 000 kr	800 000 kr	-
<i>Satser</i>			
<i>Barn og foreldre</i>			
Trinn 1	6 pst.	6 pst.	-
Trinn 2	10 pst.	10 pst.	-
<i>Andre mottakere</i>			
Trinn 1	8 pst.	8 pst.	-
Trinn 2	15 pst.	15 pst.	-
<i>Aksjerabatt¹¹</i>	40 pst.	40 pst.	-
<i>Lønnsfradraget i skjermingsmetoden for enkeltpersonforetak.</i>	15,0 pst.	15,0 pst.	

Tabell 4.4 forts.

	2009-regler	Forslag 2010	Endring 2009–2010
<i>Avskrivingssatser</i>			
Saldogruppe a (kontormaskiner o.l.)	30 pst.	30 pst.	-
Saldogruppe b (ervertet forretningsverdi)	20 pst.	20 pst.	-
Saldogruppe c (vogntog, lastebiler, busser, varebiler mv.)	20 pst.	20 pst.	-
Saldogruppe d (personbiler, maskiner og inventar mv.)	20 pst.	20 pst.	-
Saldogruppe e (skip, fartøyer, rigger mv.)	14 pst.	14 pst.	-
Saldogruppe f (fly, helikopter)	12 pst.	12 pst.	-
Saldogruppe g (anlegg for overføring og distribusjon av el. kraft og elektroteknisk utrustning i kraftforetak)	5 pst.	5 pst.	-
Saldogruppe h (bygg og anlegg, hoteller mv.) ¹²	4 (8) pst.	4 (8) pst.	-
Saldogruppe i (forretningsbygg)	2 pst.	2 pst.	-
Saldogruppe j (tekniske installasjoner i forretningsbygg og andre næringsbygg)	10 pst.	10 pst.	-

¹ For skattytere i Nord-Troms og Finnmark er satsen 24,5 pst.

² For skattytere i Nord-Troms og Finnmark er satsen 7 pst. i trinn 1.

³ I sone Ia skal det betales arbeidsgiveravgift med en sats på 10,6 pst. inntil differansen mellom det foretaket faktisk betaler i arbeidsgiveravgift og det foretaket ville ha betalt i arbeidsgiveravgift med en sats på 14,1 pst., er lik fribeløpet. I 2010 er fribeløpet 530 000 kroner per foretak. For veitransportforetak i sone Ia er fribeløpet 265 000 kroner.

⁴ Inkludert 28 pst. selskapsskatt.

⁵ Skattytere med forsørgeransvar for ektefeller samt enslige forsørgere skattlegges i klasse 2.

⁶ Summen av minstefradraget i lønnsinntekt og minstefradraget i pensjonsinntekt begrenses oppad til øvre grense i minstefradraget i lønnsinntekt, dvs. 72 800 kroner med forslaget.

⁷ Skattyter som kun har lønnsinntekt, får det høyeste av minstefradraget i lønnsinntekt og det særskilte fradraget i arbeidsinntekt.

⁸ Skattebegrensingsregelen gjelder også enslige forsørgere, men kun dersom de mottar overgangsstonad.

¹⁰ Innslagspunktene er for enslige skattytere. For ektefeller, som ligned under ett for felles formue, er innslagspunktene det dobbelte av hva tabellen viser.

¹¹ Rabatten gjelder ikke-børsnoterte aksjer og andeler i ansvarlige selskap og komandittselskap. Rabatten begrenses til et arveavgiftsgrunnlag for slike aksjer og andeler på 10 mill. kroner per mottaker.

¹² Bygninger med en enkel konstruksjon og som antas å ha en kommersiell levealder under 20 år, kan avskrives med 8 pst.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 4.5 Avgiftssatser for 2009 og foreslåtte satser for 2010

Avgiftskategori	Gjeldende sats	Forslag 2010	Endring i pst.
<i>Merverdiavgift, pst. av omsetningsverdien¹</i>			
Generell sats	25	25	-
Redusert sats	14	14	-
Lav sats	8	8	-
<i>Avgift på alkoholholdige drikkevarer</i>			
Brennevinsbaserte drikkevarer over 0,7 vol.pst., kr/vol.pst. og liter	6,07	6,18	1,8
Annen alkoholholdig drikk fra 4,7 til og med 22 vol.pst., kr/vol.pst. og liter	3,96	4,03	1,8
Annen alkoholholdig drikk over 0,7 til og med 4,7 vol.pst., kr/liter.			
a) 0,0–0,7 vol.pst.	0,00	0,00	-
b) 0,7–2,7 vol.pst.	2,71	2,76	1,8
c) 2,7–3,7 vol.pst.	10,23	10,41	1,8
d) 3,7–4,7 vol.pst.	17,72	18,04	1,8
<i>Avgift på tobakkvarer</i>			
Sigarer, kr/100 gram	198	212	7,1
Sigaretter, kr /100 stk.	198	212	7,1
Røyketobakk, kr/ 100 gram	198	212	7,1
Snus, kr/100 gram	77	82	6,5
Skrå, kr/100 gram	77	82	6,5
Sigarettpapir, kr/100 stk.	3,02	3,23	7,0
<i>Engangsavgift på kjøretøy</i>			
Personbiler mv. Avgiftsgruppe a ²			
Egenvekt, kr/kg			
første 1 150 kg	35,04	35,67	1,8
neste 250 kg	76,37	77,74	1,8
neste 100 kg	152,76	155,51	1,8
resten	177,65	180,85	1,8
Motoreffekt, kr/kW			
første 65 kW	127,44	55,10	-56,8
neste 25 kW	531,00	481,00	-9,4
neste 40 kW	1 274,39	1 297,33	1,8
resten	2 654,98	2 702,77	1,8
CO ₂ -utslipp, kr per g/km			
første 120 g/km ³	-500,00	-609,00	21,8
neste 20 g/km	526,00	725,00	37,8
neste 40 g/km	531,00	731,00	37,7
neste 70 g/km	1 486,78	1 704,00	14,6
resten	2 500,00	2 735,00	9,4
Varebiler klasse 2. Avgiftsgruppe b ⁴			
pst. av personbilavgift	22	22	-

Tabell 4.5 forts.

Avgiftskategori	Gjeldende sats	Forslag 2010	Endring i pst.
Campingbiler. Avgiftsgruppe c ⁵			
pst. av personbilavgift	22	22	-
Beltebiler. Avgiftsgruppe e			
pst. av verdiavgiftsgrunnlaget	36	36	-
Motorsykler. Avgiftsgruppe f			
Stykkavgift	10 101	10 283	1,8
Motoreffektavgift, kr/kW			
første 11 kW	0	0	-
resten	449,51	457,60	1,8
Slagvolumavgift, kr/cm ³			
første 125 cm ³	0	0	-
neste 775 cm ³	34,69	35,31	1,8
resten	76,08	77,45	1,8
Snøscootere. Avgiftsgruppe g			
Egenvekt, kr/kg			
første 100 kg	14,23	14,49	1,8
neste 100 kg	28,48	28,99	1,8
resten	56,93	57,95	1,8
Motoreffekt, kr/kW			
første 20 kW	37,97	38,65	1,8
neste 20 kW	75,90	77,27	1,8
resten	151,80	154,53	1,8
Slagvolum, kr/cm ³			
første 200 cm ³	2,98	3,03	1,7
neste 200 cm ³	5,93	6,04	1,9
resten	11,86	12,07	1,8
Drosje. Avgiftsgruppe h ⁶			
pst. av personbilavgift	40	40	-
Veteranbiler. Avgiftsgruppe i			
Kr.	3 326	3 386	1,8
Minibusser. Avgiftsgruppe j ⁷			
pst. av personbilavgift	40	40	-
<i>Årsavgift, kr/år</i>			
Alminnelig sats			
Bensinbiler og dieslbiler med fabrikkmontert partikkelfilter	2 740	2 790	1,8
Dieslbiler uten fabrikkmontert partikkelfilter	3 185	3 245	1,9
Campingtilhengere	1 025	1 045	2,0
Motorsykler	1 675	1 705	1,8
Traktorer, moped mv.	390	395	1,3
<i>Vektårsavgift, kr/år</i>	varierer	varierer	1,8

Tabell 4.5 forts.

Avgiftskategori	Gjeldende sats	Forslag 2010	Endring i pst.
<i>Omregistreringsavgift</i>	varierer	varierer	1,8
<i>Bensinavgift, kr/liter</i>			
Svovelfri ⁸	4,46	4,54	1,8
Lavsvovlet ⁹	4,50	4,58	1,8
<i>Autodieselavgift, kr/liter</i>			
Svovelfri ¹⁰	3,50	3,56	1,7
Lavsvovlet ¹¹	3,55	3,61	1,7
<i>Avgift på båtmotorer, kr/hk</i>	147,81	150,50	1,8
<i>Avgift på elektrisk kraft, øre/kWh</i>			
Generell sats	10,82	11,01	1,8
Redusert sats	0,45	0,45	-
<i>Grunnavgift på fyringsolje mv.</i>			
Mineralolje, kr/liter	0,870	0,886	1,8
Mineralolje i treforedlingsindustrien, produksjon av fargestoffer og pigmenter, kr/liter	0,124	0,126	1,6
<i>Smøreoljeavgift, kr/liter</i>	1,77	1,80	1,7
<i>Energiavgift på gass</i>			
Til oppvarming			
Naturgass, kr/Sm ³	-	0,05	-
LPG, kr/kg	-	0,00	-
Til andre formål			
Naturgass, kr/Sm ³	-	0,10	-
LPG, kr/kg	-	0,35	-
<i>CO₂-avgift</i>			
Petroleumsvirksomhet, kr/liter el. Sm ³	0,46	0,47	2,2
Mineralolje, kr/liter	0,57	0,58	1,8
Mineralolje i innenriks luftfart, kr/liter	0,67	0,68	1,5
Mineralolje i treforedlings-, sildemel- og fiskemelindustrien, kr/liter	0,29	0,30	3,4
Bensin, kr/liter	0,84	0,86	2,4
Naturgass, kr/Sm ³	0,49	0,51	4,1
LPG, kr/kg	0,64	0,65	1,6
<i>Svovelavgift, kr/liter</i>	0,074	0,075	1,4
<i>Avgift på utslipp av NO_x, kr/kg</i>	15,85	16,14	1,8

Tabell 4.5 forts.

Avgiftskategori	Gjeldende sats	Forslag 2010	Endring i pst.
<i>Avgift på sluttbehandling av avfall</i>			
Avgift på deponering av avfall, kr/tonn	447	275	-38,5
Avgift på avfall som deponeres med dispensasjon fra deponiforbudet kr/tonn	447	455	1,8
Anlegg for forbrenning av avfall, kr/utslippsenhet	varierer	varierer	1,8
CO ₂ -avgift på avfall til forbrenning, kr/tonn	62,35	63,47	1,8
<i>Avgift på helse- og miljøskadelige kjemikalier</i>			
Trikloretten, kr/kg	60,96	62,06	1,8
Tetrakloretten, kr/kg	60,96	62,06	1,8
<i>Miljøavgift på klimagassene HFK og PFK</i>			
Kr/tonn CO ₂ -ekvivalenter	204,99	208,68	1,8
<i>Avgift på sjokolade mv., kr/kg</i>	17,29	17,60	1,8
<i>Avgift på alkoholfrie drikkevarer</i>			
Ferdigvare, kr/liter	2,71	2,76	1,8
Konsentrat (sirup), kr/liter	16,53	16,83	1,8
<i>Sukkeravgift, kr/kg</i>	6,70	6,82	1,8
<i>Avgift på drikkevareemballasje, kr/stk.</i>			
Grunnavgift, engangsemballasje	1,00	1,02	2,0
<i>Miljøavgift</i>			
a) Glass og metall	4,88	4,97	1,8
b) Plast	2,95	3,00	1,7
c) Kartong og papp	1,22	1,24	1,6
<i>Dokumentavgift, pst. av salgsverdi</i>	2,5	2,5	-

¹ Endring i merverdiavgift er oppgitt i prosentpoeng.

² Gruppe a: Personbiler, varebiler klasse 1 og busser under 6 meter med inntil 17 seteplasser. For kjøretøy der CO₂-utslipp ikke er oppgitt, brukes slagvolum som avgiftskomponent.

³ Det gis fradrag pr. gram under 120 g/km, ved utslipp under 120 g/km.

⁴ Gruppe b: Varebiler klasse 2. Endring oppgitt i prosentpoeng.

⁵ Gruppe c: Campingbiler. Endring oppgitt i prosentpoeng.

⁶ Gruppe h: Drosje og transport av funksjonshemmede. 100 pst. for CO₂-komponenten. Endring oppgitt i prosentpoeng.

⁷ Gruppe j: Busser under 6 meter med inntil 17 sitteplasser, hvorav minst 10 er montert i fartsretningen. Endring oppgitt i prosentpoeng.

⁸ Bensin som har et svovelinnhold på 10 ppm eller lavere.

⁹ Bensin som har et svovelinnhold mellom 10 ppm og 50 ppm.

¹⁰ Diesel som har et svovelinnhold på 10 ppm eller lavere.

¹¹ Diesel som har et svovelinnhold på mellom 10 ppm og 50 ppm.

Kilde: Finansdepartementet.

4.3 Fordeling av offentlige skatte- og avgiftsinntekter

Tabell 4.6 gir en samlet oversikt over hovedgruppene av skatter og avgifter og hvilken del av offentlig sektor som mottar inntektene fra hver hovedgruppe. De samlede skatte- og avgiftsinntektene er anslått til 932 mrd. kroner i 2009, hvorav om lag 85 pst. tilfaller staten, knapt 13 pst. kommunene og drøyt 2 pst. fylkeskommunene.

Det meste av kommunenes og fylkeskommunenes skatteinntekter kommer fra inntekts- og formuesskatt fra personlige skattytere. Av statens skatte- og avgiftsinntekter kommer om lag 33 pst. fra merverdiavgift, særavgifter og toll. Om lag 27 pst. kommer fra personlige skattytere, mens om lag 22 pst. er inntekts- og formuesskatt fra etterskuddspliktige samt arbeidsgiveravgift i Fastlands-Norge. Om lag 15 pst. av statens inntekter i 2009 kommer fra skatter og avgifter i petroleumssektoren. Andre skatter og avgifter utgjør om lag 3 pst.

Tabell 4.6 Påløpte skatter og avgifter fordelt på skattekreditorer. Anslag for 2009. Mrd. kroner

	Stat	Kommune	Fylke	I alt
<i>Personlige skattytere</i>	211,8	111,9	21,5	345,2
Skatt på alminnelig inntekt	101,1	103,9	21,5	226,5
Toppskatt	18,6	-	-	18,6
Trygdeavgift	87,6	-	-	87,6
Formuesskatt	4,5	8,0	-	12,5
<i>Bedrifter (etterskuddspliktige)</i>	45,0	1,3	0,2	46,6
Inntektsskatt (medregnet kraftverk)	44,7	1,3	0,2	46,2
Formuesskatt	0,3	-	-	0,3
<i>Eiendomsskatt</i>	-	6,3	-	6,3
<i>Arbeidsgiveravgift</i>	127,6	-	-	127,6
<i>Avgifter</i>	263,5	-	-	263,5
Merverdiavgift	176,5	-	-	176,5
Særavgifter og toll	87,0	-	-	87,0
<i>Petroleum</i>	120,1	-	-	120,1
Skatt på inntekt	116,1	-	-	116,1
Avgift på utvinning mv.	4,0	-	-	4,0
<i>Andre skatter og avgifter</i>	22,3	0,7	-	23,0
Trygde- og pensjonspremier, andre stats- og trygderegnskaper .	18,9	-	-	18,9
Skatt på utbytte til utenlandske aksjonærer	1,5	-	-	1,5
Andre skatter og avgifter	1,9	0,7	-	2,6
Samlede skatter og avgifter	790,3	120,2	21,8	932,3
Herav direkte skatter	526,8	120,2	21,8	668,8

Kilde: Finansdepartementet.

4.4 Anslag for skatteutgifter og skattesanksjoner i 2009

4.4.1 Innledning

Skatte- og avgiftsreglene har en rekke unntak og særordninger som reduserer inntektene til staten. Slike provenytnap kalles *skatteutgifter*. Tilsvarende kan det i skatte- og avgiftssystemet også finnes *skattesanksjoner*, dvs. at det i noen tilfeller ilegges en skatt eller avgift som er høyere enn det som følger av et generelt og ensartet regelverk. Skatteutgiftene og skattesanksjonene er dermed et uttrykk for potensialet for større grad av likebehandling i skatte- og avgiftssystemet.

Begrepet «skatteutgift» ble offisielt brukt første gang i 1968, da USA la fram sitt første skatteutgiftsbudsjett. I 1984 la OECD første gang fram en rapport om 11 av medlemslandenes erfaringer med beregning av skatteutgifter. Mange land publiserer jevnlig oversikter over skatteutgifter. I Nasjonalbudsjettet 1999 ble en slik oversikt publisert for første gang for Norge. Etter dette har Finansdepartementet årlig presentert en oversikt over skatteutgifter og -sanksjoner i nasjonalbudsjettene.

Det norske skattesystemet er bygd på prinsippet om at alle inntekter og verdier skal beskattes, og at skattegrunnlaget skal være mest mulig lik den reelle verdien av disse. Når det likevel ikke er slik i enkelte tilfeller, kan dette være et uttrykk for politiske prioriteringer. Hensikten med å presentere en oversikt over skatteutgifter og skattesanksjoner er ikke å vurdere hvorvidt den enkelte skatteutgiften er et hensiktsmessig virkemiddel for å oppfylle et gitt mål. Hensikten er å synliggjøre de prioriteringene som ligger i at enkelte inntekter og verdier skattlegges lempelig, eller kanskje ikke skattlegges i det hele tatt. For eksempel må skatteutgiftene knyttet til de særskilte skatte- og avgiftsreglene for Nord-Troms og Finnmark ses i sammenheng med målet om spredt bosetning. Tilsvarende må flere av skatteutgiftene knyttet til næringsbeskatningen betraktes som støtte til utvalgte næringer. Denne støtten kunne alternativt kommet over budsjettets utgiftsside.

De største skatteutgiftene i dagens skattesystem er knyttet til den lempelige skattleggingen av egen bolig. Skatteutgiften knyttet til at inntektsfordelen av å bo i egen bolig ikke beskattes, er anslått til 55 mrd. kroner. Skatteutgiften i formuesskatten knyttet til at ligningsverdien på fast eiendom er mye lavere enn markedsverdien, er anslått til 21 mrd. kroner. Fradraget i alminnelig inntekt for premie og innskudd til pensjonsordninger i arbeidsforhold utgjør en betydelig skatteutgift på om lag

21 mrd. kroner. De særskilte skatte- og avgiftsreglene for Nord-Troms og Finnmark, som blant annet inkluderer særskilte skatteregler for personlige skattytere og regionalt differensiert arbeidsgiveravgift, utgjør også en betydelig skatteutgift.

I de fleste tilfeller har skatteutgiftene vokst siden forrige nasjonalbudsjett. Dette gjenspeiler først og fremst vekst i skattegrunnlag. Men det er også noen regelendringer som har bidratt til dette. For eksempel ble fradraget for fagforeningskontingent, både årlig og maksimalt sparebeløp i BSU-ordningen, satsene for reisefradraget, reindriftsfradraget og fiskerfradraget utvidet i 2009.

Det har også blitt gjennomført noen innstramminger som har redusert skatteutgiftene. Blant annet ble 80-prosentregelen i formuesskatten fjernet fra 2009. I tillegg er en del grenser og fradrag nominelt videreført, bl.a. det særskilte fradraget i Finnmark og Nord-Troms, sjomannsfradraget, det særskilte fradraget for landbruk mv., fradraget for gaver til frivillige organisasjoner og særfradraget for store sykdomsutgifter. En nominell videreføring innebærer en reell skjerpelse, unntatt videreføring av særfradraget for store sykdomsutgifter hvor det er til gunst for skattyteren at grensene holdes uendret.

I avsnitt 4.4.2 er referansesystemet og beregningsmetoden beskrevet. I avsnitt 4.4.3 og 4.4.4 gis det en oversikt over sentrale skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til henholdsvis skattereglene og avgiftsreglene for inntektsåret 2009. I avsnitt 4.4.5 omtales provenytnapet ved skattefrie og skattefremforderte overføringsordninger.

4.4.2 Referansesystem og beregningsmetode

For å identifisere de ulike skatteutgiftene og skattesanksjonene må det eksisterende skatte- og avgiftssystemet vurderes opp mot et referansesystem. I tråd med tidligere år er det lagt til grunn et referansesystem basert på hovedreglene i skattesystemet der like personer, aktiviteter og varer mv. skattlegges etter de samme prinsippene og satsene. Avvik fra referansesystemet omtales som enten en skatteutgift eller en skattesanksjon.

I likhet med de fleste andre land benytter departementet *inntektstapsmetoden* for å beregne skatteutgifter. Det betyr at skatteutgiften settes lik skatteinntektene som det offentlige taper som følge av at ulike skattytere, eller ulike typer aktiviteter, skattlegges mer lempelig enn i referansesystemet. Men det beregnede inntektstapet representerer likevel ikke den potensielle inntektsgevinsten ved å oppheve en skatteutgift. Grunnen til

dette er at det er sett helt bort fra bort fra atferdsendringene som kan følge av at en skatteutgift eller skattesanksjon oppheves eller endres. Det er heller ikke tatt hensyn til samspilleffekter, ved at oppheving eller endring av en skatteutgift kan påvirke andre skatteutgifter. I tillegg til inntektstapsmetoden benyttes nåverdimetoden for å beregne enkelte skatteutgifter. Denne metoden tar hensyn til at enkelte ordninger innebærer en utsatt skattlegging eller skattebesparelse framover i tid. Blant annet er skatteutgiften knyttet til pensjonsordninger i arbeidsforhold beregnet på denne måten.

I beregningen av skatteutgifter for avgifter er det satt et prinsipielt skille mellom fiskale avgifter, hvor hovedmålet er å skaffe staten inntekter, og miljøavgifter, hvor hovedmålet er å prise miljøskadelig aktivitet. Referansesystemet for fiskale avgifter er at alt konsum skal avgiftslegges etter én sats. I tråd med prinsipper fra optimal skatteteori skal det imidlertid ikke legges fiskale avgifter på produserte innsatsfaktorer. Fiskale avgifter på produserte innsatsfaktorer regnes dermed som en skattesanksjon, og fritak betraktes ikke som en skatteutgift. For miljøavgifter betraktes imidlertid avvik fra den normerte satsen som skatteutgift eller skattesanksjon. Her vil det ikke være noen forskjell i beregningene mellom produserte innsatsfaktorer og varer til sluttforbruk. Departementet har for beregningstekniske formål klassifisert alle avgifter som enten fiskale eller miljøavgifter, men i den grad klassifiseringen er særlig usikker, er dette påpekt i teksten.

4.4.3 Skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til skattereglene

Lønn og pensjon

Referansesystemet for lønns- og pensjonsbeskatningen er basert på prinsippet om at enhver fordel vunnet ved arbeid er skattepliktig inntekt. Dersom skattepliktig inntekt avviker fra faktisk inntekt som følge av særskilte fradragordninger som ikke korresponderer med tilhørende skattepliktige inntekter, og ved at inntekter unntas skatt eller verdsettes lavere enn den faktiske inntekten, betraktes dette som en skatteutgift. Den progressive beskatningen av lønns- og pensjonsinntekt, som etter gjeldende regler ivaretas gjennom minstefradraget og personfradraget samt en progressiv satsstruktur, er forutsatt å være en del av referansesystemet.

Skatteutgiftene knyttet til beskatning av lønn og pensjon er i all hovedsak beregnet med Statistisk sentralbyrås skattemodell, LOTTE. Anslagene er usikre bl.a. fordi denne modellen er basert på et

utvalg, og fordi det er usikkerhet knyttet til framføringsmetodene. Skatteutgiftene knyttet til enkelte naturaltelser er stort sett beregnet med utgangspunkt i selvangivelsesstatistikk. Tabell 4.7 gir en oversikt over skatteutgiftene knyttet til lønns- og pensjonsbeskatning samt enkelte naturaltelser. Følgende skatteutgifter er beregnet for 2009:

- I inntektsbeskatningen gjelder særskilte *skatteregler for skattytere bosatt i Nord-Troms og Finnmark*. Skattesatsen på alminnelig inntekt for personlige skattytere er her 24,5 pst. mot 28 pst. i resten av landet. Det er også et særskilt inntektsfradrag på 15 000 kroner i klasse 1 og 30 000 kroner i klasse 2. Toppskattesatsen for trinn 1 er 2 prosentpoeng lavere enn i landet for øvrig. Ordningene utgjør til sammen en skatteutgift på 740 mill. kroner.
- Skattytere med forsørgeransvar for ektefeller samt enslige forsørgere kan skattlegges i *skatteklasse 2* for inntekten. Skattytere i klasse 2 får dobbelt personfradrag. Ektepar som lignes i klasse 2 regnes som én skattyter, og det lønner seg dersom den ene ektefellen har lav eller ingen inntekt. Ordningen utgjør en skatteutgift på 1 750 mill. kroner. I 2007 var om lag 57 pst. av skattyterne i klasse 2 enslige forsørgere.
- Det gis et fradrag for *dokumenterte utgifter til pass og stell av barn* (foreldrefradrag) på inntil 25 000 kroner per år for ett barn. I 2008 ble tillegget for hvert barn utover det første barnet økt fra inntil 5 000 kroner til inntil 15 000 kroner. Det kreves ikke at begge foreldrene skal ha yrkesinntekt for å få dette fradraget. Fradraget er anslått til å utgjøre en skatteutgift på 2 025 mill. kroner i 2009.
- Fra og med 2007 er det innført skattefritak for *arbeidsgivers dekning av barnehageutgifter utover maksimalpris*. Ordningen utgjør en skatteutgift på om lag 10 mill. kroner i 2009.
- Det gis fradrag for beregnede *utgifter til daglig reise mellom hjem og arbeidssted* på 1,50 kroner per km, med en nedre grense på 13 700 kroner i 2009. I tillegg gis det fradrag for beregnede utgifter til besøksreiser i hjemmet (det er felles beløpsgrense med fradrag for daglig arbeidsreise). Fradragene utgjør en skatteutgift på 1 570 mill. kroner.
- Det gis fradrag for *merutgifter til kost og losji* forbundet med arbeidsopphold som krever at en bor utenfor hjemmet. Fradraget utgjør en skatteutgift på 585 mill. kroner.
- Det gis fradrag for innbetalt *fagforeningskontingent* på inntil 3 600 kroner i 2009. Fradraget utgjør en skatteutgift på 1 105 mrd. kroner.

- Det gis fradrag for *gaver til visse frivillige organisasjoner* på 12 000 kroner i 2009. Fradraget utgjør en skatteutgift på 495 mill. kroner.
 - Det kan etter visse kriterier gis et *særfradrag for store sykdomsutgifter* når årlige dokumenterte utgifter utgjør minst 9 180 kroner og gjelder varig sykdom eller svakhet hos skattyteren eller noen han eller hun forsørger. Fradraget utgjør en skatteutgift på 355 mill. kroner.
 - Etter dagens regler har *begrenset skattepliktige fysiske personer fra andre EØS-land* og andre land rett til personfradrag, minstefradrag m.m. I tillegg til de ordinære fradragene kan de kreve et særskilt standardfradrag. Standardfradraget er 10 pst. regnet av den arbeidsinntekten som inngår i grunnlaget for minstefradrag, med et øvre tak på 40 000 kroner. Fradraget utgjør isolert sett en skatteutgift på 230 mill. kroner.
 - Aktive idrettsutøvere har i dag mulighet til å sette inntekter vunnet ved idrett inn på et *fond for idrettsutøvere*. Mens utøveren er aktiv, kan vedkommende få utbetalt erstatning for tapt arbeidsfortjeneste og dekning av utgifter fra fondet. Når utøveren slutter som aktiv idrettsutøver, skal inntektene på fondet utbetales over en periode på opptil seks år. Ordningen innebærer en skatteutsettelse siden utøveren ikke betaler skatt før midlene tas ut av fondet, og dermed kan oppnå avkastning av midler som ellers ville blitt brukt til å betale skatt.
- Ordningen anslås på usikkert grunnlag å utgjøre en skatteutgift på 5 mill. kroner.
- Statens satser for *kjøregodtgjørelse* ble fra 1. mai 2008 hevet til 3,50 kroner per km for de første 9 000 km og 2,90 kroner per km for kjøring utover 9 000 km. Ifølge statistikk over kostnader ved bilhold er de variable kostnadene ved bruk av egen mellomstor bil i overkant av 2 kroner per km. Ordningen utgjør en skatteutgift på i størrelsesorden 1,65 mrd. kroner.
 - Etter gjeldende regler er *hyretillegg* (kostgodtgjørelse til sjøfolk for perioden på land) på inntil 16 500 kroner skattefritt. For andre arbeidstakergrupper er slik godtgjørelse til dekning av private kostutgifter skattepliktig. Dette utgjør en skatteutgift på i størrelsesorden 240 mill. kroner.
 - Etter gjeldende regler har sjøfolk, fiskere og ansatte på kontinentalsokkelen et særskilt *skattefritak for fri kost* (skattefritaket for ansatte på kontinentalsokkelen er imidlertid avgrenset til dem som har personinntekt på under 600 000 kroner). For andre arbeidstakergrupper er fri kost som hovedregel skattepliktig. Dette utgjør en skatteutgift på i størrelsesorden mill. kroner.
 - Arbeidsgiveren og den ansatte kan også inngå avtale om å finansiere en *hjemme-PC gjennom en bruttolønnstrekkordning*. I 2008 er det en øvre beløpsgrense på 10 000 kroner ved inngåelse av slike avtaler. I bruttolønnstrekkordning

Tabell 4.7 Anslag på skatteutgifter knyttet til beskatningen av lønn og pensjon. Påløpt. Mill. kroner. 2009

Særskilte skatteregler for skattytere bosatt i Nord-Troms og Finnmark	740
Skattekasse 2	1 750
Foreldrefradrag	2 025
Skattefritak for arbeidsgivers dekning av barnehageutgifter utover maksimalpris.	10
Fradrag for daglig arbeidsreise og besøksreise til hjemmet for pendlere	1 570
Fradrag for merutgifter til kost og losji for pendlere	585
Fradrag for fagforeningskontingent	1 105
Fradrag for gaver til visse frivillige organisasjoner	495
Særfradrag for store sykdomsutgifter	355
Særskilt standardfradrag for skattepliktige fysiske personer fra andre land	230
Fondsordning for aktive idrettsutøvere	5
Skattefri kjøregodtgjørelse	1 650
Skattefritt hyretillegg for sjøfolk	160
Særskilte skatteregler for fri kost for sjøfolk, fiskere og ansatte på sokkelen	240
Skattefremfordret hjemme-PC ordning	450

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

gen reduseres arbeidstakerens bruttolønn samt grunnlaget for arbeidsgiveravgift. Ordningen anslås på usikkert grunnlag å utgjøre en skatteutgift på 450 mill. kroner.

Skatteutgiften knyttet til arbeidsgiveravgift

Norge notifiserte et forslag til en ny ordning med regionalt differensiert arbeidsgiveravgift for perioden 2007–2013 den 12. juni 2006. ESA godkjente denne ordningen 19. juli 2006. Den nye ordningen innebærer et avgiftssystem med nedsatte satsar i mesteparten av det området som hadde nedsatte satsar før omleggingen i 2004. Satsene er de samme som i 2003 med unntak for Tromsø og Bodø, som har fått en noe høyere generell sats. De eneste områdene som ikke har fått gjeninnført en generelt nedsatt sats, er noen av kommunene i sone II. Redusert arbeidsgiveravgiftssats i dette området har imidlertid blitt videreført innenfor en fribeløpsgrense. I 2009 anslås den geografisk differensierte arbeidsgiveravgiften å utgjøre en skatteutgift på 10,4 mrd. kroner.

Bedrifts-, nærings- og kapitalbeskatningen

Referansesystemet for bedrifts- og kapitalbeskatningen er basert på at kapitalavkastning skal skattlegges med en flat sats på 28 pst. Det er videre forutsatt at skjermingsmetoden, fritaksmetoden, særskatten på sokkelen og særskilte skatteregler for kraftsektoren er en del av referansesystemet. Det er lagt til grunn at inntekter og fradrag skal behandles symmetrisk. Tabell 4.8 gir en samlet framstilling av skatteutgiftene og -sanksjonene knyttet til bedrifts- og kapitalbeskatningen i 2009:

- Det gis et særskilt skattefradrag for kostnader knyttet direkte til forsknings- og utviklingsprosjekt som er godkjent av Norges forskningsråd (*Skattefunn*). Fradraget kan gis med 20 pst. av prosjektkostnaden for små og mellomstore foretak og med 18 pst. for alle andre virksomheter. Regjeringen la i januar 2009 fram tiltak for arbeid, jf. St.prp. nr. 37 (2008–2009) Om endringer i statsbudsjettet 2009 med tiltak for arbeid. Som en del av tiltakspakken ble ordningen med skattefradrag for FoU utvidet med virkning fra 1. januar 2009. Taket på beregningsgrunnlaget for egenutført FoU ble hevet fra 4 til 5,5 mill. kroner, mens taket for innkjøp fra godkjent FoU-institusjon ble hevet fra 8 til 11 mill. kroner. Med denne utvidelsen anslås ordningen å utgjøre en skatteutgift på om lag 1,1 mrd. kroner i 2009.

- Gjennom *BSU-ordningen* (boligsparing for ungdom under 34 år) gis det et fradrag i skatt tilsvarende 20 pst. av innskudd på inntil 20 000 kroner per år, maksimalt 150 000 kroner samlet. Skattefradraget utgjør en skatteutgift på 630 mill. kroner i 2009.
- Fra 2008 gis det et årlig fradrag på inntil 15 000 kroner (inkludert kostnader) i alminnelig inntekt for premier og innskudd til enkelte *individuelle pensjonsordninger*, jf. lov om individuell pensjonsordning. Skatteutgiften er beregnet som om innskuddet alternativt hadde blitt spart i bank uten fradragsrett. Den beregnede nåverdien av skattebesparelsen tar hensyn til at utbetalingene fra pensjonsordningen skattlegges som pensjonsinntekt. Det er lagt til grunn at midlene i gjennomsnitt står 10 år i ordningen, og at utbetalingen skjer over 10 år. Ordningen anslås å utgjøre en skatteutgift på om lag 40 mill. kroner i 2009.
- Det gis fradrag i alminnelig inntekt for premie og innskudd til *pensjonsordninger i arbeidsforhold*. I tillegg er pensjonsformuen fritatt for formuesskatt, og den løpende avkastningen er fritatt for skatt på alminnelig inntekt. Skatteutgiften knyttet til dette er beregnet som om innskuddet alternativt hadde blitt utbetalt som lønn og spart i bank. Den beregnede nåverdien av skattebesparelsen tar hensyn til at utbetalingene fra pensjonsordningen skattlegges som pensjonsinntekt. Det er lagt til grunn at midlene i gjennomsnitt står 15 år i ordningen, og at utbetalingen skjer over 15 år. Beregningen tar utgangspunkt i innbetalinger fra både arbeidsgiver og eventuelt fra arbeidstaker. Ordningen anslås å utgjøre en skatteutgift på 21 mrd. kroner i 2009.
- Foretak med pensjonsordninger etter lov om foretakspensjon gis i dag anledning til å sette av midler i et *premiefond*. Det kan maksimalt avsettes seks ganger gjennomsnittet av årets premie og de to foregående års premier. Selskapet må betale arbeidsgiveravgift på avsetninger til premiefondet, men kan fradragsføre inntil 50 pst. av gjennomsnittet av årets premie og de to foregående års premier mot alminnelig inntekt. Ordningen anslås å utgjøre en skatteutgift på 390 mill. kroner i 2009.
- Som hovedregel skal det betales trygdeavgift av næringsinntekt på 11 pst., mens *trygdeavgiften på næringsinntekt fra jordbruk, skogbruk og fiske* er 7,8 pst. Produktavgiften skal dekke forskjellen mellom høy sats og mellomsats for trygdeavgiften for fiskere. De øvrige næringsdrivende betaler imidlertid kun den lavere

- trygdeavgiftssatsen på 7,8 pst. Dette utgjør en skatteutgift på 395 mill. kroner i 2009.
- Det gis et særskilt *fradrag i inntekt fra fiske* på inntil 150 000 kroner i 2009. Tilsvarende gis det et særskilt *fradrag i inntekt fra sjøfart* på 80 000 kroner i 2009. Fradragene utgjør en samlet skatteutgift på 695 mill. kroner i 2009.
 - Det gis et særskilt *fradrag i næringsinntekt fra jordbruk og hagebruk* på inntil 142 000 kroner per år. Fradraget utgjør en skatteutgift på 970 mill. kroner i 2009.
 - Det gis et særskilt *fradrag i næringsinntekt fra reindrift* på inntil 142 000 kroner per år. Fradraget utgjør en skatteutgift på om lag 12 mill. kroner i 2009.
 - Det gis et særskilt *fradrag i næringsinntekt fra skiferdrift* på inntil 142 000 kroner per år fra 2009. Fradraget utgjør en skatteutgift på 1,7 mill. kroner i 2009.
 - *Gevinster fra salg av grunnareal i landbruket* skattlegges som hovedregel etter prinsippene i skjermingsmetoden. Gevinst ved salg av grunnareal i landbruket skattlegges imidlertid ikke etter prinsippene i skjermingsmetoden dersom samlet årlig gevinst er lavere enn 150 000 kroner. Ordningen anslås å utgjøre en skatteutgift på 10 mill. kroner i 2009.
 - Det gjelder enkelte *særskilte skatteregler for skogbruksnæringen*. Skogeierne kan innenfor visse grenser få *fradrag for avsetning til skogfondskonto* ved beregning av alminnelig inntekt, og de trenger kun å inntektsføre 15 pst. av utbetalte beløp fra skogfondskontoen dersom de brukes til skogkulturformål mv. Dette utgjør en skatteutgift på 100 mill. kroner i 2009. Utgifter til bygging og ombygging av skogsveier kan utgiftsføres direkte, selv om slike utgifter skulle vært aktivert og avskrevet etter ordinære skatteregler. Dette utgjør en skatteutgift på 15 mill. kroner i 2009. Videre skattlegges skogeierne senest etter åtte års eiertid ved gjennomsnittsligning, dvs. at skatten utlignes på grunnlag av gjennomsnittet av de siste fem års overskudd. Dette kan gi lavere bruttoskatter enn ved ordinær ligning.
 - Skogeiendommer verdsettes til ligningsverdi ved beregning av formuesskatt. Verdsettingen skjer ved at det fastsettes en sjablonbasert nettotilvekst på hver eiendom. Verdien av den sjablonmessige tilveksten blir så beregnet på bakgrunn av gjennomsnittspriser og sjablonverdier for kostnader. Denne verdien blir så multiplisert med skogfaktoren som i utgangspunktet skal gjenspeile en realrente ved fastsettelse av *ligningsverdien av skogeiendom*. I 2009 er skogfaktoren 5. Det innebærer at realrenten som legges til grunn for beregning av skogformuen, er 20 pst. Denne høye realrenten innebærer at inntekter noen år fram i tid får svært lav verdi, og den beregnede skogformuen blir tilsvarende lav. Skatteutgiften knyttet til at verdsettelsen av skogeiendommer er basert på en realrente på 20 pst., anslås til 80 mill. kroner i 2009.
 - *Rederiskatteordningen* ble fra 2007 endret til en fritaksordning i tråd med ordningene man finner i EU-landene. Skipsfartsvirksomhet og nærmere definert tilknyttet virksomhet innenfor ordningen er fritatt for ordinær overskuddskatt. Nettofinansinntekter og tonnasjeskatt bidrar til at rederiene likevel ikke er fullstendig skattefrie. De særskilt gunstige skattereglene for rederiselskap anslås å utgjøre en skatteutgift på 2,5 mrd. kroner i 2009. Anslaget er basert på regnskapsmessig resultat før skatt for selskapene innenfor det særskilte rederiskattesystemet i perioden 2005–2008, justert for faktisk innbetalt skatt.
 - En *avskrivningssats for skip og fartøyer* på 14 pst. er normalt høyere enn faktisk økonomisk verdifall. Fordelen ved avskrivningssatser som er høyere enn faktisk økonomisk verdifall, er knyttet til at det gir skatteutsettelse (skattekreditt). Skatteutgiften er beregnet som nåverdien av skatteutsettelsen knyttet til de endelige investeringene og kan dermed sammenliknes med et investeringstilskudd. Den er beregnet ut fra et faktisk økonomisk verdifall på skip på 10 pst. og en diskonteringsrente på 6 pst. For å unngå dobbeltregning er beregningen utelukkende foretatt for investeringer i skip i innenriks fart og fiskefartøyer, som ikke skattlegges etter den særskilte skatteordningen for rederiselskaper. Skatteutgiften knyttet til at avskrivningssatsen for skip og fartøy er høyere enn antatt faktisk økonomisk verdifall, anslås til 40 mill. kroner i 2009.
 - En *avskrivningssats for maskiner og inventar* mv. (saldogruppe d) på 20 pst. er normalt høyere enn faktisk verdifall. Fordelen ved høy avskrivningssats er beregnet på samme måte som for skip og fartøyer og med utgangspunkt i et antatt faktisk økonomisk verdifall på 15 pst. Skatteutgiften knyttet til avskrivningssatsen for maskiner og inventar mv. anslås til 1 400 mill. kroner i 2009. I beregningen er det tatt hensyn til økte startavskrivninger i 2009.
 - Beskatningen av *inntektsfordelen av å bo i egen bolig* ble fjernet fra og med 2005. Skatteutgiften knyttet til helårsboliger er beregnet med

- utgangspunkt i opplysninger om markedsverdien på omsatte boliger i perioden 2001 til 2006. Tidligere har denne skatteutgiften vært anslått ved at en sjablonmessig har antatt at markedsverdien på helårsboliger i gjennomsnitt er fire ganger høyere enn ligningsverdien. Skatteutgiften knyttet til fritidsboliger er imidlertid fortsatt basert på sjablonmetoden beskrevet over, ettersom det ikke finnes tilstrekkelig med opplysninger om omsetningsverdien på fritidseiendommer til å beregne en anslått markedsverdi. Det er lagt til grunn en realrente på 5 pst. som anslag på markedsavkastningen på investeringen i egen bolig og fritidseiendom. Skatteutgiften knyttet til inntektsfordelen av egen bolig og fritidseiendom anslås til 55 mrd. kroner i 2009.
- Fast eiendom verdsettes til ligningsverdi ved beregning av formuesskatt. Beregningen av skatteutgiften knyttet til *formuesskatt på egen bolig og fritidseiendom* tar utgangspunkt i det samme beregningsgrunnlaget som er lagt til grunn ved beregningen av skatteutgiften knyttet til manglende inntektsbeskatning av egen bolig, jf. over. For *næringsseiendom* er det sjablonmessig lagt til grunn at ligningsverdien utgjør 50 pst. av markedsverdien. På dette grunnlaget anslås skatteutgiften knyttet til formuesbeskatningen av fast eiendom til 21 mrd. kroner i 2009.
 - *Utleieinntekter fra bolig* er etter gjeldende regler unntatt skatteplikt når eieren selv bor i minst halvparten av boligen. «Halvparten av boligen» viser til utleieverdien og ikke til størrelsen på boligen. Den såkalte halvårsregelen, som ga skattefritak for utleieinntekter dersom boligen ble utleid mindre enn halve året, ble fjernet fra 2008. Det ble også innført en nedre beløpsgrense for å betale skatt på utleieinntekter på 20 000 kroner. Skattefritaket anslås å utgjøre en skatteutgift på 2,5 mrd. kroner i 2009.

Tabell 4.8 Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til bedrifts-, nærings- og kapitalbeskatningen. Mill. kroner. 2009

Skattefradrag for forskning og utvikling	1 100
BSU-ordningen	630
Individuell pensjonsordning	40
Fradrag for premie til pensjonsordning i arbeidsforhold mv. ^{1,2}	21 000
Tjenestepensjon, premiefond ¹	390
Trygdeavgift jordbruk, skogbruk og fiske ³	395
Særfradrag for sjømenn og fiskere	695
Særskilt fradrag i næringsinntekt for landbruket	970
Særskilt fradrag for reindrift	12
Særskilt fradrag for skiferdrivere	1,7
Gevinster fra salg av grunnareal i landbruket	10
Skogfondsordningen	100
Direkte utgiftsføring av skogsveiinvesteringer	15
Lav faktor ved verdsetting av skog i formuesskatten	80
Særskilte skatteregler for rederier ⁴	2 500
Avskrivningssats på fiskefartøy og innenriks skipsfart ²	40
Avskrivningssats på maskiner ²	1 400
Inntektsbeskatning av egen bolig og fritidseiendom	55 000
Formuesskatt på egen bolig og fritidseiendom	21 000
Skattefritak ved utleie av egen bolig	2 500

¹ Skatteutgiftene er basert på tall for 2007 og 2008.

² Skatteutgiften er regnet som en nåverdi.

³ Anslaget overvurderer den faktiske skatteutgiften. Dette skyldes at det beregningsteknisk ikke har vært mulig å ta hensyn til at differansen mellom høy og middels trygdeavgiftssats for fiskere finansieres gjennom produktavgiften (som også skal dekke andre formål).

⁴ Basert på gjennomsnittlig regnskapsmessig resultat for perioden 2005 til 2008.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Ikke-tallfestede skatteutgifter og skattesanksjoner

Det finnes en rekke andre, ikke-tallfestede skatteutgifter knyttet til beskatningen av lønn, arbeidsgiveravgift og bedrifts- og kapitalbeskatningen, blant annet følgende:

- I utgangspunktet er alle fordeler vunnet ved arbeid skattepliktig, uavhengig av om de mottas som lønn eller i form av *naturallytelser* mv. Det er imidlertid en rekke unntak eller begrensninger i den generelle skatteplikten. I prinsippet må dette anses som en skatteutgift fordi personer som mottar deler av arbeidsgodtgjørelsen i form av *naturallytelser*, betaler mindre i skatt på sin arbeidsgodtgjørelse enn personer som mottar all godtgjørelse i form av lønn. Et eksempel er arbeidsgivers finansiering av *ansattes kjøp av aksjer i egen bedrift* til underkurs (skattefritt inntil 1 500 kroner). Videre kan en få et rentefritt lån av arbeidsgiver på inntil 60 pst. av grunnbeløpet (G) i folketrygden som ikke er skattepliktig dersom lånet betales ned i løpet av ett år. I andre tilfeller kan det være mer usikkert i hvilken grad det er en skatteutgift knyttet til *naturallytelsen*. Eksempelvis regnes det ikke som skattepliktig fordel at arbeidsgiver betaler *abonnement på avis og tidsskrifter* innenfor visse grenser, forutsatt at arbeidstakeren har behov for dette i forbindelse med jobb. Tilsvarende kan arbeidsgiver dekke kostnader til etter- og videreutdanning for sine ansatte uten at dette er skattepliktig for arbeidstakeren, selv om også arbeidstakeren har en fordel av utdanning. Det kan også diskuteres om skattefritak på velferdsgoder som *personalrabatter, subsidiert kantine, tilgang på bedriftshytte* mv. skal regnes som skatteutgifter eller ikke.
- *Skattefrie institusjoner* er organisasjoner, foreninger, stiftelser mv. som ikke har erverv som mål. Eksempelvis er frivillige organisasjoner fritatt for skatt på medlemskontingent og innsamlede midler. Dette skattefritaket regnes ikke som en skatteutgift. Slike institusjoner er skattepliktig for eventuell økonomisk virksomhet de måtte drive, men kun dersom den skattepliktige omsetningen er over 70 000 kroner per år. For veldedige organisasjoner er grensen 140 000 kroner per år. Bunnbeløpet er innført av forenklingshensyn, men kan i prinsippet regnes som en særskilt fordel sammenliknet med virksomheter som er skattepliktige uavhengig av omsetningens størrelse.
- Etter gjeldende regler kan skatten settes ned for *personer med arbeidsopphold i utlandet* som overstiger ett år – ettårsregelen. En skattyter

- som oppfyller vilkårene, får nedsatt den delen av norsk skatt som svarer til den norske skatten på den utenlandske lønnsinntekten. Forutsatt at det ikke foreligger en skatteavtale som gir Norge eksklusiv beskatningsrett, har ettårsregelen betydning ved opphold i alle land. Differansen mellom det slike skattytere betaler i skatt i oppholdslandet og det de ellers ville ha betalt i Norge, kan ses på som skatteutgift.
- *Frivillige organisasjoner er fritatt for arbeidsgiveravgift* for ansatte som tjener inntil 45 000 kroner når organisasjonens samlede lønnsutgifter ikke overstiger 450 000 kroner.
 - Det skal under visse vilkår ikke betales *arbeidsgiveravgift for lønnet arbeid i privat hjem og fritidsbolig* dersom beløpet samlet sett ikke er høyere enn 30 000 kroner per år.
 - Det skal ikke svares *arbeidsgiveravgift av godtgjørelse for privat pass av barn* som er under 12 år, eller som har særskilte omsorgsbehov, selv om beløpet overskrider 30 000 kroner per år.
 - Hovedregelen er at det skal beregnes *arveavgift* på all mottatt arv og visse gaver. Arveavgiften beregnes med utgangspunkt i antatt salgsverdi av de avgiftspliktige driftsmidlene. Det er imidlertid enkelte unntak fra dette: Arveavgiftsgrunnlaget for jord- og skogbruks-eiendommer settes til skiftetakst når eiendommen overtas på skifte av åsetesberettiget arving eller til tre firedeler av antatt salgsverdi når skiftetakst ikke foreligger eller når eiendommen overtas av annen slektning i rett nedstigende linje. Aksjer og andeler i ikke-børsnoterte selskaper verdsettes til 60 pst. av skattemessig formuesverdi innenfor en grense på 10 mill. kroner for den enkelte mottaker. Det gis også et fradrag i arveavgiften for betalt dokumentavgift ved overdragelse av fast næringsseiendom i forbindelse med generasjonsskifte. Disse ordningene utgjør en skatteutgift.

4.4.4 Skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til avgiftsreglene

Merverdiavgiftssystemet

Merverdiavgiften (mva) er en generell forbruksavgift. Statens inntekter fra merverdiavgiften er for 2009 anslått til om lag 190 mrd. kroner. Noen varer og tjenester er utenfor mva-systemet, enten fordi det er teknisk vanskelig å ilegge mva, eller fordi virksomheten ikke driver omsetning i vanlig forstand, slik at virksomheten ville levert negative avgiftsoppgaver. Unntak for virksomheter som ville generere negative inntekter med avgiftsplikt,

Tabell 4.9 Anslag på skatteutgifter knyttet til at tjenester er utenfor mva.-systemet. Mill. kroner. 2009

Undervisningstjenester og kjøreskoler	300
Tannhelsetjenester	600
Andre tjenester	100
Musikk og scenekunst	30
Eliteidrett og golf	-15
Annen idrett og sport	-50
Treningssentre	450
Opplevelser	40
Museer	-170
Annen kultur	-20

Kilde: Finansdepartementet.

betraktes vanligvis ikke som skatteutgifter eller skattesanksjoner.

Følgende former for særregler i forhold til merverdiavgiftssystemet er de viktigste:

1. Utenfor mva-systemet
2. Lavere avgiftssats enn 25 pst.
3. Innenfor merverdiavgiftssystemet med nullsats

Utenfor merverdiavgiftssystemet

En lang rekke tjenester er utenfor avgiftssystemet, jf. tabell 4.9. Dette innebærer at det ikke er merverdiavgift på omsetningen av tjenestene. Virksomhetene får ikke fradrag for mva på avgiftspliktige varer og tjenester som de kjøper til bruk i virksomheten. Tabellen viser skatteutgifter ved at enkelte tjenester er utenfor avgiftssystemet. Skatteutgifts-anslagene for kultur- og idrettssektoren er utarbeidet med utgangspunkt i tallmateriale fra Kulturmomsutvalget (NOU 2008:7).

Lavere avgiftssats enn 25 pst.

Enkelte vare- og tjenesteområder har en merverdiavgiftssats som er lavere enn den generelle satsen på 25 pst. Skatteutgiften for disse vare- og tjeneste-

områdene er beregnet i forhold til en alternativ sats på 25 pst. Matvarer (og alkoholfrie drikkevarer) har en redusert merverdiavgiftssats på 14 pst. Det er beregnet at redusert avgiftssats på matvarer utgjør en skatteutgift på om lag 9,5 mrd. kroner på årsbasis.

Noen tjenester som persontransport, overnatting, kino og NRKs allmenkringkastingsvirksomhet har lav merverdiavgiftssats på 8 pst. Lav sats for persontransport er anslått å gi en skatteutgift på om lag 2,35 mrd. kroner. Lav sats for overnatting anslås å gi en skatteutgift på om lag 900 mill. kroner på årsbasis. Skatteutgiften ved lav sats for kinoforestillinger er anslått til om lag 150 mill. kroner per år. Den lave satsen for NRKs allmenkringkastingsvirksomhet er anslått å gi en skatteutgift på om lag 700 mill. kroner for 2009.

Innenfor merverdiavgiftsgrunnlaget med nullsats

Nullsats innebærer at den merverdiavgiftspliktige har fradragsrett for mva på varer og tjenester til bruk i virksomheten, uten at det legges merverdiavgift på varer/tjenester som omsettes (nullsats). Tabell 4.10 viser anslag på skatteutgiften i 2009 knyttet til nullsats for merverdiavgiften.

Tabell 4.10 Anslag på skatteutgifter knyttet til nullsats for merverdiavgiften. Mill. kroner. 2009

Aviser	1 250
Tidsskrifter	110
Bøker	1 200
El-kraft mv. i Nord-Norge	760
El-biler	15

Kilde: Finansdepartementet.

Fiskale særavgifter

Tabell 4.11 gir en oversikt over skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til fiskale særavgifter i 2009. Fiskale avgifter som legges på driftsmidler i produksjonen, regnes som skattesanksjoner.

- *Alkohol- og tobakkavgiftene* blir regnet som fiskale avgifter, men de har også en helsemessig begrunnelse. Om bord på fly og ferger og på flyplasser det tillatt å selge avgiftsfri alkohol og tobakk. Dette salget regnes som en skatteutgift fordi all annen omsetning på norsk territorium er avgiftsbelagt og at varene alternativt kunne ha vært kjøpt i Norge. Fritaket for teknisk sprit blir ikke regnet som en skatteutgift fordi slik sprit ikke er ment som nytelsesmiddel. Skatteutgiften knyttet til slag av avgiftsfri alkohol og tobakk anslås på usikkert grunnlag til i overkant av 3 mrd. kroner per år.
- *Grunnavgiften på engangsemballasje* for drikkevarer gir et årlig proveny på om lag 750 mill. kroner i 2009. Fritaket for melk, melkeprodukter, drikkevarer framstilt av kakao og sjokolade mv. kan betraktes som en skatteutgift. Skatteutgiften anslås til om lag 575 mill. kroner i 2009.
- *Årsavgiften* er en fiskal avgift som betales hvert år med differensierte satser (2009): Den generelle satsen er inndelt i en lav sats (2740 kroner) for bensinbiler og dieselmotorer med fabrikkmontert partikkelfilter og en høy sats (3 185 kroner) for dieselmotorer uten fabrikkmontert partikkelfilter. Disse satsene betales for personbiler, varebiler, campingbiler, minibusser, kombinerte biler, lastebiler, trekkbiler med tillatt totalvekt fra og med 3 500 kg og årsprøvekjennermerker for kjøretøy. For campingtilhengere med egenvekt over 350 kg betales 1025 kroner per år, mens det for motorsykler betales 1 675 kroner per år. For traktorer, mopeder, veterankjøretøy mv. betales 390 kro-

ner per år. Redusert årsavgift på næringskjøretøy (lastebiler og trekkbiler) utgjør om lag 115 mill. kr i 2009, og kan betraktes som en skattesanksjon. Redusert årsavgift for campingtilhengere og motorsykler er anslått å utgjøre en skatteutgift på om lag 275 mill. kroner i 2009.

- *Omregistreringsavgiften* er en fiskal avgift som kan betraktes som et alternativ til merverdiavgift ved omsetning av brukte kjøretøy. Avgiften er gradert etter type kjøretøy, samt alder og vekt på kjøretøyet. Skattesanksjonen knyttet til omregistreringsavgift på typiske næringskjøretøy, busser, lastebiler og varebiler er anslått å utgjøre om lag 300 mill. kroner i 2009.
- *Dokumentavgiften* utgjør 2,5 pst. av omsetningsverdien ved overdragelse av fast eiendom. Avgiften er fiskalt begrunnet. Avgiften omfatter alle typer eiendommer, bolig- og fritidseiendommer og næringsseiendommer. Det er også en del særregler/fritak for dokumentavgift, bl.a. ved arv og overdragelse av fast eiendom mellom ektefeller. Det er anslått at dette utgjør en skatteutgift på om lag 900 mill. kroner. Ikke avgiftsplikt ved overdragelse av borettslagsboliger utgjør en skatteutgift på om lag 1000 mill. kroner. Skattesanksjonen knyttet til dokumentavgift ved omsetning av næringsseiendommer er anslått å utgjøre om lag 600 mill. kroner i 2009.

Miljø- og energirelaterte særavgifter

Tabell 4.12 gir en samlet framstilling av skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til miljø- og energirelaterte særavgifter.

- *CO₂-avgiften* er en miljøavgift, og satsen pr. utslippsenhet burde være lik for alle anvendelser. Det er imidlertid ulike satser for ulike produkter og anvendelser, og i tillegg er en del anvendelser fritatt for CO₂-avgiften. Mineralolje som leveres til fiske- og fangst i nære far-

Tabell 4.11 Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til fiskale særavgifter. Mill. kroner. 2009

Tax-free kvoter på alkohol og tobakk	3 000
Grunnavgift på engangsemballasje	575
Årsavgift for lastebiler og trekkbiler	-115
Redusert årsavgift for campingvogn, motorsykler, mv.	275
Omregistreringsavgift for busser, lastebiler og varebiler til bruk i næringsvirksomhet	-300
Dokumentavgift: Næringslivets innbetalinger	-600
Dokumentavgift: Reduksjon/ fritak for borettslagsleiligheter mv.	1 900

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

- vann er fritatt for avgift. Det er anslått at dette fritaket utgjør en skatteutgift på om lag 135 mill. kroner. Mineralolje som leveres til fiske og fangst i fjerne farevann er også fritatt for avgift. Her utgjør skatteutgiften om lag 65 mill. kr. Den høye avgiftssatsen for bensin anslås å utgjøre en skattesanksjon på om lag 590 mill. kroner mens den høye avgiftssatsen på mineralolje som leveres til innenriks luftfart utgjør en skattesanksjon på om lag 45 mill. kroner. Fra 2008 ble kvotesystemet utvidet til å omfatte utslipp som tidligere har vært omfattet av CO₂-avgiften. Fritak for kvotepliktige virksomheter regnes ikke som en skatteutgift i den grad de må kjøpe kvoter som gir inntekter til staten på linje med avgift. Satsen for CO₂-avgiften på mineralolje benyttes som referanse for å beregne skatteutgifter/skattesanksjoner. CO₂-avgiften for petroleumsvirksomheten utgjør i sin helhet en skattesanksjon siden disse utslippene også er ilagt kvoteplikt. Skattesanksjonen er anslått til om lag 2 500 mill. kroner.
- *Avgifter på bensin og diesel* kan i stor grad betraktes som veibruks- og miljøavgifter. Bensinavgiften er 4,46 kroner per liter (under 10 ppm svovel) mens autodieselavgiften er 3,5 kroner per liter (under 10 ppm svovel). Det er anslått at den lavere satsen på autodiesel enn på bensin gir en skatteutgift på om lag 3 200 mill. kroner per år. Det er enkelte andre fritak fra disse avgiftene, bl.a. for traktorer, anleggsmaskiner, motorsager, båter og snøscootere i veiløse strøk. Dette er hovedsakelig anvendelser utenfor veinettet.
 - *Avgiften på sluttbehandling* av avfall skal prise miljøkostnadene ved sluttbehandling av avfall og stimulere til avfallsminimering. Avgiftssatsen på avfall levert til deponering er differensiert ut fra miljøstandarder på deponiet. Avgiftssatsene på avfall som leveres til forbrenningsanlegg er fastsatt på bakgrunn av anslag på miljøkostnader ved utslipp av de enkelte stoffer. I påvente av en gjennomgang av de motstridende miljøpolitiske målsetningene i sluttbehandlingsavgiften på forbrenning har Finansdepartementet gitt dispensasjon fra avgiftsplikten på forbrenning for virksomheten Norcem AS. Denne virksomheten benytter avfallsbasert brensel i produksjonen. Gjennom fritaket prises imidlertid ikke miljøkostnadene ved bruk av det avfallsbaserte brenselet. Dette innebærer en skatteutgift som anslås til om lag 7 mill. kroner. Sluttbehandling av spesialavfall og restavfall fra utnyttelse av returfiber i treforedlingsindustrien er fritatt for avgift. Ved innføring av deponiforbudet for nedbrytbart avfall fra 1. juli 2009 vil det meste av dette avfallet ikke lenger kunne deponeres. Skatteutgiftene anslås til å være minimale.

Tabell 4.12 Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til miljø- og energirelaterte særavgifter. Mill. kroner. 2009

Forbruksavgiften på elektrisk kraft: fritak og redusert sats for industri mv.	4 900
Forbruksavgiften på elektrisk kraft: fritak for Nord-Troms og Finnmark	170
Lavere avgift på autodiesel enn på bensin	3 200
Høy CO ₂ -avgift på bensin	-590
Høy CO ₂ -avgift for innenriks luftfart	-45
CO ₂ -avgift på sokkelen ¹	-2 500
Fritak for fiske og fangst i nære farevann.	135
Fritak for fiske og fangst i fjerne farevann	65
Fritak for sluttbehandlingsavgiften for avfallsbaserte brensler i industrien.	7
NO _x -avgift: fritak for miljøavtale	810
NO _x -avgift: fritak for miljøavtale – petroleum ²	690
Grunnavgift på fyringsolje: fritak/ redusert sats	105
Grunnavgift på fyringsolje: tang- og taretråling.	-1

¹ Nettvirkningen på sokkelen, når en tar hensyn til at denne kan trekkes fra mot særskatten og at SDØE betaler deler av avgiften, er om lag 420 mill. kroner.

² Nettvirkningen på sokkelen, når en tar hensyn til at denne kan trekkes fra mot særskatten og at SDØE betaler deler av avgiften, er om lag 115 mill. kroner.

- *Avgiften på utslipp av NO_x* er en miljøavgift som pålegges utslipp av NO_x. Det gis avgiftsfritak for utslippskilder omfattet av miljøavtale med staten om gjennomføring av NO_x-reduserende tiltak i samsvar med et fastsatt miljømål. Avgiftsfritaket betraktes som en skatteutgift siden fritaket innebærer at utslippskildene ikke står overfor økonomiske virkemidler som tilsvarer avgift og fordi staten går glipp av avgiftsinntekter. Skatteutgiften er anslått til om lag 690 mill. kroner knyttet til petroleumsvirksomheten og om lag 810 mill. kroner til øvrige utslippskilder.
- *Forbruksavgiften på elektrisk kraft* er 10,82 øre per kWh i 2009 og pålegges elektrisk kraft som forbrukes i Norge. Det er fritak for forbruk i bestemte kraftintensive prosesser og i veksthusnæringen. Industrien ellers blir ilagt en redusert sats på 0,45 øre pr. kWh. El-forbruk i administrasjonsbygg i industrien ilegges full el-avgift. Treforedlingsindustrien fritas helt for avgift ved deltakelse i energieffektiviseringsprogram. Næringsvirksomhet i tiltakssonen (Finnmark og Nord-Troms) ilegges el-avgift med redusert sats. Offentlig forvaltning og husholdninger i tiltakssonen er fritatt for el-avgift. Fritaket for kraftintensive prosesser, veksthusnæringen og treforedlingsindustrien og den reduserte satsen for industrien er anslått å gi en skatteutgift på om lag 4,9 mrd. kroner i 2009. Fritakene for tiltakssonen utgjør om lag 170 mill. kroner i 2009.
- *Grunnavgiften på fyringsolje* ble innført i 2000 for å unngå at økningen av elektrisitetsavgiften medførte overgang til fyring med olje. Treforedlingsindustrien, sildemel- og fiskemelindustrien har redusert sats eller er fritatt for grunnavgiften. Dette anslås å utgjøre en skatteutgift på om lag 105 mill. kroner pr. år. Mineralolje som leveres til tang- og taretråling ilegges grunnavgift på fyringsolje. Dette utgjør en skattesanksjon på om lag 1 mill. kroner per år.

Ikke-tallfestede skatteutgifter og skattesanksjoner

Følgende skatteutgifter er ikke tallfestet:

- Det er redusert *engangsavgift for varebiler og lette lastebiler*. Varebiler og lette lastebiler brukes både til næringsformål og private formål, og den lave avgiften skal i prinsippet regnes som skatteutgift dersom bilene kjøpes av privatpersoner, og som en skattesanksjon dersom de brukes til næringsformål. Departementet har imidlertid ikke grunnlag for å skille mellom kjøp til de to formålene. Det er også fritak for el-biler og hybridbiler, noe som må regnes som en skatteutgift. Varebiler betaler full årsavgift.
- *Avgift på båtmotorer* anses som en fiskal avgift, og følgelig er fritaket for fiskebåter ikke en skatteutgift. Fritaket for *el-motorer* er derimot en skatteutgift.

4.4.5 Skattefrie og skattefavoriserte overføringsordninger

I dette avsnittet gis det en oversikt over skattetapet som ligger i at enkelte offentlige stønader er skattefrie. I referansesystemet antas alle trygdeytelser å være skattepliktige på linje med lønnsinntekter. Tabell 4.13 gir en oversikt over de skattefrie overføringsordningene.

Utgangspunktet for beregningen er at stønads-mottakerne i en situasjon med skatteplikt skal sitte igjen med det samme etter skatt som i en situasjon uten skatteplikt. Det forutsettes med andre ord at innføringen av skatteplikt ville ført til en tilsvarende økning i bruttonivået på ytelsene. For barnetrygden er eksempelvis barnetrygdsatsene økt så mye at nettoutgiftene til det offentlige og nettoytelsen til mottakerne er uendret selv om barnetrygden er gjort skattepliktig. Nivået på bruttoytelsen vil i dette tilfellet være avhengig av skatteposisjonen til den enkelte. Eksempelvis vil en skattyter som betaler toppskatt, motta et høyere nivå på bruttoytelsene enn en skattyter som ikke betaler toppskatt. Økningen i skatteinntektene samlet sett vil i dette tilfellet tilsvare økningen i trygdeutbetalingene. I tillegg vises anslag for den isolerte virkningen av å oppheve skattefordelene uten noen kompensasjon i form av økt bruttotrygd (kolonnen til venstre), dvs. provenytapet eller skatteutgiften knyttet til at disse ytelsene etter gjeldende regler er unntatt ordinær beskatning.

Beregningene er utført på Statistisk sentralbyrås skattemodell, LOTTE. Anslagene er usikre både fordi modellen er basert på en utvalgsundersøkelse, og fordi det er usikkerhet knyttet til denne måten å anslå bruttooverføringer på.

Følgende skattefrie overføringsordninger finnes:

- *Barnetrygd* gis pr. barn uavhengig av foreldrenes inntekt. Det gis ekstra barnetrygd i Nord-Troms og Finnmark.
- *Kontantstøtte* gis for ett- og toåringer som ikke går i offentlig subsidiert barnehage. Den gis uavhengig av foreldrenes inntekt.
- *Økonomisk sosialhjelp* ytes av kommunene, og er ment å være en midlertidig ytelse som kan gis etter en individuell vurdering for å sikre at

Tabell 4.13 Anslag på skattefritaket knyttet til offentlige overføringer. Mill. kroner. 2009

	Økte skatteinntekter ved å innføre skatteplikt (som på lønnsinntekt), gitt uendret nivå på gjennomsnittlige bruttoytelser	Anslått økning i trygdeutgifter for uendret gjennomsnittlig nivå på nettoytelser
Barnetrygd	4 760	7 370
Kontantstøtte	560	830
Økonomisk sosialhjelp	990	1 390
Bostøtte	530	720
Engangsstønad ved fødsel	60	90
Grunn- og hjelpestønad	670	880
Stønad til barnetilsyn	180	270
Særskilte skatteregler for pensjonister mv.	21 000	31 330
Engangsstønad ved adopsjon.	–	–
Utdanningsstønad	–	–
Gravferdsstønad	–	–
Stønader for visse helsetjenester.	–	–
Enkelte andre skattefrie ytelser.	–	–

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

ingen står uten midler til å dekke kostnader til livsopphold. Ved utmåling av sosialhjelp tas det hensyn til andre inntekter mottakeren har fra arbeid, andre offentlige overføringer mv., slik at sosialhjelpen skal dekke forskjellen mellom mottakerens andre inntekter og nødvendige utgifter til livsopphold.

- *Bostøtte* kan gis inntil en øvre beløpsgrense til visse barnefamilier og pensjonister. Formålet er å gi disse bedre mulighet til å skaffe seg en nøktern, men god, bolig. Ordningen er behovsprøvd mot inntekt.
- Kvinner som føder barn, men som ikke har rett til fødselspenger, får en *engangsstønad ved fødsel* for hvert barn. I motsetning til fødselspenger er engangsstønaden en skattefri ytelser.
- *Grunnstønad* skal gi økonomisk kompensasjon for nødvendige ekstrautgifter til tekniske hjelpemidler, transport mv. som følge av varig sykdom, skade eller lyte.
- *Hjelpestønad* skal gi økonomisk kompensasjon for nødvendige ekstrautgifter til særskilt tilsyn og pleie som følge av varig sykdom, skade eller lyte.
- Det kan gis *stønad til barnetilsyn* til enslig mor eller far som er arbeidssøkende, har arbeid utenfor hjemmet, eller er under utdanning, og til gjenlevende ektefelle/skilt person. Ordningen er behovsprøvd mot inntekt, og gjelder inntil yngste barn har fullført fjerde skoleår.

Det gis inntil 64 pst. kompensasjon for faktiske utgifter inntil en øvre beløpsgrense.

- Det finnes i tillegg enkelte andre skattefrie ytelser fra folketrygden, men der det ikke er mulig å anslå fordelene ved hjelp av skattemodellen LOTTE. Det gjelder bl.a. engangsstønad ved adopsjon, visse former for attføringsstønad, utdanningsstønad til enslig mor eller far mv., gravferdsstønad og stønad ved visse helsetjenester.

Det gjelder også særskilte skatteregler for pensjonister mv. som fører til at pensjonister betaler lavere skatt enn lønnstakere med tilsvarende inntekt. Dette gjelder på alle inntektsnivåer, men forskjellen er relativt størst for personer med lave inntekter. De viktigste reglene er knyttet til lavere trygdeavgift på pensjonsinntekt (3 pst.), særfradrag for alder og uførhet (19 368 kroner), og til at pensjonister med lav eller midlere inntekt får redusert inntektsskatten etter en særskilt skattebegrensningsregel. Fordelen ved de særskilte skattereglene for pensjonister i tabell 4.13 er anslått på tilsvarende måte som de skattefrie overføringene. Det innebærer at en i Statistisk sentralbyrås skattemodell, LOTTE, har «blåst opp» de aktuelle trygdeinntektene slik at nettoutgiftene til det offentlige er uendret selv om trygdeinntekter skatlegges etter de samme reglene som lønnsinntekter. Det innebærer at de som omfattes av disse

særskilte reglene, i *gjennomsnitt* sitter igjen med det samme som etter gjeldende regler, selv om ytelsene skattlegges som lønn.

4.5 Arbeidsgrupperapport om dynamiske effekter av skatte- og avgiftsendringer

Bakgrunn

Finansdepartementet har gjennom mange år finansiert forskning om sammenhengene mellom skatteendringer og arbeidstilbud. For å vurdere hvordan denne kunnskapen kan utnyttes på en god måte i arbeidet med beslutningsgrunnlaget for regjeringen og Stortinget, ble det høsten 2008 ned satt en arbeidsgruppe med representanter fra Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Gruppens utgangspunkt var at endringer i skatter, avgifter og enkelte offentlige utgifter kan ha betydning for offentlige finanser utover den umiddelbare, direkte budsjettvirkningen, fordi endringene kan påvirke bedriftenes og husholdningenes atferd. Slike atferdsendringer omtales gjerne som dynamiske virkninger, uavhengig av om de kommer med én gang eller strekker seg ut i tid. For eksempel vil redusert marginalskatt på lønnsinntekt kunne føre til at flere velger å jobbe, at enkelte går fra deltids- til heltidsarbeid, eller at de som er i full jobb, velger å jobbe mer overtid. Økt arbeidstilbud vil igjen utvide skattegrunnlaget og dermed gi økte skatteinntekter, men kan også over tid påvirke utgiftene til sykepengen og pensjon. At flere ønsker å jobbe mer, kan i tillegg få betydning for lønnsfastsettingen og dermed for prisene på varer og tjenester. Alle tiltak som direkte eller indirekte påvirker husholdningenes inntekter, vil også ha konsekvenser for avgiftsinngangen.

Tilsvarende vil endringer på avgiftssiden kunne påvirke forbruket av varer og tjenester, som igjen vil ha betydning for den samlede budsjettvirkningen. Avgiftsendringen kan videre påvirke arbeidstilbudet ved at reallønnen etter skatter og avgifter endres.

Endringer på utgiftssiden kan også ha virkning på budsjettet ut over den direkte kostnadsøkningen. Et eksempel på dette er innføringen av kontantstøtte, som har ført til at flere foreldre velger å være hjemme med små barn en lengre periode, noe som igjen reduserer arbeidstilbudet og dermed skatteinntektene. Motsatt kan utbyggingen av barnehageplasser ha bidratt til å øke arbeidstilbudet, noe som bidrar til økte skatte- og avgiftsinntekter. I tråd med sitt mandat har arbeidsgruppen kun

vurdert hvordan kunnskap om dynamiske virkninger kan utnyttes mht. skatte- og avgiftsendringer.

I en del tilfeller vil endringer i skatte- og avgiftsforslag være motivert ut fra et ønske om å påvirke økonomiens virkemåte eller aktørenes atferd. For eksempel var et av målene for arbeidet med pensjonsreformen å komme fram til et system som ville gi incentiver til å stå lenger i arbeid. Ønsket om å redusere skattemessige tilpasninger som innebar at reelle arbeidsinntekter ble kamouflert som kapitalinntekter var en viktig del av begrunnelsen for skattereformen i 2006. Den omfattende skattereformen i 1992 ble gjennomført blant annet for å få større skattemessig likebehandling av ulike investeringer og finansieringskilder, slik at beslutninger i større grad skulle tas ut fra hva som var samfunnsøkonomisk mest lønnsomt, og ikke ut fra hva som ga lavest skatt. Uavhengig av målene for å gjennomføre skatte- og avgiftsendringer er det viktig å kartlegge atferdsvirkningene, bl.a. for å ha oversikt over de fulle budsjettvirkningene over tid, og dermed konsekvensene for handlingsrommet i budsjettpolitikken. Slike kartlegginger kan utgjøre en viktig del av informasjonsgrunnlaget ved utformingen av reformer.

Også når det gjelder de årlige budsjettanslagene, er det ønskelig å ha god forståelse av de samlede virkningene av skatte- og avgiftsendringer, inkludert eventuelle dynamiske effekter. For eksempel vil avveiningen av velferdsgevinsten ved lavere skatter mot velferdstapet ved den nødvendige reduksjonen i utgifter bli ufullstendig dersom provenykostnaden er ufullstendig anslått. Eventuelle virkninger på yrkesfrekvenser og gjennomsnittlig arbeidstid er i denne sammenhengen av særlig interesse, siden den samlede arbeidsinnsatsen er av stor betydning for handlingsrommet i budsjettpolitikken. Sysselsettingsanslagene som legges til grunn i budsjettdokumentene, bestemmes med utgangspunkt i bl.a. løpende statistikk og vurderinger av utviklingen i produksjon og produktivitet i norsk økonomi. I dette arbeidet søker en å ta hensyn til all informasjon som er av vesentlig betydning for tilbudet og etterspørselen etter arbeidskraft, herunder informasjon om budsjettopplegget. Vurderingene må ta hensyn til at atferdsendringer ofte kommer over tid og kan være små på kort sikt, ikke minst sett i forhold til de betydelige svingningene som observeres i den økonomiske aktiviteten fra år til år. Mindre endringer i skatter og avgifter tillegges derfor ikke stor vekt i arbeidet med de makroøkonomiske anslagene for budsjettåret.

I budsjettdokumentene oppgir regjeringen provenyanslag knyttet til de ulike skatte- og avgiftsfor-

slagene, men behandlingen av eventuelle dynamiske virkninger varierer mellom de ulike postene i disse oppstillingene:

- For avgiftsendringer inkluderes atferdsendringer i budsjettokumentene. Man tar hensyn til endret konsum av den avgiftsbelagte varen ved å bruke faste elastisiteter i beregningene. For alkoholavgiftene tar man også hensyn til endringer i konsumet av andre avgiftsbelagte produkter (kryssvirkninger).
- For skatteendringer inkluderes atferdsendringer kun unntaksvis. Provenyet av skatteendringer som berører personer direkte (inntektsskatt og formuesskatt), beregnes som regel ved hjelp av Statistisk sentralbyrås skattemodell, LOTTE-Skatt. Dette er en statisk mikrosimuleringsmodell som kun beskriver de umiddelbare, direkte effektene av skatteendringene. Virkninger av eventuelle atferdsendringer, som for eksempel endringer i arbeidstilbud, blir vanligvis ikke inkludert. Dette må ses i sammenheng med at endringer i arbeidstilbudet ved skatteendringer vanligvis er mindre enn konsumendringene som følger av endringer i avgifter, og at den avledete virkningene på sysselsettingen strekker seg mer ut i tid. I enkelte tilfeller, der virkningen på atferden antas å være vesentlig og komme raskt, kan imidlertid en viss atferdsendring legges til grunn i provenyanslaget. For eksempel ble det forutsatt at næringslivets FoU-kostnader ville øke noe ved innføringen av Skattefunn i 2002. Her gjøres skjønnsmessige vurderinger fra sak til sak. I oppstillingen av provenyanslag i Prop. 1 S tas det heller ikke hensyn til at skatteendringer kan påvirke avgiftsinntektene gjennom endringer i husholdningenes disponible inntekter. Slike virkninger fanges imidlertid opp i de makroøkonomiske framskrivingene og i de aggregerte skatteanslagene i budsjettet.

Når en i dag i begrenset grad tar hensyn til atferdsendringer i provenyanslagene knyttet til de årlige skatte- og avgiftsoppleggene, skyldes det som nevnt blant annet at slike virkninger ofte kommer over tid og er små på kort sikt, i tillegg til at de er svært usikre og vanskelig å tallfeste. Innarbeiding av dynamiske effekter i provenyanslag på skatte- og avgiftsområdet reiser også enkelte prinsipielle problemstillinger. Det er en sentral utfordring å sikre en konsistent behandling av alle poster på budsjettet. For eksempel vil den samlede virkningen på arbeidstilbudet av en skattelette avhenge av hvordan skatteletten finansieres. Dersom den

finansieres med å øke andre skatter, eller å redusere offentlige utgifter, kan dette redusere arbeidstilbudet, noe som vil motvirke den initiale positive effekten.

De makroøkonomiske framskrivingene av utviklingen i norsk økonomi, og dermed de aggregerte skatte- og avgiftsanslagene i budsjettet, vil i tillegg til provenyanslagene omtalt ovenfor også ta hensyn til virkninger av det samlede budsjettoppbygget på produksjon og etterspørsel. For eksempel vil den direkte virkningen av en skattelette på husholdningenes inntekter og forbruk ivaretas i modellberegningene. Tilsvarende vil et økt sysselsettingsanslag som følge av vurderinger av strukturreformer eller andre politikktiltak slå ut i husholdningenes inntekter og forbruk.

Skatteanslagene for budsjettåret vurderes løpende i lys av ny informasjon om skatteinngangen og den økonomiske utviklingen. I den grad indirekte virkninger som en i utgangspunktet ikke har greid å anslå riktig, gjør seg gjeldende, vil de fanges opp etter hvert som de kommer til syne i den faktiske utviklingen i skatte- og avgiftsinntektene. Dette fjerner imidlertid ikke svakheten ved dagens provenyanslag, nemlig at en i enkelte tilfeller ikke tilordner et «korrekt» (langsiktig) proveny til den enkelte skatte- eller avgiftsendringen som foreslås.

Arbeidsgruppens vurderinger

Endringer i skatte- og avgifter vil ofte være motivert ut fra et ønske om å påvirke økonomiens virkemåte eller aktørenes atferd. Utformingen og vurderingene av slike forslag må bygge på et solid beslutningsgrunnlag, der en legger tilstrekkelig vekt på både de kortsiktige og langsiktige virkningene.

I utgangspunktet kan det være ønskelig å analysere mulige dynamiske virkninger av alle forslag til endringer i skatter, avgifter og utgiftsordninger. Samtidig må en erkjenne at metodiske og ressursmessige begrensninger ikke muliggjør en fullstendig analyse for alle budsjettposter. Etter arbeidsgruppens vurdering er det imidlertid rom for å bedre beslutningsgrunnlaget ved å inkludere analyser av dynamiske virkninger i presentasjonen av større endringer i skatte- og avgiftsopplegget. Dette gjelder særlig tiltak som må antas å ha arbeidstilbudsvirkninger, hvor det er rom for å utnytte eksisterende kunnskap og modellapparat bedre. Forslag bør vurderes innefor en provenynøytral ramme, slik at en får tatt hensyn til at offentlige inntekter og utgifter over tid må balansere.

Arbeidsgruppen har også vurdert mulighetene for å innarbeide dynamiske virkninger i de detaljerte budsjettanslagene på en mer systematisk måte enn i dag. I disse vurderingene er det lagt vekt på følgende hensyn, som kan være til dels motstridende:

- *Forsvarlig budsjettering.* Budsjettbehandlingen i Norge er ettårig, og statsbudsjettet er basert på kontantprinsippet, dvs. at det er faktiske betalingsstrømmer som vedtas. Kravet til forsvarlig og realistisk budsjettering tilsier at dynamiske virkninger kun inkluderes i årlige budsjettanslag dersom det er overveiende sannsynlig at de vil komme på kort sikt. Utslaget i arbeidstilbudet som følge av skatteendringer er ofte forholdsvis begrenset på kort sikt, og virkningene vil avhenge av hvor raskt det økte arbeidstilbudet slår ut i høyere faktisk sysselsetting.
- *Relevant beslutningsgrunnlag.* Et godt informasjonsgrunnlag legger til rette for fornuftige beslutninger i den økonomiske politikken. Virkningene i budsjettåret vil imidlertid ofte være av begrenset betydning for vurderingene av større reformer. Budsjettanslagene vil derfor som hovedregel måtte suppleres med relevante analyser av tiltakenes virkning over tid, jf. ovenfor.
- *Konsistens.* Avveiningene i budsjettpolitikken må baseres på sammenliknbart tallmateriale. Dette tilsier at en bør unngå å inkludere relevante arbeidstilbudseffekter i budsjettanslagene ved endringer på skattesiden, uten å inkludere slike effekter ved (store) endringer på utgiftssiden.
- *Bredt akseptert, transparent og praktisk gjennomførbar metode.* Det bør være bred faglig og politisk oppslutning om metodene som benyttes. Metoden må være praktisk håndterbar, og ressursbruken må stå i forhold til vesentligheten av virkningene.

Arbeidsgruppen mener at budsjettdokumentene bør inneholde analyser av de samlede virkningene av skatte- og avgiftsforslag, inkludert dynamiske virkninger, særlig for endringer av en viss størrelse. Som hovedregel vil disse anslagene være et supplement til provenyanslagene som inngår i budsjettet. I noen tilfeller der virkningen antas å komme raskt, og kan anslås med stor sikkerhet, kan det være aktuelt å innarbeide dynamiske effekter i provenyanslagene i budsjettet. Bruken av slike anslag må imidlertid vurderes opp mot hensynet til konsistent behandling av ulike budsjettposter. For tiltak der virkningene antas å komme over

tid, bør de dynamiske virkningene drøftes og langsiktige virkninger anslås i beskrivelsen av forslaget i budsjettdokumentene. I praksis vil det kun være hensiktsmessig å behandle større skatte- og avgiftsendringer på denne måten. Det skyldes dels at ikke alle endringer i skattereglene har betydelige dynamiske virkninger. I tillegg er estimeringer av arbeidstilbudseffekter og andre dynamiske effekter foreløpig svært ressurskrevende.

Departementet slutter seg til konklusjonene i arbeidsgruppens rapport og vil se nærmere på hvordan slike dynamiske effekter bedre kan synliggjøres bl.a. i analyser av skatte- og avgiftsendringer framover.

4.6 Fordelingsutvalgets rapport

Det offentlig oppnevnte Fordelingsutvalget leverte i mai sin rapport (NOU 2009: 10) til Finansministeren etter ett års arbeid.

Utvalget ble nedsatt for å utrede årsaker til økonomiske forskjeller og ble bedt om å komme med forslag til tiltak innenfor et bredt spekter av politikkområder, blant annet sysselsetting, oppvekst og utdanning samt skattepolitikk. Det skulle legges vekt på tiltak som bidrar til å forhindre at økonomiske forskjeller forsterker seg over tid, herunder at fattigdom og rikdom går i arv.

Utvalget var sammensatt av sakkyndige. Riksmeklingsmann Svein Longva ledet utvalget fra april 2008 til desember 2008. Longva trakk seg da fra utvalgsarbeidet på grunn av sykdom. Utvalget ble deretter ledet av forskningsdirektør Ådne Cappelen.

Fordelingsutvalget så på utviklingen i økonomiske forskjeller over tid, hvilke faktorer som har påvirket dem og hvilke tiltak som kan bidra til en jevnere fordeling. De siste årene har inntektsulikheten økt i Norge, men fortsatt er inntektsforskjellene mindre enn i de fleste andre land. Én forklaring på noe økte forskjeller er veksten i kapitalinntekter i den øverste delen av inntektsfordelingen. Utvalget pekte imidlertid også på at lønnsforskjellene har økt de siste årene. Både skattesystemet og overføringene bidrar imidlertid til å jevne ut inntektene i Norge. Skattereformen av 2006 kan se ut til å ha redusert inntektsforskjellene til tross for at de høyeste marginalsattesatsene ble satt ned.

Innvandrere fra ikke-vestlige land er sterkt overrepresentert i gruppen med vedvarende lavinntekt. Dette kommer blant annet av at yrkesdeltakelsen blant disse innvandrerne er lavere enn i majoritetsbefolkningen, og spesielt gjelder dette nyankomne innvandrere. I høykonjunkturperio-

den vi har bak oss hadde vi også høy innvandring. Men selv om lavinntektsgruppen derigjennom stadig fikk påfyll, bidro de gunstige forholdene på arbeidsmarkedet til at andelen med lavinntekt holdt seg stabil. Det har med andre ord også vært en betydelig mobilitet ut av lavinntektsgruppen.

Fordelingsutvalgets utredning viste at barnehage- og utdanningssystemet påvirker fordelingen og de sosiale forskjellene. Utvalget pekte på at tiltak rettet mot barn i førskolealder er særlig viktig, og viste til relativt omfattende dokumentasjon på at deltakelse i barnehage ser ut til å ha en positiv påvirkning på barns senere utdanning og yrkesaktivitet. Barnehage er i økende grad første trinn i utdanningsløpet, og utvalget framhevet at satsingen på mer formell læring i barnehagene bør styrkes. Utvalget foreslo derfor gratis kjernetid i barnehagen, i tråd med gratisprinsippet som gjelder ellers i utdanningssektoren. Utvalget foreslo også at andelen førskolelærere i barnehagene burde økes for at satsingen på den faglige kvaliteten skal opprettholdes og videreutvikles. Fra et fordelingsperspektiv er det ifølge utvalget også betenkelig at kontantstøtten bidrar til å redusere bruken av barnehage, og særlig at kontantstøtten gjør det langt mer lønnsomt å benytte uformelt barnepass i stedet for barnehager. Fordelingsutvalget mente derfor at kontantstøtten gradvis bør avvikles.

Bare 70 pst. av ungdommene som begynner i videregående skole, fullfører og består i løpet av fem år. Utvalget beskrev utfordringene dette frafall gir, både for den enkelte og for ønsket om en jevnere fordeling. Gjennomført videregående skole

reduserer risikoen for arbeidsledighet og lavinntekt. Utvalget viste til ulike tiltak som er satt i verk for å bedre gjennomføringsgraden, og pekte på at det i tillegg er viktig å bedre mulighetene for voksne til å ta opp igjen og fullføre videregående utdanning.

Utsatte gruppers muligheter i arbeidslivet er viktig for inntektsfordelingen. En del personer ønsker å jobbe, men får av ulike grunner ikke innpass i arbeidsmarkedet på ordinære vilkår. Utvalget mente at det er viktig med tiltak for å inkludere flere i arbeidslivet.

Barnetrygden bidrar vesentlig til omfordeling. Nominell videreføring av satsene i barnetrygden de siste 10–12 årene har svekket omfordelingen. Utvalget mente derfor at barnetrygden bør justeres i takt med lønnsveksten i økonomien framover. Utvalget pekte også på behovet for å se på minstesikringsordningene i det norske velferdssystemet.

Selv om utvalget ikke kom med noen fullstendig finansieringspakke knyttet opp mot forslagene beskrevet over, så utvalget på ulike inndekningsmuligheter som dels kunne ha gode fordelingsgenskaper og i tillegg lave effektivitetskostnader. Utvalget pekte på boligskatt, økt skatt på boligformue og økt toppskatt som mulige inndekningsmuligheter.

Utvalgets rapport har vært på høring til et stort antall organisasjoner. Høringsinnspillene blir nå vurdert av departementet, og Regjeringen vil senere ta stilling til eventuell oppfølging av forslagene.

5 Forvaltningen av Statens pensjonsfond

5.1 Innledning

Statens pensjonsfond består av Statens pensjonsfond – Utland og Statens pensjonsfond – Norge. Det er Finansdepartementet som i lov om Statens pensjonsfond er gitt i oppgave å forvalte fondet. Departementet fastsetter retningslinjene for forvaltningen av de to delene av fondet og følger opp den operative forvaltningen. Norges Bank og Folketrygdfondet er gitt i oppdrag å forestå den operative forvaltningen av henholdsvis Statens pensjonsfond – Utland og Statens pensjonsfond – Norge, basert på retningslinjer fra Finansdepartementet.

Regjeringens mål er at Statens pensjonsfond skal være verdens best forvaltede fond, noe som krever at en sikter mot beste praksis internasjonalt i alle deler av forvaltningen. Målet for forvaltningen av Statens pensjonsfond er å oppnå høyest mulig finansiell avkastning innenfor 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 miljø og sosiale hensyn. Regjeringen vektlegger derfor rollen som ansvarlig investor i forvaltningen av fondet.

Åpenhet om forvaltningen av Statens pensjonsfond er med på å underbygge tilliten til fondet og fondskonstruksjonen. Resultatene i den operative forvaltningen rapporteres jevnlig av Norges Bank og Folketrygdfondet. Departementet redegjør for forvaltningen av fondet i en årlig melding til Stortinget i vårsesjonen, jf. St.meld. nr. 20 (2008–2009) Om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2008.

Det var en svært god utvikling i fondet i første halvår 2009 sett under ett, noe som må ses i sammenheng med en sterk kursoppgang i aksjemarkedet. Dette understreker samtidig 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 de betydelige svingninger som fondet har opplevd den siste tiden.

I avsnitt 5.2 er det gitt en nærmere omtale av resultatene i forvaltningen av Statens pensjonsfond, mens det i avsnitt 5.3 gjøres rede for flere

saker knyttet til forvaltningen av fondet som er under behandling. I avsnitt 5.4 omtales status for gjennomføringen av allerede vedtatte endringer i forvaltningen av fondet.

5.2 Resultater i forvaltningen

5.2.1 Finansmarkedene

I første halvår 2009 utviklet verdens finansmarkeder seg positivt og likviditeten bedret seg i de fleste delene av markedet. Større tro på stabilisering av det finansielle systemet, kraftige finans- og pengepolitiske stimuli globalt samt tegn til stabilisering i realøkonomien, bidro til dette. Svingningene i finansmarkedene var ved utgangen av første halvår 2009 vesentlig mindre enn i 2008. Det var likevel fortsatt relativt store kortsiktige prisbevegelser i markedene.

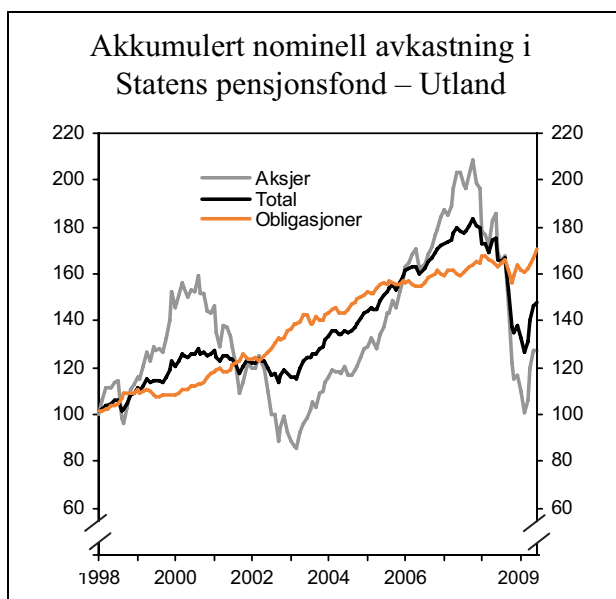
I første halvår 2009 skjedde også en markert bedring i kredittmarkedene. Risikopremien for lån mellom banker fortsatte å falle og bedret bankenes tilgang på kortsiktige lån. Det ble også enklere for bankene å hente egenkapital via aksjemarkedet. I markedet for selskapsobligasjoner var det en markert økning av nye låneopptak.

Aksjemarkedet hadde en solid oppgang i første halvår 2009 og fondets referanseindeks for aksjer steg 7,9 pst. målt i utenlandsk valuta. Utviklingen for aksjer i konjunkturfølsomme sektorer som teknologi og basisindustri var særlig god. Aksjer innenfor sektorer der inntjeningen er mer stabil, som infrastruktur, helse og telekommunikasjon, hadde en svakere utvikling. Framvoksende markeder og investeringer i små og mellomstore selskaper hadde også en god utvikling.

Fondets referanseindeks for obligasjoner hadde en avkastning på 1,4 pst. målt i utenlandsk valuta. Statsobligasjoner med lang løpetid hadde svakest utvikling.

5.2.2 Resultater i forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland

Norges Bank forvalter Statens pensjonsfond – Utland på vegne av Finansdepartementet. Fondets markedsverdi var på 2 385 mrd. kroner ved utgan-



Figur 5.1 Nominell verdiutvikling i Statens pensjonsfond – Utlands delporteføljer målt i internasjonal valuta. Indeks ved utgangen av 1997 = 100

Kilde: Norges Bank

gen av første halvår 2009. Sommeren 2007 ble det besluttet å øke aksjeandelen fra 40 pst. til 60 pst. Innfasingen av høyere aksjeandel startet sommeren 2007 og ble slutført i juni 2009. Tilførselen av nye midler gjennom årets første seks måneder var 84 mrd. kroner.

Positiv utvikling i aksje- og kredittmarkedene bidro til at avkastningen av Statens pensjonsfond – Utland i første halvår 2009 er beregnet til 7,3 pst. målt i utenlandsk valuta. Figur 5.1 viser utviklingen siden 1998 – både for aksje-, rente- og totalporteføljen. Målt i norske kroner var avkastningen i første halvår 0,8 pst. Forskjellen mellom de to avkastningstillene reflekterer at den norske kronen i perioden styrket seg i forhold til fondets

valutakurv, som følger av valutasammensetningen til fondets referanseportefølje. Det er avkastningen i internasjonal valuta som er relevant når en skal måle utviklingen i fondets internasjonale kjøpekraft. Årlig realavkastning i utenlandsk valuta – dvs. avkastning etter fradrag for forvaltningskostnader og justert for prisstigning – gir et godt bilde av utviklingen i fondets internasjonale kjøpekraft over tid. Siden 1998 har Statens pensjonsfond – Utland hatt en gjennomsnittlig årlig netto realavkastning på 1,5 pst., jf. tabell 5.1.

Norges Bank oppnådde i første halvår 2009 en avkastning på 1,6 pst. utover referanseindeksen som Finansdepartementet har fastsatt målt i utenlandsk valuta. Aksjeforvaltningen hadde en meravkastning på 1,0 pst., mens renteforvaltningen hadde en meravkastning på 2,8 pst. i perioden. Målt i norske kroner var meravkastningen 1,5 pst. for totalporteføljen og henholdsvis 1,0 og 2,6 pst. for aksje- og renteporteføljene. Departementet uttalte i St. meld. nr. 20 (2008–2009) at en ville vurdere rapporteringsprinsippene for meravkastningen og vil komme tilbake til dette i den årlige meldingen om fondet til våren. Den rapporterte meravkastningen er ikke korrigert for kostnader knyttet til aktiv forvaltning.

De svært gode resultatene innen renteforvaltningen må ses i lys av en mindrealavkastning på 6,6 pst. i 2008 da kreditt- og likviditetspremien økte markert i rentemarkedene. I andre kvartal 2009 viste rentemarkedene tegn til normalisering, og den store likviditetspremien som tidligere preget deler av markedene ble redusert. Meravkastningen fra renteforvaltningen kommer i hovedsak fra posisjoner som har vært lite likvide, og hvor usikkerheten rundt prissettingen har vært betydelig. Spesielt stort var bidraget fra europeiske bankobligasjoner med status som kjerne- eller tilleggskapital, samt fra amerikanske panteobligasjoner. Over de siste tre årene har den samlede aktive forvalt-

Tabell 5.1 Årlige nøkkeltall for Statens pensjonsfond – Utland. 1998–2. kvartal 2009. Geometriske gjennomsnitt. Prosent

Statens pensjonsfond – Utland	Siste år	Siste 3 år	Siste 5 år	Siste 10 år	Siden 1.1.1998
Nominell avkastning	-11,17	-2,75	1,74	2,55	3,44
Prisvekst	-0,3	1,9	2,1	2,0	1,8
Forvaltningskostnader	0,13	0,11	0,11	0,10	0,10
Netto realavkastning	-11,01	-4,70	-0,47	0,48	1,49
Meravkastning (prosentpoeng) ¹ . . .	-1,95	-0,98	-0,35	0,08	0,10

¹ Før fradrag for kostnader knyttet til aktiv forvaltning.

Kilde: Norges Bank

ningen gitt en årlig mindreakstning på 1,0 pst., mens fondet siden oppstart i 1998 har hatt en årlig meravkastning på 0,1 pst. før fradrag for merkostnader knyttet til aktiv forvaltning.

5.2.3 Resultater i forvaltningen av Statens pensjonsfond – Norge

Folketrygdfondet forvalter Statens pensjonsfond – Norge på vegne av Finansdepartementet. Markedsverdien til Statens pensjonsfond – Norge var 98,9 mrd. kroner per 30. juni 2008, som er 11,2 mrd. kroner høyere enn verdien ved inngangen til året. Totalt var 65 pst. investert i aksjer og 35 pst. i rentebærende papirer.

Avkastningen av Statens pensjonsfond – Norge i første halvår var 12,8 pst. Det norske aksjemarkedet steg 25,2 pst., mens rentemarkedet hadde en mer moderat utvikling på 3,6 pst.

Folketrygdfondet oppnådde i første halvår 2009 en mindreakstning på 1,8 pst. mot referanseindeksen som Finansdepartementet har fastsatt. Innen den norske aksjeforvaltningen var mindreakstningen 3,9 pst., mens den norske renteporteføljen ga 1,2 pst. i meravkastning. Folketrygdfondets investeringsprofil gjør at aksjeporteføljene normalt oppnår en lavere avkastning enn markedet i perioder med sterk kursoppgang, samtidig som en normalt vil gjøre det bedre i perioder med sterk kursnedgang. De siste 10 årene har den aktive forvaltningen gitt en gjennomsnittlig årlig meravkastning på 0,5 pst. før fradrag for merkostnader ved aktiv forvaltning.

5.3 Aktuelle saker knyttet til forvaltningen av fondet

5.3.1 Evaluering av aktiv forvaltning i Statens pensjonsfond – Utland

I St.meld. nr. 20 (2008–2009) varslet departementet en ekstern gjennomgang av erfaringene med aktiv forvaltning i Statens pensjonsfond – Utland. Det ble samtidig vist til at en vil be Norges Bank utarbeide en plan for aktiv forvaltning framover. Den eksterne gjennomgangen og Norges Banks innspill skal inngå som en del av et bredt beslutningsgrunnlag som skal legges fram for Stortinget våren 2010, med en vurdering av hvorvidt eller i hvilket omfang aktiv forvaltning i Statens pensjonsfond – Utland skal videreføres.

Departementet kunngjorde den 31. august 2009 at en har lagt opp til et bredt anlagt prosess knyttet til evalueringen av den aktive forvaltningen i Statens pensjonsfond – Utland (se [www.regjeringen](http://www.regjeringen.no/fin)

[.no/fin](http://www.regjeringen.no/fin)). Det er oppnevnt en gruppe bestående av tre internasjonalt anerkjente eksperter (professor Andrew Ang, Columbia Business School, professor William N. Goetzmann, Yale School of Management, og professor Stephen Schaefer, London Business School) som blant annet skal analysere Norges Banks resultater i den aktive forvaltningen og grunnlaget for aktiv forvaltning framover. Videre er konsultantselskapet Mercer bedt om å gjøre rede for status for aktiv forvaltning i andre store fond internasjonalt. I tillegg er Norges Bank bedt om å utarbeide en plan for aktiv forvaltning framover. Mandatet for ekspertgruppen og Finansdepartementets brev til Norges Bank er tilgjengelige på departementets nettsider (www.regjeringen.no/spf).

Det tas sikte på at rapportene fra den eksterne gjennomgangen og brevet fra Norges Bank vil bli gjort offentlig tilgjengelig i desember 2009. Departementet legger opp til å arrangere et åpent seminar i januar 2010 der en vil invitere norske og internasjonale eksperter til å gjennomgå og kommentere de skriftlige innspillene som er mottatt. Formålet med denne konsultasjonsprosessen er å bidra til at en får en bred forankring også av denne delen av investeringsstrategien.

5.3.2 Region- og valutafordeling

Finansdepartementet vurderer region- og valutaforordelingen i referanseporteføljen til Statens pensjonsfond – Utland. Bakgrunnen for gjeldende investeringsstrategi er et mål om best mulig utvikling i fondets internasjonale kjøpekraft. Norges importmønster er derfor ett av de hensyn som har veid tungt i fordelingen av fondets investeringer på geografiske regioner. Andre hensyn har vært risikospredning (diversifisering) over land og regioner, samt størrelsen på lokale aksje- og obligasjonsmarkeder.

Det er i hovedsak to grunner til at departementet nå ønsker en ny gjennomgang av region- og valutaforordelingen. For det første varierer ovennevnte faktorer over tid. For det andre er det behov for jevnlig å kvalitetssikre de mer fundamentale økonomiske og finansielle vurderinger som ligger til grunn for fordelingen.

Finansdepartementets råd for investeringsstrategi (Strategirådet) har arbeidet med dette spørsmålet og har i løpet av 2009 mottatt en skriftlig utredning knyttet til vurderingen av hvilken rolle importmønsteret bør spille ved fastsettelse av valutaforordelingen til fond som Statens pensjonsfond – Utland. Rapporten, som er skrevet av forskerne Francis Breedon og Robert Kosowski ved Imperial

College London, ble presentert på Finansdepartementets strategiseminar 3. juni 2009. I denne rapporten gjennomgås relevant faglitteratur, og det legges fram en kvantitativ analyse av optimal region- og valutafordeling. Forfatterne konkluderer med at Norges netto importmønster bør tillegges større vekt enn i dag, og viser til beregninger med til dels betydelige endringer i dagens fordeling, i retning av større markeds- og valutaeksposering mot land som Norge har stor nettoimport fra.

Strategirådet har i brev til Finansdepartementet 27. august 2009 oversendt rapporten med sine kommentarer. Strategirådet finner at rapportens faglige gjennomgang er nyttig og interessant, men at den samtidig reiser flere spørsmål. Rådet mener at det er behov for å arbeide videre med dette spørsmålet. Departementet vil i tråd med dette arbeide videre med å vurdere fondets region- og valutafordeling.

Strategirådets brev er tilgjengelig på departementets internettside (www.regjeringen.no/spf).

5.3.3 Bruk av eksterne rådgivere i arbeidet med investeringsstrategi

Finansdepartementets råd for investeringsstrategi (Strategirådet) ble opprettet 29. september 2005 for å styrke departementets arbeid med investeringsstrategien i Statens pensjonsfond – Utland. Rådet har siden 2005 sendt råd til departementet om fondets aksjeandel, eiendomsinvesteringer og om utvidelser av de benyttede referanseindeksene for aksjer og obligasjoner. Rådene har blitt gjort tilgjengelige på departementets internettside (www.regjeringen.no/spf) og er trykket som vedlegg til de årlige stortingsmeldingene om forvaltningen av Statens pensjonsfond.

I forbindelse med at oppnevningstiden for rådets medlemmer går ut høsten 2009 har departementet besluttet å erstatte dagens Strategiråd med en ny ordning. Framfor å videreføre ordningen med et råd som gir skriftlige råd underveis i departementets beslutningsprosesser, etableres en ordning med ekstern, uavhengig evaluering av departementets arbeid i etterkant av endringer i strategien. Denne endringen i bruk av ekstern ekspertise må ses i lys av at behovet for ekstern rådgivning er endret som følge av at de sakene som vurderes krever tilgang på stadig mer spesialisert kompetanse innenfor ulike fagfelt. Kombinert med habilitetsbegrensninger i valg av medlemmer til rådet, som følger av at rådet deltar underveis i beslutningsprosessene, vil det i framtiden være svært krevende å opprettholde den nødvendige

ekspertise i et strategiråd. Ved å velge uavhengige eksperter som systematisk skal evaluere departementets arbeid i ettertid, vil en stå friere i valget av medlemmer. Samtidig vil jevnlige og offentlige evalueringer av uavhengige eksperter bidra ytterligere til åpenhet og faglig debatt rundt arbeidet med investeringsstrategien for fondet.

Behovet for spesialisering har allerede ført til at Strategirådet i noen saker har bestilt utredninger fra eksperter utenfor rådet. Departementet mener det er vel så hensiktsmessig å hente inn slike eksterne utredninger på egen hånd.

Departementet tar sikte på jevnlige, offentlige eksterne evalueringer av departementets arbeid med investeringsstrategi, og at disse skal gjøres med utgangspunkt i de årlige meldingene til Stortinget om forvaltningen av Statens pensjonsfond. Det tas sikte på at første eksterne evaluering skjer med utgangspunkt i meldingen til Stortinget om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2009, som legges fram våren 2010. En rapport kan da være klar høsten 2010 slik at den vil kunne være et innspill til arbeidet med strategien fram til meldingen om fondet våren 2011.

Departementet vil komme tilbake med en nærmere beskrivelse av organiseringen av et slikt arbeid i den årlige meldingen om Statens pensjonsfond til våren.

5.3.4 Forskningsprosjekt om klima

Stern-rapporten¹ viser at global oppvarming kan få alvorlige konsekvenser for den økonomiske veksten i verden. For en stor universell investor som Statens pensjonsfond – Utland er det naturlig å spørre hvilke konsekvenser dette kan få for finansmarkedene, og hvordan investorer bør reagere.

For å belyse disse spørsmålene har Finansdepartementet inngått en avtale med konsulentfirmaet Mercer om å utrede hvilke konsekvenser klimaendringer kan få for de globale kapitalmarkedene generelt, og for porteføljen til Statens pensjonsfond – Utland spesielt. Dette er et samarbeidsprosjekt mellom Mercer og flere store internasjonale pensjonsfond fra Europa, Nord-Amerika og Asia. Som ekstern konsulent i prosjektet har Mercer valgt The Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment ved London School of Economics and Political Science. Instituttet, som ledes av professor Sir Nicholas Stern, forfatter av Stern-rapporten, vil bidra med økono-

¹ «The Economics of Climate Change – The Stern Review», 2006.

miske analyser og scenarier for klimaendringer og internasjonal klimapolitikk.

Prosjektet har en tidsramme på om lag ett år og vil kunne ut i to rapporter. Den første rapporten, som vil bli offentliggjort, vil vise hvilke konsekvenser de ulike scenariene kan få for kapitalmarkedene, hovedsakelig fram til 2030. Det vil bli skilt mellom ulike aktivaklasser og regioner. Den andre rapporten er tilpasset de enkelte deltakende fond, og vil analysere fondenes sårbarhet overfor klimarisiko, og identifisere mulige endringer i investeringsstrategien som kan redusere denne risikoen og/eller øke avkastningen (nye investeringsmuligheter).

Dette er første gang store internasjonale pensjonsfond går sammen om å evaluere en global risikofaktor som kan få betydning for langsiktig avkastning og risiko.

5.3.5 Utvidelse av Norges Banks eierskapsstrategier – nye forventningsdokumenter

I St.meld. nr. 20 (2008–2009) ble resultatene fra evalueringen av de etiske retningslinjene for Statens pensjonsfond – Utland presentert. Når det gjelder Norges Banks eierskapsutøvelse, sa departementet seg enig i at det er hensiktsmessig at Norges Bank konsentrerer innsatsen innenfor eierskapsutøvelsen på utvalgte områder. Samtidig ble det pekt på at det er ønskelig at bredden i eierskapsarbeidet økes. Det heter bl.a. (s. 112):

«Som en del av det høye ambisjonsnivået som departementet mener er riktig å legge til grunn for Statens pensjonsfond som en ansvarlig investor, mener departementet at bredden i Norges Banks eierskapsarbeid gradvis bør utvides. Departementet anser at en videreutvikling av Norges Banks eierskapsarbeid bl.a. bør skje gjennom utarbeidelse av forventningsdokumenter innenfor andre temaer, og vil be Norges Bank utarbeide flere slike, bl.a. innenfor miljøfeltet. Flere høringsinstanser har tatt opp at Norges Bank bør utarbeide et forventningsdokument på klimaområdet. Departementet mener at dette kan være hensiktsmessig og antar at dette bl.a. kan omfatte forventninger som omhandler selskapers strategier og risikoanalyser knyttet til klimautfordringer og innstramminger i klimapolitikken. (...)»

I meldingen ble det påpekt at når det gjelder utvalg av prioriterte områder, er det viktig med et bredt tilfang av synspunkter for å gjøre prioriteringene levedyktige over tid. Departementet uttalte at det er naturlig at spørsmål som dreier seg om

større endringer i strategien forelegges departementet før banken treffer endelig beslutning i saken. Videre het det at departementet kan bestemme at Norges Bank på forhånd skal forelegge sine forslag for interesserte parter i en åpen høring. Det ble varslet at dette skal reguleres i det nye regelverket om forvaltning av Statens pensjonsfond – Utland.

I august 2009 presenterte Norges Bank et nytt forventningsdokument om klima. Norges Bank har allerede tatt i bruk et slikt redskap i eierskapsutøvelsen innenfor sitt satsingsområde om barns rettigheter. I disse dokumentene formulerer Norges Bank hvilke forventninger banken som investor har til porteføljeselskapene innenfor de aktuelle områdene.

I det nye dokumentet om klima utdypes Norges Bank sine forventninger til porteføljeselskapenes håndtering av spørsmål knyttet til klimaforandringer. Forventningene er delt inn i ulike kategorier: Innenfor det som knytter seg til *egen virksomhet* forventes det bl.a. at selskapene gjør analyser av både kommersielle, fysiske og sosiale forhold knyttet til klimaendringer. Resultatene av analysene må hensyntas i selskapenes strategier. Styringsstrukturen i selskapene må være egnet til å gjennomføre selskapets klimastrategier. Videre bør selskapene måle sine utslipp av drivhusgasser, og sette seg klare mål for reduksjon i utslippene. Det forventes at selskapene kontinuerlig holder seg orientert om utviklingen av og bruker de beste tilgjengelige framgangsmåtene for å håndtere klimaendringer. Det forventes videre at selskapene utforsker og utnytter muligheter innenfor *nye produkter og tjenester*, samt deltar i sektorrelevant forskning. For *leverandørkjeder* forventes det at selskapene utvikler en strategi for å håndtere risiko hos underleverandører som følge av klimaendringer. Det forventes at selskapene utviser *åpenhet* om sine strategier, målsettinger og om framgang, både når det gjelder egen virksomhet og i leverandørkjeden. Selskaper som engasjerer seg i myndighetskontakt om spørsmål som dreier seg om reguleringsmessige tiltak mot klimaendringer (lobbying), er forventet å opptre konstruktivt, under hensyn til behovet for å få på plass nødvendige reguleringer. Selskapene forventes å gjøre kjent hvilke posisjoner de inntar og hvilke standpunkt de fremmer når det gjelder myndighetskontakt om reguleringsmessige tiltak.

Norges Bank har også tidligere vært engasjert i selskapers forhold til klimaendringer, i hovedsak i energisektoren. Dette arbeidet blir nå utvidet til å omfatte flere sektorer; aluminium, sement, kjemikalier, olje og gass, industri, kraftproduksjon og

transport. Arbeidet vil også få bredere geografisk innretning – spesielt mot Asia – ettersom det er denne regionen som står for den største økningen av klimapåvirkning.

I forbindelse med forventningsdokumentet om barns rettigheter er det utviklet en egen metodikk for oppfølging. Med utgangspunkt i dokumentet kartlegges problemer og risikofaktorer innenfor utsatte sektorer, og det utarbeides en offentlig tilgjengelig rapport hvor resultatene presenteres. Resultatene brukes også som grunnlag for å gi selskapene individuelle tilbakemeldinger, i tillegg til at banken plukker ut noen selskaper for nærmere dialog. Norges Bank planlegger å ta i bruk samme metode for oppfølging av det nye forventningsdokumentet om klima.

Norges Bank har videre besluttet et nytt prioritert område innenfor eierskapsarbeidet som knytter seg til vannforvaltning. Knapphet på vann kan få store konsekvenser for miljømessige, samfunnsmessige og økonomiske forhold. En bærekraftig vannforvaltning vil også kunne få økende betydning for selskapenes langsiktige økonomiske resultater. Norges Bank har identifisert sju sektorer som er spesielt utsatt i denne sammenheng: næringsmiddelindustri, jordbruk, cellulose og papir, legemidler, gruvedrift, industri og kraftproduksjon, samt vannforsyning. Norges Bank har fulgt opp også dette satsingsområdet med et forventningsdokument som ble offentliggjort i begynnelsen av oktober 2009.

Norges Bank har gjennomført konsultasjoner med relevante parter under forberedelsene til det nye forventningsdokumentet om klima. Et utkast lå én måned på bankens hjemmesider for kommentarer. Før dette ble det også gjennomført konsultasjoner med eksperter. Norges Bank følger samme prosedyre for det planlagte forventningsdokumentet om vannforvaltning.

5.3.6 Nye regler om forvaltningen av Statens pensjonsfond

Det gjeldende regelverket for Statens pensjonsfond – Utland bærer preg at det er blitt løpende utbygd over tid, samtidig som fondet har vokst betydelig i verdi og i kompleksitet. Finansdepartementet har derfor satt i gang en gjennomgang av regelverket med sikte på å videreutvikle det. Fast eiendom som ny aktivaklasse og evalueringen av de etiske retningslinjene medfører også behov for å endre regelverket. Departementet varslet derfor i St.meld. nr. 20 (2008–2009) at en vil gjennomgå rammeverket for Statens pensjonsfond – Utland med sikte på at et nytt regelverk om forvaltningen

av fondet skal tre i kraft 1. januar 2010. Departementet sendte 31. august 2009 utkast til nytt regelverk for Statens pensjonsfond – Utland på høring. Utkastet er tilgjengelig på departementets nettsider (www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/hoeringer) Høringsfristen er satt til 15. oktober 2009. Det nye regelverket er ment i størst mulig grad å samle departementets regulering av forvalteroppdraget til Norges Bank i ett dokument. I dag er forvalteroppdraget regulert gjennom forskrift, utfyllende retningslinjer til forskriften og en egen forvalteravtale. En samlet regulering vil bidra til å gjøre regelverket mer brukervennlig og lettere tilgjengelig.

Det nye regelverket operasjonaliserer arbeids- og ansvarsfordelingen mellom departementet og Norges Bank knyttet til forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland. Overordnede retningslinjer gitt av Stortinget utfylles og utdypes i et regelverk fastsatt av Finansdepartementet. Norges Bank må innenfor disse overordnede reglene fastsette mer detaljerte regler for kapitalforvaltningen. En slik hierarkisk regelverksstruktur vil bidra til å sikre reell delegering i tråd med Stortingets forutsetninger, samtidig som de ulike styringsnivåene ansvarliggjøres.

Utkastet er mer omfattende enn de tre regelsettene det skal erstatte. Dels regulerer utkastet områder som dagens regelverk og forvalteravtalen ikke dekker, dels er regelverket mer utfyllende. Det nye regelverket har likevel et klart rammepreg, og det må utfylles av Norges Bank.

Blant sentrale temaer i utkastet er:

- Regler om at Norges Bank skal utarbeide en strategisk plan for forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland.
- Supplerende grenser for risikotaking i den aktive forvaltningen ut over dagens grense for forventet relativ volatilitet.
- Begrensning i adgangen til opplåning.
- Regler som vil pålegge banken å styre, måle og kontrollere risikoen etter flere parametre enn det som gjelder i dag.
- Krav til prosedyre for godkjenning av nye instrumenter.
- Mer omfattende offentlige rapporteringskrav.

Det er besluttet å investere inntil 5 pst. av fondsmidlene i fast eiendom, jf. redegjørelsen i St.meld. nr. 16 (2007–2008). I utkastet er det gitt nærmere regler om hvordan eiendomsinvesteringene skal gjennomføres.

Områdene utkontrahering og internkontroll vil bli regulert i en egen forskrift om risikostyring og internkontroll i Norges Bank, gitt med hjemmel i

sentralbankloven, jf. omtalen i Ot.prp. nr. 58 (2008–2009). Departementet sendte utkast til forskrift på høring 17. september 2009. Antatt ikrafttredelse for den nye forskriften om risikostyring og internkontroll er 1. januar 2010.

Høringsnotatet inneholdt ikke nærmere regler om ansvarlig forvaltning. Departementet har nylig gjennomført en evaluering av de etiske retningslinjene for Statens pensjonsfond – Utland, jf. St.meld. nr. 20 (2008–2009) kapittel 4. Det ble i denne forbindelse utarbeidet et høringsnotat som var gjenstand for en bred høring. Departementet arbeider nå med å følge opp hovedkonklusjonene fra denne evalueringsprosessen med sikte på at dette reflekteres i det samlede regelverket.

Departementet tar sikte på at det nye regelverket skal tre i kraft 1. januar 2010.

I tråd med forutsetningene i St.meld. nr 20 (2008–2009) vil departementet komme tilbake til Stortinget våren 2010 med en vurdering av hvorvidt eller i hvilket omfang aktiv forvaltning i Statens pensjonsfond – Utland skal videreføres. Denne gjennomgangen kan medføre behov for ytterligere regelendringer neste år.

5.3.7 Gjennomgang av status for risikostyringen i Norges Bank

Finansdepartementet varslet i St.meld. nr. 20 (2008–2009) at departementet ved bruk av eksterne konsulenter med spesialkompetanse vil foreta en ny gjennomgang av status for risikostyringen.

I tråd med omtalen på side 174 i St.meld. nr. 20 (2008–2009) mener Finansdepartementet at det er hensiktsmessig at en slik ekstern gjennomgang av status for risikostyringen innen bankens kapitalforvaltning utføres som et attestasjonsoppdrag gitt av Norges Banks representantskap til bankens eksterne revisor. Det vises i denne forbindelse også til Ot.prp. nr. 58 (2008–2009), der det pekes på at det stortingsoppnevnte representantskapet som ansvarlig for bankens revisjon og tilsyn med bankens virksomhet fastsetter et revisjonsprogram, jf. omtale på side 13 og 14.

Finansdepartementet tok våren 2009 initiativ til en dialog med representantskapet om en slik ordning med attestasjonsoppdrag. Departementet har i brev 8. september 2009 til representantskapet påpekt at det har behov for å få gjennomført et attestasjonsoppdrag som dekker de områdene som omtales i hovedstyrets brev 12. februar 2009 til Finansdepartementet.²

Representantskapet har i brev til Finansdepartementet 17. september 2009 gitt følgende svar til departementet:

«I representantskapets møte den 17. september 2009 har sentralbankrevisor lagt frem en sak som redegjør for organisering, innhold og fremdrift av prosjektet. Representantskapet gjorde følgende vedtak: «Representantskapet tar notat fra sentralbankrevisor om innhold, omfang og status for planleggingen av attestasjonsoppdraget til etterretning og godkjenner at delprosjekt 1: Organisasjonsstruktur og ledelseskontroller og delprosjekt 2: Operasjonell risiko og intern kontroll gjennomføres som ledd i sentralbankrevisjonens tilsynsplan for 2009.»

Representantskapet bevilget også midler til gjennomføring av disse delprosjektene.

Oppdraget vil bli utført innenfor den inngåtte samarbeidsavtalen med Deloitte i forbindelse med felles revisjonen av Statens pensjonsfond – Utland.»

I brevet redegjør representantskapet kort for seks delprosjekter som vil bli vurdert gjennomført som attestasjonsoppdrag over en to års periode. Det gis følgende beskrivelse av oppdraget:

«Formålet med oppdraget er å gi uavhengige bekreftelser til representantskapet. Bekreftelsen vil bli utarbeidet i henhold til internasjonal standard for attestasjonsoppdrag. Det legges til grunn at disse bekreftelsene blir tilgjengelig for Finansdepartementet og offentlig.

Oppdraget vil ta utgangspunkt i anbefalinger fra Ernst & Young prosjektet, Norges Banks oppfølging av anbefalingene i etterfølgende brev fra hovedstyret til Finansdepartementet 12. februar 2009 og relevante implementerte standarder.

Oppdragets formål er å gi en vurdering av status for risikostyringen i NBIM/NB. Det vil bli vurdert om risikostyringen er designet og implementert i henhold til relevante rammer og standarder. I tillegg kan det bli aktuelt å foreta en dypere gjennomgang for å vurdere om de etablerte kontroller har fungert på en effektiv måte.»

Brevet fra representantskapet er gjengitt i sin helhet i vedlegg 1 til denne meldingen.

Finansdepartementet mener at det attestasjonsoppdraget representantskapet beskriver dekker departementets behov for en ekstern gjennomgang av bankens risikostyring på en god måte og vil rapportere om prosjektet i stortingsmeldingene om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2009 og 2010.

² Jf. vedlegg 3 i St.meld. nr. 20 (2008-2009).

5.3.8 Klargjøring av praksis når det gjelder nedsalg av rentebærende papirer i forbindelse med utelukkelse av selskaper

Når et selskap utelukkes fra fondets investeringsunivers, er aksjer og obligasjoner likestilt. Det vil si at fondets beholdning av både aksjer og obligasjoner i det utelukkede selskapet skal selges.

Hvilke aksjer som er utstedt av et utelukket selskap er enkelt å identifisere ved bruk av unike identifikasjonsnumre. Hvilke obligasjonslån som er utstedt av et utelukket selskap er vanskeligere å identifisere. I obligasjonsmarkedet er det selve obligasjonslånet som er identifisert med et nummer, sammen med navnet på utstedende selskap da lånet opprinnelig ble lagt ut. Siden obligasjonslån ofte har lang løpetid, kan den opprinnelige utstederen senere være fusjonert inn i et annet selskap eller ved andre selskapshendelser ha endret identitet. Selskaper vil også kunne ha løpende utstedelser av nye obligasjonslån. Dette gjør det mer krevende å identifisere hvilke obligasjoner som tilhører utelukkede selskaper i fondet.

Norges Bank viser i brev til Finansdepartementet 10. mars 2009 til at de ved utelukkelse har lagt til grunn at alle obligasjonslån som er knyttet til selskapets såkalte «ticker», dvs. obligasjoner som er identifisert med selskapsnavnet av fondets indeksleverandør, Barclays Capital og på informasjonssystemet Bloomberg, skal omfattes av nedsalget. Dette vil blant annet kunne innebære at en også selger obligasjonslån utstedt av andre konsernselskaper, for eksempel finansieringsselskaper som er opprettet for å finansiere det utelukkede selskapets eller konsernets drift. Etikkrådet har i brev til Finansdepartementet 31. august 2009 sluttet seg til dette.

Departementet legger på bakgrunn av dette til grunn at bankens nåværende praksis videreføres.

5.3.9 Deltakelse i initiativ for utredning av selskapers virksomhet i konfliktområder

I St.meld. nr. 20 (2008–2009) drøftet departementet bl.a. utfordringene knyttet til anvendelsen av de etiske retningslinjene for fondet i relasjon til investeringer i selskaper med aktivitet i krigs- og konfliktområder.

I meldingen heter det bl.a. på side 126:

«Det vil ikke være noen automatikk i at et selskap som opererer i et urolig område verken lager produkter eller har en atferd som rammes

av kriteriene i de etiske retningslinjene. Tvert imot vil det noen ganger være slik at et selskap bidrar i positiv retning for befolkningen, ved at det opprettholder økonomisk virksomhet, tilbyr arbeidsplasser, produserer nødvendighetsartikler og i noen tilfeller også bidrar med for eksempel en viss grad av beskyttelse eller sosiale tjenester, som skole eller legehjelp».

Videre heter det på side 126:

«På den annen side kan det generelt være grunn til å være ekstra aktpågivende overfor selskaper som opererer i krigs- og konfliktsoner. Slike områder vil typisk være preget av en høy forekomst av vold og overgrep, samtidig som viktige samfunnsinstitusjoner som politi og rettsvesen ikke er til stede eller fungerer dårlig. [...] Dette taler for at sannsynligheten for at selskaper kan bli involvert i for eksempel brudd på grunnleggende menneskerettigheter eller korrupsjon øker, eller at selskapene på annen utilbørlig måte utnytter sin posisjon.»

Departementet orienterte i St.meld. nr. 20 (2008–2009) om et prosjekt i regi av FNs Global Compact hvor man vil søke å utrede spørsmål knyttet til denne problematikken. Finansdepartementet hadde på det tidspunktet blitt anmodet om å delta i prosjektet.

Prosjektet ble satt i gang i juni 2009 og har som mål å utarbeide et sett retningslinjer som gir veiledning for ansvarlige investeringer i konfliktområder. Retningslinjene skal utarbeides av en bredt sammensatt gruppe av organisasjoner, selskaper og investorer med ekspertise på området og skal etter planen gjøres kjent i forbindelse med Global Compact Leader's Summit i juni 2010.

FNs Global Compact har sett et behov for denne typen retningslinjer bl.a. på bakgrunn av at det ikke foreligger noen klar forståelse av hva som er «Responsible Investment» i konfliktområder, at investorer og selskaper i for liten grad har innsikt i hverandres erfaringer og perspektiver, samt at de mange verktøyene som faktisk finnes for å opptre ansvarlig som investor i for liten grad utnyttes på en god og effektiv måte.

Finansdepartementet har besluttet å delta i prosjektet og anser at denne typen veiledning kan være et godt supplement til å løfte fram og klargjøre beste praksis blant ansvarlige investorer. Dette er også i tråd med departementets uttalte mål om å synliggjøre Statens pensjonsfond – Utland som ansvarlig investor bl.a. gjennom deltakelse i internasjonale initiativer.

5.3.10 Forvaltningen av obligasjonsporteføljen i Statens pensjonsfond – Utland

Norges Bank skrev i sin rapport om forvaltningen i 2008 at renteforvaltningen var organisert i to områder: én portefølje for indeksering og rebalansering og én portefølje som inneholdt store og lite likvide posisjoner. Banken skrev videre at de var forberedt på å eie disse posisjonene til forfall. I St.meld. nr. 20 (2008–2009) side 35, skrev departementet:

«Departementet legger til grunn at Norges Bank inntil videre, og med unntak for de omtalte vanskelig omsettelige posisjonene, vil gjennomføre forvaltningen av renteporteføljen slik at den faktiske porteføljen ligger nært opp til referanseporteføljen».

Den omtalte delen av renteporteføljen som består av vanskelig omsettelige posisjoner bidrar fortsatt til betydelige avvik mellom sammensetningen av referanseindeksen og faktisk portefølje. Dette må blant annet ses i sammenheng med at rentemarkedet ikke fullt ut er normalisert. Men avvikene mellom referanseindeksen og faktisk portefølje vil også reflektere Norges Banks valg for å sikre en effektiv og hensiktsmessig gjennomføring av forvaltningsoppdraget. Eksempler på slike valg er:

- Det er ikke alltid mulig eller ønskelig å eie alle verdipapirene som inngår i referanseindeksen, blant annet som følge av referanseindeksen inneholder rentepapirer som er lite likvide. Fondet er stort og omsetteligheten i enkeltpapirer vil kunne variere over tid. Banken vil derfor velge å sette sammen en portefølje som har tilnærmet like egenskaper som referanseporteføljen framfor å kjøpe alle verdipapirene som inngår i indeksen.
- Det kan være hensiktsmessig å investere i nyutstedte rentepapirer på utstedelsestidspunktet, framfor å vente med å investere til de kommer inn i referanseporteføljen i forbindelse med indeksleverandørens endringer i indeksen ved månedsslutt.
- I forbindelse med nedgraderinger av kredittobligasjoner kan det være hensiktsmessig å beholde disse papirene, framfor å selge obligasjoner automatisk når de faller ut av referanseindeksen som følge av for lav kredittvurderingskarakter. På samme måte kan det være hensiktsmessig ikke å kjøpe oppgraderte papirer.
- Ved gjennomføring av rebalanseringer knyttet til fondets fordeling på aktivaklasser og geo-

grafiske regioner er det operasjonelt enkelt å omsette hele porteføljer av aksjer gjennom såkalte programhandler. I renteporteføljen må en derimot i større grad selge og kjøpe enkelt-papirer som følge av at mange rentepapirer er lite likvide. Det kan derfor oppstå større avvik fra referanseporteføljen for rentebærende papirer etter en rebalansering enn for aksjeporteføljen. Eksempelvis innebar innfasingen til 60 pst. aksjeandel i første halvår 2009 (se avsnitt 5.4.1) salg av de mer likvide delene av obligasjonsporteføljen, noe som isolert sett bidro til økte avvik fra referanseindeksen.

- Det vil også være andre eksempler på at det ikke er hensiktsmessig å automatisk følge alle endringer i referanseporteføljes sammensetning. Det siste året er det for eksempel blitt utstedt bankobligasjoner med statsgaranti i flere land. Framfor å selge eksisterende obligasjoner og kjøpe nye obligasjoner utstedt av samme bank med statsgaranti, beholdes i mange tilfeller de opprinnelige obligasjonene ettersom formålet med statsgarantien er å garantere for utsteders soliditet.
- I mange tilfeller kan det være hensiktsmessig å behandle obligasjoner som tas ut av referanseindeksen på grunn av kort tid til forfall på en annen måte enn det som gjelder for referanseindeksen.

Departementet vil peke på at de samlede avvik fra referanseindeksen må ses i lys både av håndteringen av de omtalte vanskelig omsettelige posisjonene og de ovenfor nevnte valg som er ment å sikre en effektiv gjennomføring av forvaltningsoppdraget. I tråd med omtalen i St.meld. nr. 20 (2008–2009) legger departementet til grunn at Norges Bank inntil videre forvalter renteporteføljen slik at avvikene mellom faktisk portefølje og referanseindeksen gradvis reduseres.

5.4 Gjennomføring av vedtatte endringer i forvaltningen

5.4.1 Innfasing til økt aksjeandel

Arbeidet med å øke den strategiske aksjeandelen i Statens pensjonsfond – Utland fra 40 pst. til 60 pst. var fullført ved utgangen av juni 2009.

I St.meld. nr. 24 (2006–2007) Om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2006 ble det redegjort for virkninger på forventet avkastning og risiko av økt aksjeandel både på kort og lang sikt. Analysene tok utgangspunkt i et omfattende historisk tallmateriale, samt simuleringer av framtidig avkastning og

risiko basert på gitte forventninger til framtidig aksjepremie og risiko i aksje- og obligasjonsmarkedene. I simuleringene ble det lagt til grunn en vesentlig lavere aksjepremie enn den historisk observerte premien. Departementet konkluderte med at en økning i aksjeandelen i referanseporteføljen for Statens pensjonsfond – Utland fra 40 pst. til 60 pst. representerte en god avveining mellom forventet avkastning og risiko på lang sikt for investeringene i fondet.

I Innst. S. nr. 228 (2006–2007) tok finanskomiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, dette til etterretning, og sluttet seg til Regjeringens vurdering av å øke aksjeandelen i referanseporteføljen for Statens pensjonsfond – Utland til 60 pst.

Om gjennomføringen av denne endringen skrev departementet i St.meld. nr. 24 (2006–2007) at konsekvensene av økt aksjeandel i hovedsak var basert på hvordan det vil kunne påvirke porteføljens avkastning og risiko på lang sikt. Det ble samtidig pekt på at det var en betydelig usikkerhet knyttet til markedets utvikling på kort sikt.

I gjennomføringen av innfasingen til økt aksjeandel ble det lagt vekt på flere hensyn. Hensynet til at aksjer på lang sikt har høyere forventet avkastning enn obligasjoner taler isolert sett for en rask tilpasning til økt aksjeandel. Samtidig vil en gjennomføring over kort tid, med store kjøp i forhold til likviditeten i markedet kunne presse prisene opp på kort sikt, og gjøre fondets disposisjoner mer synlige og forutsigbare. Det kan medføre unødig høye transaksjonskostnader for fondet og gi andre markedsaktører et informasjonsfortrinn, for eksempel ved prisstilling av større enkelthandler. En stabil innfasing over tid, der kapitalen fordeles noenlunde jevnt, reduserer faren for uheldig markedspåvirkning og reduserer sannsynligheten for at tilpasningen skjer på et tidspunkt som i ettertid framstår som ugunstig.

Departementet orienterte Stortinget om innfasingen av økt aksjeandel første gang i St.meld. nr. 16 (2007–2008). Det ble allerede da orientert om at en la opp til en gradvis tilpasning og at en i tråd med praksis ved tidligere endringer i referanseporteføljen ville redegjøre nærmere for tilpasningen til ny referanseportefølje etter at transaksjonene var gjennomført. I Nasjonalbudsjettet 2009 gjentok departementet at det var lagt opp til en gradvis tilpasning. Departementet skrev videre:

«Ved utgangen av 2. kvartal 2008 var fondets aksjeandel 52 pst, og fondets aksjeportefølje var for første gang større enn fondets renteportefølje. Innfasingen av økt aksjeandel har så langt

skjedd gradvis over tid og ved bruk av tilførselen av nye midler til fondet. Oppbyggingen av aksjeporteføljen fra 52 til 60 pst. vil gjennomføres etter de samme prinsippene».

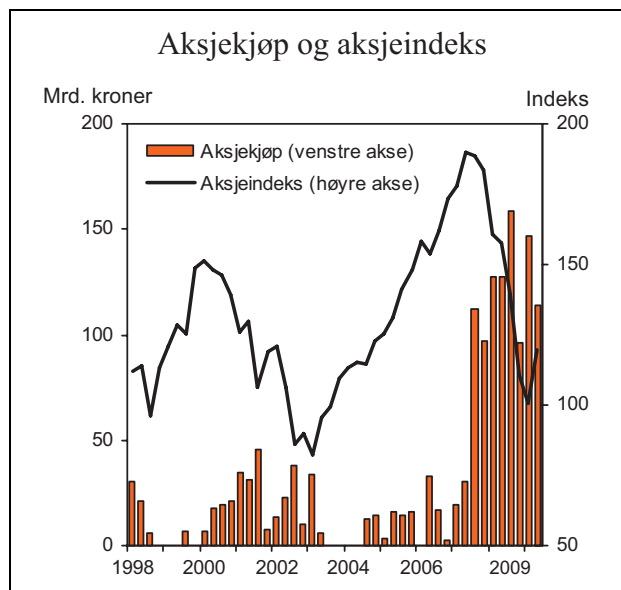
I St.meld. nr. 20 (2008–2009) skrev departementet bl.a.:

«Det betydelige kursfallet i verdens aksjemarkeder mot slutten av 2008 bidro til at aksjeandelen ved utgangen av 2008 var 50 pst., mot 53 pst. ved utgangen av september 2008. Opptrappingen av fondets aksjeandel vil fortsette i 2009 etter samme prinsipper som tidligere».

Fra andre kvartal 2007 til fjerde kvartal 2008 ble tilflyt av ny kapital benyttet til å øke aksjeandelen. I tillegg ble inntekter fra forfalte obligasjoner og mottatte rentebetalinger på obligasjoner i fondets portefølje investert i aksjer framfor obligasjoner. Som følge av svak utvikling i aksjemarkedet gjennom 2008 var aksjeandelen likevel bare 50 pst. ved inngangen til 2009. Samtidig falt tilførslene av ny kapital som følge av lavere oljepris. Det ble derfor besluttet å øke overføringene av kapital fra obligasjonsporteføljen for å oppnå ønsket aksjeandel. Dette ble vurdert å være i tråd med det som tidligere var uttalt om en gradvis tilpasning til økt aksjeandel og at oppbyggingen av aksjeandelen framover ville gjennomføres etter de samme prinsippene som før. Etter en samlet vurdering ble det vedtatt en plan som medførte at rundt 177 milliarder kroner ble flyttet fra obligasjonsporteføljen til aksjeporteføljen i første halvdel av 2009.

Figur 5.2 viser at fondets aksjekjøp har vært store de siste to årene. Den gjennomsnittlige kjøpskursen for aksjer i denne perioden er av Norges Bank beregnet å ligge 22 pst. lavere enn ved starten av innfasingen, sommeren 2007. Kapitaluttakene fra obligasjonsporteføljen er gjort til kurser som ligger 11 pst. høyere enn sommeren 2007. Banken har estimert innfasingskostnadene til 8,7 mrd. kroner inklusive direkte transaksjonskostnader og indirekte kostnader som følge av markedspåvirkning. Anslaget omfatter både økningen av aksjeandel og utvidelsene av referanseporteføljen for aksjer siden sommeren 2007 med nye framvoksende markeder og segmentet for små børsnoterte aksjer. Anslaget er ikke korrigert for kostnader som uansett ville påløpt ved innfasing av ny kapital i perioden.

Statens pensjonsfond eier aksjer i om lag 7 900 selskaper i 46 land. Disse selskapene representerer omtrent 98 pst. av de globale, investerbare aksjemarkedene. I løpet av innfasingsperioden har fondet mer enn doblet gjennomsnittlig eierandel i hvert selskap, fra 0,4 pst. til 1,0 pst. Denne økningen av fondets eierandeler betyr at fondet har sik-



Figur 5.2 Aksjekjøp i mrd. kroner og aksjeindeks, 4. kvartal 1997=100

Kilde: Norges Bank

ret seg rett til vesentlig høyere andeler av alle framtidige overskudd i verdens børsnoterte selskaper.

5.4.2 Investeringer i fast eiendom

Etter Stortingets behandling av St.meld. nr. 16 (2007–2008) Om forvaltningen av statens pensjonsfond i 2007, har departementet arbeidet videre med planene om å investere inntil 5 pst. av fondet i fast eiendom.

I de tilfeller investeringene skjer gjennom unoterte instrumenter, skaper det utfordringer blant annet knyttet til måling og evaluering av avkastning og risiko. Det er derfor behov for å etablere egne avkastningskrav, risikorammer og rapporteringskrav som ivaretar departementets målsetting med eiendomsinvesteringene.

Regelverket for eiendomsinvesteringene vil inngå i de nye reglene om forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland som det tas sikte på skal tre i kraft 1. januar 2010. Departementet sendte 31. august 2009 utkast til nytt regelverk for Statens pensjonsfond – Utland på høring.

I utkastet er det gitt nærmere regler om hvordan eiendomsporteføljen skal forvaltes. Reglene fastsetter blant annet avkastningsmål og krav til risikospredning, belåning, verdivurdering og rapportering. Departementet legger opp til å pålegge banken å utarbeide en strategisk plan for eiendomsinvesteringene før investeringene kan starte. Departementet vil også fastsette særskilte innfangersregler før eiendomsinvesteringene kan starte.

Som en del av arbeidet med å utforme et regelverk for eiendomsinvesteringer i Statens pensjonsfond – Utland har departementet mottatt en rapport fra det sveitsiske selskapet Partners Group. Rådene fra Partners Group har tatt utgangspunkt i beste praksis for tilsvarende fond internasjonalt. Rådene er sammenfattet i en hovedrapport «Investment Policy for Real Estate» som er publisert på Finansdepartementets hjemmeside (www.regjeringen.no/spf).

Departementets utkast til nytt regelverk for eiendomsinvesteringer bygger på rådene i rapporten fra Partners Group, men er ikke like omfattende. Dette må ses i sammenheng med at departementets overordnede regelverk skal utfylles av Norges Banks mer detaljerte regler for kapitalforvaltningen. Ansvarsfordelingen mellom departementet og Norges Bank er nærmere omtalt i avsnitt 5.3.6 foran.

Departementet vil komme tilbake til Stortinget i den årlige meldingen om fondet til våren med en nærmere omtale av regelverket for eiendomsinvesteringer.

5.4.3 Nye investeringsprogrammer

Regjeringen la i St.meld. nr. 20 (2008–2009) opp til at det etableres et nytt investeringsprogram rettet mot miljørelaterte investeringsmuligheter. Det ble også lagt opp til at det skulle arbeides videre med å vurdere om en på en hensiktsmessig måte kan etablere et investeringsprogram for investeringsmuligheter innenfor bærekraftig vekst i framvoksende markeder.

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 vil en blant annet vurdere investeringer i unoterte aksjer og infrastruktur.

Det ble lagt til grunn at det samlede beløpet for disse investeringsprogrammene kan bli på om lag 20 mrd. kroner, investert over en femårsperiode. Investeringene skal ha et klart finansielt formål.

Et flertall i finanskomiteen, alle unntatt Framskrittspartiet, sa seg i Innst. S. nr. 277 (2008–2009) enig i etableringen av et miljøprogram. Flertallet i komiteen sluttet seg også til departementets foreløpige vurderinger av et mulig program for bærekraftig vekst i framvoksende økonomier, og noterte seg at et slikt program i hovedsak ville måtte bygges opp gjennom investeringer i unoterte markeder.

Departementet har foretatt en foreløpig kartlegging av investeringsmuligheter innenfor miljøprogrammet. Det eksisterer flere investeringsmuligheter med klart definerte miljøkriterier *innenfor* fondets eksisterende investeringsunivers. Miljøobligasjoner utstedt av Verdensbanken er et eksempel. Disse obligasjonene er rettet inn mot miljøvennlige prosjekter i utviklingsland og vil således også kunne passe inn i et program for bærekraftig vekst i framvoksende markeder. Markedet for miljøinvesteringer er mer utviklet på aksjesiden, og investeringer innenfor miljøprogrammet kan gjøres i noterte aksjer gjennom overvekting av selskaper med god miljøprofil. Det kan oppnås ved at det investeres etter en indeks der selskapenes vekter er påvirket av miljøkriterier fastsatt av indeksleverandøren. Det kan også etableres mandater for aktiv forvaltning der departementet pålegger Norges Bank som forvalter å legge vekt på miljøkriterier i forsøket på å skape meravkastning ut over en referanseindeks. Felles for de strategiene som her er nevnt er at det vil påløpe kostnader for arbeidet med å identifisere og velge ut investeringer eller selskaper. Disse kostnadene vil være små i forhold til investert beløp.

Eksempler på miljørettede investeringer *utenfor* fondets investeringsunivers kan være investeringer i grønne infrastrukturprosjekter, som for eksempel vindmølleparker, og investeringer i oppstartsselskaper rettet mot miljøvennlig teknologi. Slike investeringer kan skje direkte, men vil ofte være strukturert gjennom fond. Eksponering mot slike markeder vil være mer krevende, med blant annet større finansiell og operasjonell risiko enn hva noterte investeringer medfører. Det er derfor flere forhold som må vurderes nærmere før det kan bli aktuelt å foreta slike investeringer. Det må blant annet kartlegges hvilke muligheter markedet gir til å kunne oppnå en avkastning som svarer til økningen i risiko for fondet.

Departementet vil også arbeide videre med å vurdere om det på en hensiktsmessig måte kan etableres et program for bærekraftig vekst i framvoksende markeder. Nye investeringer i framvoksende markeder vil være særlig rettet mot unoterte investeringer. Risikoen knyttet til unoterte investeringer vil være særlig stor i de minst utviklede markedene. Fond det er naturlig å sammenlikne seg med har derfor startet opp med unoterte investeringer i de mest utviklede markedene. Det er først etter at en har høstet erfaringer i disse markedene, at en har begynt med investeringer i de mindre utviklede, framvoksende markedene. Den tilsvarende tilnærmingen er lagt til grunn for Statens pensjonsfond – Utlands noterte aksjeportefølje,

og vil også bli benyttet for de unoterte investeringene i eiendomsporteføljen. Etter departementets syn bør samme tilnæringsmåte benyttes for unoterte aksjeinvesteringer. Hensynet til en forsvarlig gjennomføring av forvaltningen taler dessuten for en grundig utredning av investeringsmulighetene i disse markedene før en etablerer et program for unoterte investeringer i framvoksende markeder.

Finansdepartementet har i brev til Norges Bank 25. august i år bedt banken om å utrede operative forhold knyttet til investeringer i miljøobligasjoner utstedt av Verdensbanken, og ulike aksjeindekser basert på miljøkriterier. I tillegg ble banken bedt om å vurdere muligheten for å etablere et aktivt forvaltningsmandat med miljøkriterier.

Departementet ba videre Norges Bank kartlegge unoterte investeringsmuligheter innenfor begge de to investeringsprogrammene og å vurdere mulighetene for å kunne oppnå en avkastning som står i forhold til økningen i risiko for fondet ved slike investeringer. Videre er banken blitt bedt om å vurdere om den kan etablere en organisasjon for gjennomføring av slike investeringer og hvordan banken ser for seg et mulig forvaltningsopplegg.

Norges Banks svarbrev 18. september 2009 er vedlagt som vedlegg 2 til denne meldingen. Om investeringer som ligger *innenfor* fondets eksisterende investeringsunivers, skriver banken blant annet at slike investeringer generelt vil kunne gjennomføres ved bruk av dagens systemer for den operative forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland i Norges Bank. Dersom departementet etablerer et mandat for miljøinvesteringer innenfor dagens ramme for forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland, vil Norges Bank kunne påta seg å gjennomføre et slikt forvaltningsoppdrag.

For investeringer *utenfor* investeringsuniverset, peker banken på at nye investeringer i unoterte markeder innenfor disse avgrensede områdene vil kreve en omfattende kartlegging av investeringsmuligheter og en grundig vurdering av forventet avkastning og risiko knyttet til slike investeringer. Det vil også være viktig å vurdere om Norges Bank kan etablere en organisasjon for gjennomføring av denne typen forvaltning. Investeringene må gjennomføres på en profesjonell og forretningsmessig måte samtidig som investeringsprogrammets formål ivaretas. Norges Bank vil foreta disse vurderingene og tar sikte på å legge fram konklusjonene for departementet i løpet av 2010.

Departementet vil arbeide videre med å vurdere unoterte investeringer i miljøprogrammet og et mulig program for investeringer i bærekraftig vekst i framvoksende markeder. Norges Banks utredning av slike investeringer vil være et viktig

innspill i dette arbeidet. Slike investeringer krever også at departementet utarbeider særskilte retningslinjer for investeringene. Retningslinjene for disse investeringene vil, på samme måte som retningslinjene for øvrig, stille krav om at Norges Bank skal oppnå høyest mulig finansiell avkastning. Det vil være adgang for Norges Bank til å velge eksterne forvaltere.

Det har tidligere vært lagt opp til samlede investeringer innenfor de to investeringsprogrammene på totalt 20 mrd. kroner over fem år. Departementet legger på denne bakgrunn opp til at om lag 4 mrd. kroner investeres basert på miljøkriterier i løpet av 2010. 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.

Departementet vil komme tilbake til arbeidet med investeringsprogrammene i den årlige meldingen om fondet våren 2010.

5.4.4 Utelukkelse av selskaper som produserer tobakk

I St.meld. nr. 20 (2008–2009) Om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2008 legger Finansdepartementet opp til at tobakksprodusenter utelukkes fra Statens pensjonsfond – Utland. Dette har fått tilslutning fra Stortinget. Det heter bl.a. på side 128 i meldingen:

«Etter departementets vurdering er det produksjon av tobakk som bør danne grunnlag for filtrering. Dermed vil salg av tobakk ikke rammes av kriteriet. Departementet vil se nærmere på ulike metoder for avgrensning ved filtrering av selskaper som produserer tobakk. Det kan vise seg å være noen særlige utfordringer ved å skulle operere med en nulltoleranse for all produksjon av tobakk, selv om dette vil være et utgangspunkt når man utformer kriteriet.

Ved utformingen av et nytt kriterium om utelukkelse av tobakksprodusenter har departementet lagt særlig vekt på å finne en avgrensning som henger godt sammen med systematikken i dagens etiske retningslinjer, herunder eksisterende regler for utelukkelse av visse våpenprodusenter.

Etter gjeldende etiske retningslinjer utelukkes produsenter av såkalte inhumane våpen fra fondets investeringsunivers. I henhold til praksis, som er basert på forarbeidene til retningslinjene (NOU 2003:22), skal enhver produsent av inhumane

våpentyper utelukkes, uavhengig av hvor stor andel av virksomheten våpenproduksjonen utgjør. Departementet anser dette som et tungtveiende argument for å ha en regel om utelukkelse av tobakksproduksjon hvor man i prinsippet fanger opp alle selskaper som produserer tobakk, selv om tobakksproduksjon ikke utgjør hoveddelen av selskapets virksomhet.

Det nye filtreringskriteriet for tobakksproduksjon er begrenset til tobakksproduktet og omfatter ikke tilhørende produkter som filter og smakstilsetninger. En slik avgrensning ville etter departementets syn gå utover det man la opp til ved behandlingen av spørsmålet om filtrering av tobakk i St.meld. nr. 20 (2008–2009). Videre ville en slik avgrensning også gjøre det noe mer uforutsigbart hvilke selskaper som fanges opp. Departementet anser det generelt som et viktig hensyn at en i de etiske retningslinjene opererer med så klare og forutsigbare regler som mulig.

I tråd med dette er punkt 4.4 i de etiske retningslinjene for Statens pensjonsfond – Utland nå utformet slik:

«Rådet gir tilrådning om negativ filtrering av selskaper som:

- produserer våpen som ved normal anvendelse bryter med grunnleggende humanitære prinsipper,
- selger våpen eller militært materiell til stater nevnt i punkt 3.2 i de utfyllende retningslinjene for forvaltningen av fondet, eller
- produserer tobakk.

Rådet gir tilrådning om å trekke selskaper ut av investeringsuniverset på grunn av handlinger eller unnlater som innebærer en uakseptabel risiko for at fondet medvirker til:

- grove eller systematiske krenkelser av menneskerettighetene, som for eksempel drap, tortur, frihetsberøvelse, tvangsarbeid, de verste former for barnarbeid og annen utbytting av barn
- alvorlige krenkelser av individers rettigheter i krig eller konfliktsituasjoner
- alvorlig miljøskade
- grov korrupsjon
- andre særlig grove brudd på grunnleggende etiske normer.

Rådet tar opp saker under dette punkt på eget initiativ eller etter anmodning fra Finansdepartementet.»

Proessen med å identifisere og utelukke aktuelle selskaper er satt i gang og vil bli fullført i tråd med gjeldende prosedyrer for utelukkelse av selskaper fra fondet.

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. Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. Det er derfor viktig å sikre 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. Norge har et velorganisert og velfungerende arbeidsmarked, som er 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.

Veksten må være bærekraftig. Effektiv bruk av ressurser og uttak 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 benyttes og beskattes mest mulig effektivt innenfor rammene for en forsvarlig forvaltning.

Nye produkter og produksjonsmåter, innpass i 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 å utvikle ny kunnskap og evne til å anvende kunnskapen gjennom forskning og innovasjon.

OECD-landene har gjennomført omfattende reformer av regulering i produktmarkedene, noe som vises i undersøkelser av reguleringene i 1998, 2003 og 2007. Reformene har gjennomgående ført til reduksjon av slik regulering som hindrer konkurranse. Utviklingen i Norge har i hovedtrekk vært på linje med andre OECD-land. Offentlig eierskap kan være et alternativ til regulering gjennom sektorlovgivning og tilsynsvirksomhet. Sammenliknet med de fleste OECD-land er den offentlige eierandelen i norsk næringsliv høy. Regjeringen tar sikte på at statens eierskap i norsk næringsliv skal ligge på om lag samme nivå som i dag. Produkt-

markedsregulering og konkurransepolitikken er beskrevet i avsnitt 6.2.1 og avsnittene 6.2.3–6.2.5.

Regjeringen legger særlig vekt på:

- *Å fornye offentlig sektor.* Regjeringen har iverksatt en rekke tiltak for å forbedre og effektivisere 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 4,8 pst. fra 2005 til saldert budsjett 2009. Regjeringen har lagt fram stortingsmeldinger om både innovasjonspolitikken og forskningspolitikken. 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, til større forutsigbarhet for brukerne og til 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 18,9 mrd. kroner i 2008. Dette var det tredje året på rad med en viss vekst i realverdien av støtten.

Skatter og avgifter påvirker også ressursbruken i økonomien. Regjeringen er opptatt av at skattesystemet skal være legitimt og rettferdig og virke omfordelende. For å sikre dette må en unngå hull i systemet som gjør det mulig å omgå skatten. Videre er miljøavgifter viktig for å dreie forbruk og produksjon i en miljøvennlig retning. De gode fordelings- og miljøegenskapene til skatte- og avgiftssystemet styrkes i Regjeringens forslag til budsjett

for 2010. Blant annet forbedres formuesskatten ytterligere, miljøavgiftene skjerpes, og det gjennomføres viktige tiltak for å bekjempe skatteunndragelser. Hovedtrekkene i Regjeringens skatte- og avgiftsopplegg for 2010 er beskrevet i kapittel 4.

6.2 Produktmarkedene

6.2.1 Konkurransen, regulering og offentlig eierskap

Virksom konkurranse er et viktig virkemiddel for å oppnå effektiv utnyttelse av ressursene i økonomien. Konkurransen 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.

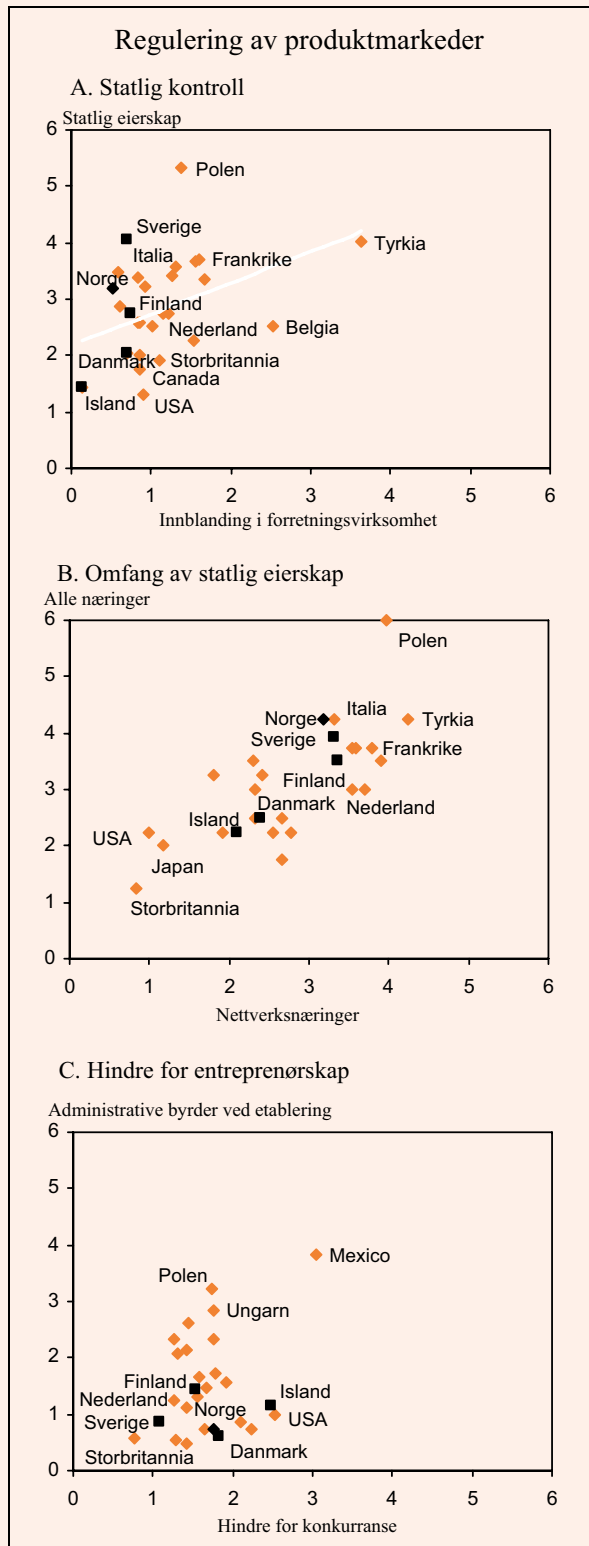
Enkelte reguleringer tar sikte på å ivareta ulike samfunnshensyn knyttet til sektorene, bl.a. landsdekkende forsyning og kvalitet av tjenestene. Det er viktig at slike offentlig pålagte oppgaver gjennomføres til lavest mulige kostnader for samfunnet og ikke fører til konkurransevridning mellom leverandørene.

Forutsetningene for regulering av produktmarkedene har endret seg mye over tid. Det skyldes en rekke forhold, bl.a. ny teknologi som elektronisk kommunikasjon, økt vektlegging av konkurranse- og forbrukerhensyn og utvikling av større markeder innenfor rammen av internasjonale handelsavtaler. En undersøkelse av produktmarksregulering siden 1998 viser at det er gjennomført omfattende reformer i alle OECD-landene. Reformene har gjennomgående ført til mindre regulering som hindrer konkurranse. I de fleste landene ser det ut til at reformene var mer omfattende i perioden 1998–2003 enn 2003–2007, dvs. at reformtempoet har gått noe ned. Situasjonen ved utgangen av 2007 er nærmere beskrevet i boks 6.1.

Reguleringene er redusert mest i de landene som i utgangspunktet hadde mer omfattende hindre for konkurranse. Forskjellene mellom OECD-landene er derfor betydelig mindre i dag enn for ti år siden. Fortsatt er det imidlertid ganske store forskjeller mellom landene. USA, Storbritannia, Canada, Nederland, Island og Danmark har minst grad av produktmarksregulering som er konkurransehindre. Norge har noe mer omfattende regulering av produktmarkedene enn disse landene. Utviklingen i Norge har likevel i hovedtrekk vært på linje med reformene i andre OECD-land. Undersøkelsen ble imidlertid gjennomført før innføring av en del nye reguleringer av næringsvirksomhet, bl.a. meldeplikt ved bedriftsnedlegginger (omstillingslova) og strengere regler for etablering av kjøpesentre.

Offentlig eierskap kan være et alternativ til regulering gjennom sektorlovgivning og tilsynsvirksomhet. En stor del av det offentlige eierskapet lig-

Boks 6.1 Regulering av produktmarkeder i OECD-landene



Figur 6.1 Regulering av produktmarkeder i OECD-land i 2007. Indeks, 0=intet, 6=fullstendig

Kilde: OECD.

OECD har utviklet et sett indikatorer for regulering som hindrer konkurranse i produktmarkeder, også statlig eierskap som et hinder for selskapsovertakelse. Figurene er basert på reguleringer som gjaldt ved utgangen av 2007.

Statlig kontroll som begrenser konkurransen eller selskapsovertakelser, kan utøves gjennom generell innblanding i forretningsvirksomhet eller statlig eierskap i utvalgte selskaper, jf. figur 6.1.A. Indikatoren for statens innblanding i forretningsvirksomhet er basert på omfanget av prisregulering og direkte inngrep i forretningsmessige avgjørelser, f.eks. restriksjoner på hvilke tjenester en bransje eller profesjon kan levere. Figuren viser at det er en relativt liten grad av statlig innblanding i forretningsmessige avgjørelser i de fleste OECD-land.

Graden av statlig kontroll som utøves gjennom eierskap varierer betydelig mellom OECD-landene. Indikatoren for statlig eierskap er basert både på omfanget av statens eierskap og på hvor direkte staten utøver selskapskontroll. Norge har høye statlige eierandeler i mange av de største selskapene, men en organisering av selskapene som skiller eierrollen fra myndighetsutøvelse. Styringsmodellen for eierskapet trekker i retning av mindre statlig kontroll, og plasserer dermed Norge nærmere middels av OECD-landene etter indikatoren for statlig eierskap.

Figur 6.1.B beskriver omfanget av statlig eierskap i nettverksnæringene (gass, elektrisitet, post og budtjenester, telekommunikasjon, jernbane og lufttransport) og for alle næringer (unntatt offentlig forvaltning inkl. helse og utdanning). Land med høy statlig andel i nettverksnæringene har generelt et omfattende statlig eierskap. I land med lite statlig eierskap er også nettverksnæringene for en stor del private. Norge er ett av landene som har et omfattende statlig eierskap både i nettverksnæringene og i den markedsbaserte økonomien.

Reguleringer som hindrer entreprenørskap er vist i figur 6.1.C med indikatorer for henholdsvis administrative byrder og hindre for konkurranse. Norge har blant de laveste administrative byrdene ved selskapssetablering.

Indikatorerne for regulering av produktmarkeder bygger for en stor del på tallfesting av kvalitative forhold. Etablering av slike data vil alltid innebære skjønsmessige vurderinger. Undersøkelsen er derfor lite egnet til en detaljert sammenlikning av enkeltland, men gir et grovt bilde av utviklingstrekk og hvor landene står i forhold til hverandre.

ger 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 2008 var 39,5 pst. av verdiene på Oslo Børs eid av det offentlige. I tillegg er Statens pensjonsfond – Norge (tidligere Folketrygdfondet) blant de største enkelteierne på Oslo Børs. Ved utgangen av 2008 var verdien av statens direkte eierandeler på børsen 332,5 mrd. kroner og den bokførte verdien av statlige eierandeler i unoterte selskaper med et i hovedsak forretningsmessig formål 97,5 mrd. kroner.

Retningslinjene for det statlige eierskapet ble trukket opp i St.meld. nr. 13 (2006–2007) Et aktivt og langsiktig eierskap. Regjeringen legger til grunn at staten skal være en aktiv, langsiktig og forutsigbar eier i viktige norske selskap. Staten skal med sitt eierskap bidra til langsiktig vekst i selskapene, noe som krever et profesjonelt eierskap. Utøvelsen av statens eierskap er basert på rollefordelingen mellom generalforsamling og styre i selskapslovgivningen og 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.

Regjeringen tar sikte på at statens eierskap i norsk næringsliv skal ligge på om lag samme nivå som i dag. Det er imidlertid ikke til hinder for eierendringer og andre strukturelle tiltak der dette vil kunne bidra positivt til et selskaps vekst og utvikling. Slike saker vil eventuelt legges fram for Stortinget.

6.2.2 Innovasjon og næringsrelevant forskning

Vekstevnen i økonomien bestemmes over tid av tilgangen på arbeidskraft, kapital og naturressurser, og hvordan disse innsatsfaktorene brukes. Pro-

duktivitetsvekst, dvs. å få mer igjen for samme bruk av innsatsfaktorer, 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.

Kunnskap er grunnleggende for mange av de faktorene som bidrar til økt produktivitet. Forskning er den viktigste kilden til ny kunnskap. Studier av økonomisk vekst viser et betydelig bidrag fra forskning og utvikling (FoU), 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. Derfor er det viktig at ressursene prises riktig i markedet, f.eks. at miljøkostnader reflekteres i avgifter eller kvotepriser.

Nærings- og handelsdepartementet la i desember 2008 fram St.meld. nr. 7 (2008–2009) Et nyskape og bærekraftig Norge. Regjeringens innovasjonspolitik skal fremme bærekraftig verdiskaping i norsk økonomi, bl.a. ved å legge til rette for innovasjon i små og mellomstore bedrifter, fremme en kultur for entreprenørskap, satse på medarbeidere og styrke innovasjonsevnen i offentlig sektor.

Kunnskapsdepartementet la i april 2009 fram St.meld. nr. 30 (2008–2009) Klima for forskning. Regjeringens mål er at norsk forskningspolitikk skal bidra bl.a. til å løse globale utfordringer, med særlig vekt på miljø-, klima-, hav-, matsikkerhet- og energiforskning, og til et kunnskapsbasert næringsliv i hele landet gjennom bl.a. næringsrelevant forskning på strategiske områder. Regjeringen vil sette ned et ekspertutvalg som skal gjennomgå mål- og resultatstyring i forskningssektoren og foreslå endringer som bidrar til høyest mulig samfunnsøkonomisk avkastning av forskningsinnsatsen. Utvalget skal herunder foreslå resultatindikatorer for forskningssektoren.

Offentlig finansiering av forskning og tiltak for økt innovasjon skal kompensere for markedssvikt, dvs. bidra til å utløse samfunnsøkonomisk lønnsom virksomhet som ikke kan finansieres på vanlige markedsvilkår eller i privat sektor. Grunnforskning blir i hovedsak finansiert av staten, mens anvendt forskning har en større andel privat finansiering. Næringslivet selv har et hovedansvar for

finansiering av forskningsbasert utviklingsarbeid og annen innovasjonsvirksomhet i bedriftene.

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 allmennvitenskapelige forskningen, både i form av resultater fra grunnleggende forskning og tilgang på kandidater og forskere. Bevilgningene til FoU over statsbudsjettet økte med 6,5 mrd. kroner fra 2005 til saldert budsjett 2009. I tillegg kommer støtte til bedriftenes FoU-prosjekter gjennom skattesystemet. Bruken av Skattefunn har gått noe ned siden 2004. Realveksten i statens samlede FoU-finansiering var 4,8 pst. årlig.

Regjeringen foreslår å bevilge om lag 22,5 mrd. kroner til FoU i 2010. Det innebærer en økning på om lag 1,7 mrd. kroner fra saldert budsjett 2009. Særlig prioritert er klimaforskning, forskning innen fornybar energi, karbonfangst og -lagring, investeringer i forskningsinfrastruktur og regional forskning og verdiskaping. Regjeringen foreslår også å øke kapitalen i Fondet for forskning og nyskaping med 5 mrd. kroner (til 77 mrd. kroner) fra 1. januar 2010. Dette vil gi om lag 210 mill. kroner i økt avkastning i 2011. De forskningspolitiske

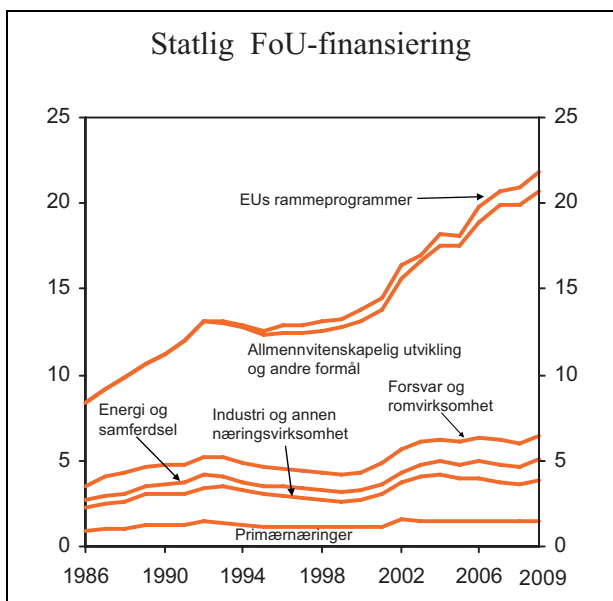
prioriteringene for 2010 er nærmere omtalt i Prop. 1 S (2009–2010) for Kunnskapsdepartementet.

Universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter er viktige for å framskaffe 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.

Resultater av forskningen er i begrenset grad direkte målbare. Foreliggende indikatorer kan imidlertid tyde 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 i hvor ofte de 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. Samarbeidet med utenlandske forskere har også økt i form av en økning i antall artikler med norsk og utenlandsk samforfatterskap.

Kvalitet i forskningen er avgjørende for bidraget denne gir til samfunn og næringsliv. Høy kvalitet er dessuten viktig for å opprettholde et godt utdanningstilbud og god rekruttering til forskningen. Prioritering av kvalitet har begrunnet økte ressurser til grunnforskning, etablering av sentre for fremragende forskning, økt bruk av evalueringer, utvikling av kvalitetskriterier for tildeling av midler og styrking av faglige ledelsesfunksjoner og strategisk arbeid. Et viktig tiltak for å oppnå høy kvalitet i forskningen er en solid og langsiktig satsing på forskningsinfrastruktur. Regjeringen har derfor både i 2009 og 2010 øremerket to tredjedeler av den økte kapitalen i Fondet for forskning og nyskaping til slik infrastruktur. Midlene skal bidra til en styrking av nasjonal og internasjonal infrastruktur.

Regjeringen har som mål å utløse regional verdiskaping i hele landet og å styrke både offentlig og privat FoU-aktivitet. En styrking av forskerutdanningen er en forutsetning for å videreutvikle Norge som kunnskapssamfunn. For 2010 foreslår Regjeringen derfor å bevilge 97 mill. kroner til en videreføring av stipendiatstillinger og samfinansierte doktorgrader med næringslivet (nærings-PhD) som ble opprettet i forbindelse med St. prp. nr. 37 (2008 – 2009) Om endringer i statsbudsjettet 2009 med tiltak for arbeid. Regionale forskningsfond skal supplere de nasjonale FoU-virkemidlene og styrke forskningsinnsatsen i regionene. Fon-



Figur 6.2 Statlig FoU-finansiering¹ fordelt etter hovedformål. Mrd. 2009-kroner

¹ Bevilgninger over statsbudsjettet og skattefradrag for FoU-kostnader.

Kilder: NIFU STEP og Finansdepartementet.

dene ble opprettet i 2009 og vil ha en avkastning på om lag 212 mill. kroner i 2010.

«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». Disse omfatter forskningsfelt med bred anvendelse innenfor store deler av næringslivet og offentlig sektor: Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), 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.

FoU innen fornybare energikilder og karbonfangst- og lagring foreslås blir styrket med 300 mill. kroner i 2010. Regjeringen foreslår også en satsing på annen klimaforskning med 50 mill. kroner. Bevilgningen skal blant annet gå til etablering av et senter for klimaforskning i Bergen og styrking av forskningsprogrammet NORKLIMA.

Næringsrelevant FoU får støtte gjennom generelle virkemidler som «Brukerstyrt innovasjonsarena» (BIA), tematiske satsinger som «Store programmer», basisbevilgninger til de næringsrettede forskningsinstituttene, skattefradrag for bedriftenes FoU-prosjekter og forskningsbasert innovasjonssatsing. BIA skal støtte de beste innovasjonsprosjektene i norsk næringsliv. Kvaliteten på prosjektene og bidrag til verdiskaping er avgjørende for å nå opp i konkurransen om midlene.

Gjennom den nasjonale strategien *Marin bioprospektering – en kilde til ny og bærekraftig verdiskaping* legger Regjeringen opp til en målrettet satsing på marin bioprospektering. Regjeringen vil bl.a. styrke innsatsen innenfor forskning og kommersialisering og etablere en nasjonal biobanktjeneste og foreslår en styrking av bevilgningene til marin bioprospektering med 19 mill. kroner i 2010.

De bedriftsrettede virkemidlene for innovasjon er for en stor del samlet i Innovasjon Norge. Dette omfatter tilbud om finansiering, kompetanse, rådgivning, nettverk og profilering. Som følge av bl.a. finansuroen har bevilgningene til Innovasjon Norge i 2009 blitt økt med 704 mill. kroner i forhold til saldert budsjett. Bevilgningsøkningene gjennom året har bl.a. gjort det mulig å øke utlånsrammen for innovasjonslån i 2009 med i alt 1,1 mrd. kroner til 1,4 mrd. kroner. For 2010 foreslår Regjeringen å øke bevilgningene til Innovasjon Norge med om lag 310 mill. kroner i forhold til saldert

budsjett 2009. Nærings- og handelsdepartementet har igangsatt en evaluering av Innovasjon Norge som skal være ferdig sommeren 2010.

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 for norske forskere, forskningsmiljøer og næringsliv. Norges kontingent øker med 116 mill. kroner til om lag 1,2 mrd. kroner i 2010. Kunnskapsdepartementet har igangsatt en evaluering av Norges deltakelse i rammeprogrammene over perioden 2002–2008.

Norge er også med i *EUs rammeprogram for konkurranseevne og innovasjon* – «Competitiveness and Innovation Framework Programme» (CIP). Programmet løper 2007–2013, og Norges kontingent for hele perioden vil være 625 mill. kroner. Rammeprogrammet omfatter innovasjon og entreprenørskap i små og mellomstore bedrifter, bruk av IKT og effektiv energibruk. Miljøvennlig innovasjon er et gjennomgående tema.

6.2.3 Konkurransopolitikken

Konkurransopolitikken favner bredt og er rettet både mot konkurransebegrensende atferd hos aktører i næringslivet og mot konkurransebegrensende myndighetstiltak.

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.

Avdekking og håndheving av konkurransekriminalitet

Konkurransekriminalitet som ulovlig prissamarbeid, anbudssamarbeid og markedsdeling, vil føre 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.

Et viktig virkemiddel er å forsterke konsekvensene av å bli oppdaget. I Norge har bøtene historisk sett vært lave, men etter 2004 er utmålingen av overtredelsesgebyr harmonisert med loververket i

EU. Loven åpner for overtredelsesgebyrer på opp til 10 pst. av bedriftens årlige omsetning. I tillegg kan enkeltpersoner ilegges bot, og i alvorlige tilfeller kan det idømmes fengselsstraff.

Et annet virkemiddel er å forsterke incentivene for markedsaktørene til å avsløre ulovlig samarbeid. Med konkurranseloven av 2004 ble det introdusert regler om lempning. Et selskap som deltar i ulovlig samarbeid kan bli fritatt for overtredelsesgebyr dersom det er det første til å avsløre samarbeidet. Andre selskaper som deltar i det ulovlige samarbeidet, kan få gebyret redusert ved å samarbeide med tilsynet under etterforskningen.

For ytterligere å øke incentivene til å varsle konkurransemyndighetene er det viktig at enkeltpersoner i foretaket ikke risikerer å bli straffeforfulgt når det søkes om lempning på vegne av det foretaket som personen representerer. På denne bakgrunn er det foreslått å utvide anvendelsesområdet for lempning til også å omfatte personstraff. Forslaget er sendt på høring.

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. Tilsynet kan forby sammenslutninger eller gi godkjenning på visse vilkår.

I *markedet for nummeropplysning på SMS-søk* i Norge besluttet Konkurransetilsynet 4. desember 2008 å forby Opplysningens kjøp av Aspiro Søk. Etter Konkurransetilsynets vurdering er konkurransen i dette markedet vesentlig begrenset, og foretakssammenslutningen ville kunne forsterke denne begrensningen. Konkurransetilsynet konkluderte med at den svekkede konkurransen ville gi et samfunnsøkonomisk tap, og la vekt på at en sammenslutning mellom de to foretakene ville kunne gi høyere priser. Vedtaket ble påklaget. Fornyings- og administrasjonsdepartementet besluttet i april 2009 å opprettholde vedtaket.

Særskilte markeder

Markedene for meieriprodukter preges av høy konsentrasjon. Tine har en dominerende stilling i de fleste markedene for meieriprodukter, mens konkurrentene bare driver virksomhet innenfor noen få markeder. Det er videre betydelige etableringsbarrierer, og Tines konkurrenter har de siste

årene slitt med å drive lønnsomt. Konkurransetilsynet overvåker derfor pris- og marginutviklingen for de viktigste og mest konkurranseutsatte meieriproduktene. Den første rapporten forelå i juni 2009.

Oslo tingretts dom i mars 2009 opphevet Konkurransetilsynets vedtak om å ilegge Tine BA et gebyr på 45 mill. kroner for misbruk av dominerende stilling og for samarbeid som begrenser konkurransen. Konkurransetilsynet har anket dommen inn for Borgarting lagmannsrett.

Ifølge Konkurransetilsynet er *drosjemarkedet* preget av dårlig prisopplysning og liten grad av prisgjennomsiktighet. Disse forholdene gjør det vanskelig for drosjekundene å sammenligne tilbud fra ulike aktører, noe som igjen medvirker til å svekke konkurransen i markedet. Videre er det vanskelig for kundene å etterprøve om prisen de betaler er korrekt. En medvirkende årsak til disse problemene er at dagens takstsystem er vanskelig tilgjengelig. Systemet innebærer avstandsprising når drosjens fart overstiger et visst nivå, og tidsprising når farten er under dette nivået. Konkurransetilsynet har sendt på høring et forslag om overgang til et lettere tilgjengelig takstsystem, såkalt parallelltakst, der avstands- og tidsprising foretas under hele drosjeturen uavhengig av drosjens hastighet. I tillegg foreslås det en ordning der forholdet mellom de viktigste takstelementene skal være likt i uregulerte områder.

Anbud i *markedet for rutegående busstransport* er nærmere vurdert i rapporten «Anbud på norsk» av oktober 2008 fra Transportøkonomisk Institutt. Rapporten sammenfatter effekter av konkurranseutsetting og fristilling av offentlig kjøp i samferdssektoren, først og fremst for lokal, rutegående busstransport. Det konkluderes med at bruk av anbud innen lokal, rutegående busstransport har ført til kostnadsbesparelser for offentlige myndigheter. Disse besparelsene er i hovedsak tatt ut i form av reduserte tilskudd til lokal kollektivtransport, uten at dette har gått på bekostning av rute tilbudet eller har medført svekkede politiske styringsmuligheter. Dette har sammenheng med at en har fått til velfungerende konkurranse, og at en i mange tilfeller har fått til bedre, mer overordnet ruteplanlegging. Rapporten gir ingen dokumentasjon på at anbud har vært direkte knyttet til vesentlige omfordelingsvirkninger ved at sjåfører har fått svekkede lønns- og arbeidsbetingelser. Unntak fra denne hovedregelen er bl.a. økt opplevd jobbusikkerhet ved anbudsoverdragelse. Sjåfører får imidlertid som regel tilbud om jobb hos operatøren som har vunnet anbudet, og det er bare unntaksvis en ser eksempler på at de blir arbeidsledige eller

uføretrygdede. Anbud har ifølge rapporten ført til økt avgang fra yrket i forbindelse med selve anbudsoverdragelsen. Arbeidstakere i kollektivtransporten har fra 1. september 2009 fått samme rettigheter ved anbud som ved virksomhetsoverdragelse.

I rapporten «Konkurransen i Norge» av januar 2009 har Konkurransetilsynet sett nærmere på bl.a. kraftmarkedet. I rapporten påpekes det at virksom konkurranse i *sluttbrukermarkedet for kraft* er betinget av at forbrukerne søker etter, og faktisk bytter til, den kraftavtalen som er best for den enkelte. Konkurransetilsynet oppfordrer derfor forbrukerne til aktivt å søke etter, sammenligne og bytte kraftavtaler. Konkurransetilsynet tilrettelegger for en effektiv etterspørselsside gjennom videreutvikling av en prisoversikt over ulike kraftavtaler fra leverandørene, på tilsynets hjemmeside.

Når det gjelder *engrosmarkedet for kraft*, viser Konkurransetilsynet til at dette er preget av høy konsentrasjon, utbredt krysseierskap og felleseide kraftverk. Dette bidrar til svakere konkurranse. For å legge til rette for velfungerende konkurranse anbefaler Konkurransetilsynet derfor at konsentrasjonen og graden av konkurransedempende krysseierskap og felleseide kraftverk reduseres. Videre anbefaler Konkurransetilsynet at markeds-konsentrasjon i et prisområde bør være et viktig moment i vurderingen av utbygging av ny overføringskapasitet. Samtidig tilrås det å skille tydeligere mellom kraftselskapenes nettvirksomhet og selskapenes konkurranseutsatte kraftvirksomhet. Dette for å sikre like konkurransevilkår i sluttbrukermarkedet og unngå kryssubsidiering mellom konkurranseutsatt virksomhet og nettvirksomheten.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har bedt Konkurransetilsynet prioritere oppfølging av konkurranseforholdene i *IKT-markedene*. Konkurransetilsynet har igangsatt et prosjekt som skal analysere det offentliges rolle når det gjelder å tilrettelegge for økt konkurranse i programvaremarkedene. Rapporten vil foreligge i november 2009.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet fastsatte i september 2009 en forskriftsendring som skal sikre privatpersoner tilgang til *nettportaler for eiendomssalg*. Det skal gjøre det enklere for boligeiere å selge boligen sin selv og åpne for at andre aktører lettere kan tilby tjenester når boligeiere vil selge boligen. Nettportalenes praksis har gjort det vanskelig for boligeierne å selge sine boliger uten å benytte tradisjonelle eiendomsformidlere.

Omsetning av bøker har tradisjonelt vært regulert gjennom avtaler mellom Den norske Bokhandlerforening og Den norske Forleggerforening. Bokbransjeavtalen som trådte i kraft 1. mai 2005, innebar en friere salgsordning for bøker i forhold til den gamle avtalen. Avtalen varer ut 2010. I forskrift er det gitt unntak fra konkurranselovens forbud mot konkurransebegrensende samarbeid, ved omsetningen av bøker. Fra 2006 er bokhandlernes enerett til å selge skolebøker til grunnskole og videregående skole avviklet, og det er fri prisfastsettelse på skolebøker fra utgivelsestidspunktet. For fagbøker til høyskole og universitet gjelder imidlertid fortsatt et fastprissystem 12 måneder etter utgivelsesåret. Unntaket for fagbøker gjelder fram til utløpet av den nåværende avtalen. Konkurransetilsynet har gjennomført undersøkelser av virkningene av endringene i bokbransjeavtalen. Hovedkonklusjonene er at salget av bøker har økt, prisene har falt og antall solgte titler har økt etter inngåelse av den nye avtalen. En rapport Telemarksforskning har avgitt til Kultur- og kirkedepartementet våren 2009 bekrefter denne utviklingen, men finner en konsentrasjon rundt færre skjønnlitterære sjangrer. Det økte salget av bøker tilskrives i hovedsak en sterk økning i antall bokutvalg, men også den nye bokbransjeavtalen, spesielt for skjønnlitteratur.

Offentlige anskaffelser

Offentlig sektors samlede innkjøp av varer og tjenester utgjorde om lag 272 mrd. kroner i 2007 (ekskl. oljesektoren). Regelverket om offentlige anskaffelser har som hovedmål å sikre kostnadseffektive innkjøp samtidig som allmennheten har tilrett til at offentlige innkjøp skjer på en samfunns-tjenelig måte.

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. Grensen for når det offentlige har plikt til å gjennomføre anbudskonkurranse og følge bestemte prosedyreregler, ble ikke hevet. Den har ligget fast på 500 000 kroner siden 2005.

Gjennom etableringen av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), med en egen avdeling for offentlige innkjøp, la Regjeringen i 2008 grunnlaget for et nasjonalt kompetansesenter for offentlige innkjøp. Bedre og enklere innkjøp skal blant annet oppnås ved å gjøre innkjøpsverktøy og elektroniske handelsløsninger tilgjengelige. Regjeringen

vil videreutvikle tilbudet i direktoratet, og særlig vektlegge innkjøpsfag og kompetanse om styring og organisering av offentlige innkjøp.

Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) 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. Antall klagesaker til KOFA økte med 40 pst. fra 2007 til 2008.

Regjeringen har oppnevnt et offentlig utvalg som skal utrede hvordan nye EØS-regler for *håndheving av reglene for offentlig innkjøp* best kan gjennomføres i norsk rett. Utvalget skal også vurdere hvordan det samlede norske håndhevingssystemet best kan organiseres.

6.2.4 Næringer basert på naturressurser

Naturressursene olje og gass, vannfall, fisk, skog og mineraler bidro i 2007 med om lag 32 pst. av bruttoproduktet i markedsrettet virksomhet, men sysselsatte bare om lag 3 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 og hensyn til miljøet. 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 olje og gass

De totale oppdagede og uoppdagede petroleumsressursene på norsk kontinentalsokkel utgjør om lag 13,4 mrd. Sm³ oljeekvivalenter. Av dette er det produsert i alt nesten 5,1 mrd. Sm³ oljeekvivalenter, tilsvarende om lag 38 pst. av de totale ressursene. For Norge er det av stor betydning at de gjenværende ressursene utnyttes effektivt.

TFO 2008 (tildeling i forhåndsdefinerte områder i modne deler av kontinentalsokkelen) ble utlyst våren 2008, og tildeling ble endelig gjennomført i januar 2009. Det var betydelig interesse for konsesjonsrunden, og i alt 35 tillatelser ble tildelt. Regjeringen forbeholdt SDØE-andeler i ni utvinningstillatelser på vegne av staten. 20. konsesjonsrunde ble utlyst i juni 2008, og tildeling ble endelig gjennomført i mai 2009. Det var også betydelig interesse for 20. konsesjonsrunde. Regjeringen forbeholdt, på vegne av staten, SDØE-andeler i sju av totalt 21 tildelte utvinningstillatelser.

«Veiledning til plan for utbygging og drift av en petroleumsforekomst (PUD) og plan for anlegg og drift av innretninger for transport og for utnyttelse av petroleum (PAD)» er under oppdatering. Hensikten er å sammenfatte eksisterende praksis i utvikling av plan for utbygging og drift samt å tydeliggjøre hvilke krav som stilles til operatør og lokale myndigheter i denne sammenheng. Utkast

Tabell 6.1 Hovedtall for næringer basert på naturressurser. 2007

	Bruttoprodukt (basisverdi) Mrd. kroner	Sysselsatte normalårsverk	Bruttoinvestering Mrd. kroner
Skogbruk	5,0	4 000	0,5
Fiske, fangst og fiskeoppdrett	11,6	13 400	2,2
Bergverksdrift	4,7	4 400	0,8
Utvinning av råolje og naturgass	475,6	21 100	104,7
Kraftproduksjon og -omsetning ¹	23,8	3 400	6,2
Memo:			
Markedsrettet virksomhet	1 607,3	1 519 700	311,9

¹ Bearbeidingsverdi.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

til veileder har vært sendt på høring og planlegges ferdigstilt i løpet av 2009. I «Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Norskehavet» går Regjeringen inn for å starte en åpningsprosess i havområdet på norsk side ved Jan Mayen med sikte på tilde-ling av konsesjoner. Regjeringen skal gjennomføre en konsekvensutredning for petroleumsvirksomhet som et ledd i åpningsprosessen.

Olje- og energidepartementet ble i mars 2009 delegert myndighet i medhold av kontinentalsokkeloven av 1963 for så vidt gjelder leting, utbygging og drift av undersjøiske geologiske formasjoner med henblikk på transport og lagring av CO₂ og utnyttelse av slike formasjoner for lagring av CO₂. Departementet vil utforme en ny forskrift om transport og lagring av CO₂. Forskriften vil også reflektere EUs direktiv om lagring av CO₂, som ble vedtatt i mai 2009.

I sin behandling av sammenslåingen av Statoil og Hydros petroleumsvirksomhet, jf. Innst. S. nr. 243 (2006–2007), la Stortinget til grunn at myndighetene i tiden framover vil følge med på hvordan sammenslåingen påvirker virksomheten på norsk sokkel, leverandørindustrien og forskningsmiljøene. For å være i stand til å vurdere denne utviklingen utarbeidet Olje- og energidepartementet i februar 2009 rapporten «Strukturendringer i petroleumsvirksomheten». Rapporten gir en referanse-situasjon for petroleumsnæringen basert på kvantitative og kvalitative parametre, som fremtidige målinger kan vurderes opp mot. Rapporten refererer også synspunktene til et bredt utvalg av aktører i næringen om hvordan virksomheten vil utvikle seg i årene framover.

Vannkraft

Vannkraft står for så å si all elektrisitetsproduksjon i Norge. Vassdragslovgivningen fastsetter konsesjonsplikt for erverv av vannfallsrettigheter og vassdragsreguleringer. Konsesjonsbehandling etter vannressurs- og energilovverket er basert på grundige vurderinger.

I dom av 26. juni 2007 slo EFTA-domstolen fast at Norges praktisering av hjemfall var i strid med EØS-avtalen. I premissene ga EFTA-domstolen Norge medhold i at hensynet til å etablere et system for offentlig eierskap til vannkraften er EØS-rettslig legitimt. Stortinget vedtok i september 2008 lovendringer som bygger på at landets vannkraftressurser tilhører og skal forvaltes til beste for allmennheten, og at dette skal sikres gjennom offentlig eierskap på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå.

Etter lovendringene er det ikke lenger adgang til å gi vannfallskonsesjoner til private eiere. Det er fortsatt mulig å selge inntil en tredel av offentlig eide vannkraftselskaper til eiere som ikke regnes som offentlige. Samtidig ble det lovfestet en rett til omgjøring av private, tidsbegrensede konsesjoner med hjemfall til offentlige, tidsubegrensede konsesjoner uten hjemfall dersom vannfall og kraftverk blir overdratt fra private eiere til offentlige eiere før hjemfallstidspunktet.

Stortinget vedtok i juni 2009 Regjeringens forslag til lovendringer som åpner for utleie av vannkraftproduksjon i inntil 15 år innenfor rammen av lovens formål om offentlig eierskap.

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, og 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, jf. omtalen av handelsbegrensninger i avsnitt 6.3.2.

Viktige særreguleringer for *fiskerinæringen* er deltakerloven, konsesjonsordninger, kvoteregulering, leveringsbetingelser og regulering av første-håndsomsetningen 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 fartøysgruppene. 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. Strukturkvote gir adgang til å ta ett fartøy ut av fiske og overføre kvotene til et annet fartøy. Det er satt et tak på hvor stor del av kvoten for et fiskeslag som kan samles på ett fartøy, og de overførte strukturkvotene har fra og med 2007 en tidsbegrensning på 20 år. Det er imidlertid ikke mulig å overføre kvoter mellom fartøy i ulike grupper.

Deler av trålerflåten er pålagt leveringsbetingelser til bestemte steder og regioner i Nord-Norge. Det er bearbeidingsplikt for 70 pst. av det mottatte torskeråstoffet. Prøveordningen med distriktskvoter for Nordland, Troms og Finnmark ble

lagt om til en bifangstordning for kystflåten fra 2008.

Havbruksnæringen, hovedsakelig oppdrett av laks og ørret, har vokst kraftig over en lengre periode. Etter et toppår i 2000 falt produksjonsverdien pga. lave priser. Lakseprisen tok seg opp igjen fra 2005. 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.

I 2009 ble det tildelt 65 nye konsesjoner for oppdrett av laks, hvorav 5 var øremerket til økologisk produksjon. Vederlaget ved konsesjonstildeling var fastsatt til 8 mill. kroner med unntak av Finnmark der vederlaget var 3 mill. kroner. Det var stor interesse for de utlyste oppdrettstillatelsene, og det kom inn om lag 280 søknader. I 2010 vil Regjeringen ikke tildele nye tillatelser for oppdrett av laks eller ørret, men tilby fem pst. økt kapasitet for eksisterende oppdrettstillatelser mot vederlag. Det vil bli gjort unntak for enkelte kyst- og fjordområder der vekst ikke anses miljømessig bærekraftig.

Satsing på FoU og arbeidet med å begrense miljøkonsekvenser av norsk havbruk fortsetter. Markedsadgang begrenser vekstpotensialet for fiskerinæringen i Norge, jf. omtale av ulike handelsbegrensninger i avsnitt 6.3.2.

6.2.5 Nettverksnæringene

Næringer hvor en stor del av produksjonskostnadene er knyttet til fast infrastruktur for transport eller distribusjon, såkalte *nettverksnæring*er, 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 kommunikasjonstjenester og post er i

hovedsak kapitalintensive næringer 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 i betydelig grad mellom ulike typer nettvirksomhet.

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 infrastrukturen, 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 nettverksnæringene i større grad disiplineres av potensiell konkurranse, vil det i de fleste nettverksnæringene gjenstå områder med karakter av naturlig monopol. Det er derfor viktig med regulering som hindrer at selskaper kan drive krysssubsidiering gjennom pris og kvalitet på nettjenester, samtidig som reguleringen må gi incentiver til effektiv ressursbruk innenfor de gjenværende

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 punktтарiffer. Årlig fastsettelse av inntektsrammer for det enkelte nettselskap. Separat regnskap for nettvirksomhet.	Statnett SF har systemansvar. Nettselskapene får tilknytningsplikt for forbruk og produksjon på alle nettnivå. Nettselskapene har ansvaret for sikker strømforsyning til sine kunder. Rapporteringsplikt (økonomisk og teknisk) til NVE.
Vannforsyning og avløp	Kommunalt ansvar, delvis organisert i eget selskap (noen interkommunale). Flere private, mindre enheter.	Vann- og avløpsgebyrer skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren.	Forsynings- og behandlingsplikt.
Jernbane	NSB og flytoget er største aktør i persontransport. CargoNet AS ¹ er dominerende aktør for godstransport.	Krav om tillatelse for å drive jernbanevirksomhet. Åpnet for konkurranse om godstransport. Statlig kjøp av persontransport-tjenester.	Jernbaneverket har ansvar for trafikkstyringen, fordeling av kapasiteten på sporet og innkreving av kjøreveg-savgift.
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 markedsposisjon i mange delmarkeder. Mange mindre tilbydere som videreselger tjenester.	Avtale med Telenor om leveringspliktige tjenester. Vilkår i konsesjonsbrev for mobiltelefonifoni. Post- og teletilsynet pålegger særlige forpliktelser for tilbydere med sterk markedsstilling.	Telenor har leveringsplikt for fasttelefoni og digital elektronisk kommunikasjon på ethvert sted med fast helårig bosetting eller næringsvirksomhet. GSM-nettene for mobiltelefonifoni skal være landsdekkende, og det er satt dekningskrav i konsesjoner for 3G-nettene.
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.

monopolområdene. Reguleringen av monopolområdet må 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.

Kraftnettet

Energiloven av 1990 la til rette for konkurranse i produksjon og omsetning av kraft.

Nettvirksomheten innenfor kraftsektoren er imidlertid et naturlig monopol. Gjennomsnittskostnadene per transportert kWh synker med økende bruk av nettet inntil kapasiteten begynner å bli presset. Det betyr at det ikke er lønnsomt for samfunnet at det bygges parallelle overføringslinjer dersom det er tilstrekkelig transportkapasitet i de eksisterende linjene. Parallelle linjer kan også føre til uheldig arealdisponering og oppfattes som et negativt miljøinngrep. Det er derfor ikke åpnet for konkurranse innenfor nettvirksomheten.

For å hindre at nettselskapene tar en urimelig monopolfortjeneste og sikre at kostnadsreduksjoner også kommer brukerne av nettet til gode, er nettselskapene regulert. Energiloven av 1990, med senere endringer, gir det juridiske grunnlaget for regulering av nettvirksomheten. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) fastsetter forskrifter og enkeltvedtak, og står for den løpende kontrollen med nettvirksomheten. Energiloven pålegger netteier å tilby nettjenester til alle som etterspør det. Nettjenestene skal tilbys på ikke-diskriminerende vilkår. Punkttariffsystemet gir grunnlag for å sikre alle kunder adgang til kraftmarkedet.

Det er 160 selskaper som driver nettvirksomhet i Norge i dag. Statnett SF eier om lag 87 pst. av sentralnettet, og har ansvaret for å bygge og drive hele sentralnettet. De øvrige selskapene driver ulike regional- eller distribusjonsnett, og de aller fleste er helt eller delvis kommunalt eid. Det er 41 rene nettselskaper, de øvrige er også engasjert i produksjon eller omsetning av kraft. Selskaper som driver både monopolvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet, har plikt til å føre separat regnskap for monopolvirksomheten. Kravet til separat regnskap skal blant annet sikre at kostnader knyttet til produksjon og omsetning av kraft ikke belastes nettvirksomheten, slik at krysssubsidiering hindres. En del av virksomhetene har også krav om selskapsmessig skille mellom monopolvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet, i hovedsak som følge av oppkjøp og sammenslåinger mv.

For å sikre at samfunnsmessig rasjonelle prosjekter realiseres, og for å bedre koordinering mellom produksjon, forbruk og nett, ble det i Ot.prp. nr. 62 (2008–2009) foreslått en tilknytningsplikt for produksjon. Stortinget ga sin tilslutning til proposisjonen 9. juni 2009. I vurderingen av om produksjonsprosjektet er samfunnsmessig rasjonelt skal produksjons- og nettprosjektet ses i sammenheng. Dagens praksis med å tilknytte forbruk på alle nettnivåer lovfestes. Videre innføres det en unntaksgang for tilknytning av nytt eller økt forbruk i ekstraordinære tilfeller.

At overføringsnettet er et naturlig monopol, innebærer blant annet at brukerne er bundet til sitt lokale nettselskap. NVE fastsetter årlig en maksimal tillatt inntekt (inntektsramme) for hvert enkelt nettselskap. Reguleringen skal sikre brukernes rettigheter, legge til rette for et velfungerende kraftmarked og en effektiv drift og utvikling av nettet. Samtidig skal hensynet til forsyningssikkerheten ivaretas. 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). Selskapets egne kostnader tillegges 40 pst. vekt, mens kostnadsnormen tillegges 60 pst. vekt.

En viktig del av inntektsrammereguleringen er mekanismene som skal sørge for at selskapene har incentiver til å ta hensyn til leveringspålitelighet i drifts- og investeringsbeslutningene. Nettselskapenes inntekter påvirkes av leveringspåliteligheten i nettet gjennom ordningen med Kvalitetsjusterte inntektsrammer for ikke-levert energi (KILE). Fra 2007 ble det innført en ordning med direkte utbetaling fra nettselskapene til sluttbrukerne ved svært langvarige avbrudd, det vil si over 12 timer. I tillegg er KILE-ordningen fra 2009 utvidet til også å gjelde kortvarige avbrudd.

Vannforsyning og avløp

Vann- og avløpssektoren (VA-sektoren) drives i dag hovedsakelig av kommunene, i noen grad organisert som kommunale eller interkommunale selskap. Privat drift er imidlertid utbredt blant de mindre enhetene.

Kommunenes gebyrer knyttet til vann og avløp er regulert i lov om kommunale vass- og kloakkavgifter samt forskrift om begrensnings av forurensning (forureningsforskriften). Kommunene har i dag anledning til å fastsette vann- og avløpsgebyr som dekker alle kostnader ved drift og investeringer. Gebyrinntektene skal brukes innenfor sektoren og ikke tas ut som overskudd til å finansiere

andre tjenester. Ved beregning av selvkost bør de til enhver tids gjeldende retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester legges til grunn. Det er kommunene selv som beregner kostnadene og gebyrsatsene innenfor disse rammene. Før kommunen gjør vedtak om gebyrenes størrelse, skal det foreligge et overslag over kommunens antatte direkte og indirekte kostnader knyttet til drifts-, vedlikeholds- og kapitalkostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren for de nærmeste tre til fem årene.

Jernbane

Jernbaneverket har ansvaret for jernbaneinfrastrukturen og trafikkstyringen. Statens jernbanetilsyn har ansvaret for å føre tilsyn med sikkerheten på all skinnegående trafikk i Norge.

Staten kjøper bedriftsøkonomisk ulønnsomme persontransporttilbud fra flere leverandører. NSB AS er leverandør av persontransporttjenester på brorparten av det norske jernbanenettet. Gjeldende rammeavtale med NSB varer til og med 2010. Samferdselsdepartementet har videre en trafikkavtale med NSB Gjøvikbanen AS som varer til og med juni 2016 med ytterligere 2 års ensidig opsjon for departementet til videre drift av togtilbudet på Gjøvikbanen. Avtalen ble inngått etter konkurranse. Samferdselsdepartementet har i tillegg inngått to trafikkavtaler om grenseoverskridende togtrafikk, med henholdsvis SJ (Statens Järnvägar) på Ofotbanen og NSB og Hedmark fylkeskommune på strekningen Oslo–Karlstad–Stockholm. Dagtogtilbudet på Bergensbanen og Dovrebanen drives kommersielt av NSB. Fra 2009 har Flytoget AS trafikkeringsrett for flyplassrettet trafikk på strekningen Drammen–Gardermoen.

I 2003 ble det åpnet for konkurranse for både 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 vil være mulig for grensekryssende tog å ta opp passasjerer på innenlandske delstrekninger.

Jernbaneverket er en av flere pilotvirksomheter som har deltatt i Finansdepartementets og Senter for statlig økonomistyrings arbeid med å utvikle et periodisert regnskap for statlig virksomhet. Hensikten er å få bedre kapitalforvaltning, samt bedre oversikt og styring av ressursbruken i statlig virksomhet. Periodisert regnskap gir grunnlag for å utvikle styringsindikatorer som kan brukes i den overordnede styringen av Jernbaneverket og internt i etaten.

Jernbanetrafikk i Norge har siden 2003 hatt en betydelig vekst i både gods- og persontransport. Jernbaneinfrastrukturen har vesentlige kapasitetsbeskrankninger (terminalkapasitet og spor- eller framføringskapasitet) på grunn av at sentrale deler av jernbanenettet i dag er overbelastet med trafikk. På tross av store investeringer for å øke kapasiteten er situasjonen spesielt krevende for godstransporten, hvor det i dag etterspørres større kapasitet enn det infrastrukturen kan levere (både med hensyn til antall tog og tog lengder).

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.

I St.meld. nr. 16 (2008–2009) *Nasjonal transportplan 2010–2019* er det varslet en betydelig satsing på jernbanen. Regjeringen legger opp til en konsentrert satsing i området Oslo–Halden/Skien/Lillehammer. På Østfoldbanen er nytt dobbeltspor mellom Oslo og Ski (Follobanen) prioritert. Regjeringen vil dessuten foreslå å bygge flere lange kryssingsspor, øke kapasiteten og bedre vegtilknytningen ved godsterminalene. Dette vil gi en tilnærmet doubling av godskapasiteten på jernbanen.

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 finnes det 52 lufthavner med sivil rute- trafikk. Det statlige aksjeselskapet Avinor har ansvaret for 46 lufthavner. Det meste av passasjertrafikken i Norge foregår fra lufthavnene i Avinor. Av lufthavner utenfor Avinor, har Sandefjord lufthavn, Torp, størst betydning. Lufthavnen er landets sjette største og hadde 9,5 pst. av utenland-

strafikken i 2008. Moss lufthavn, Rygge, som ble åpnet for sivil trafikk i februar 2008, hadde de første 12 månedene om lag 2,5 pst. av utenlandstrafikken. 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 er fastsatt av Samferdselsdepartementet ved forskrift. 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.

Elektroniske kommunikasjonstjenester

Det norske markedet for elektronisk kommunikasjon er gradvis liberalisert. Eneretter er avvirket, og 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 ilegge 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.

Både for fastnettet og mobilnettet er det 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 fra 2007. 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, MMS og annen nedlasting av data via mobilnettene. Maksimalprisene forventes å gi lavere priser for sluttbruker ved bruk av mobiltelefon i utlandet.

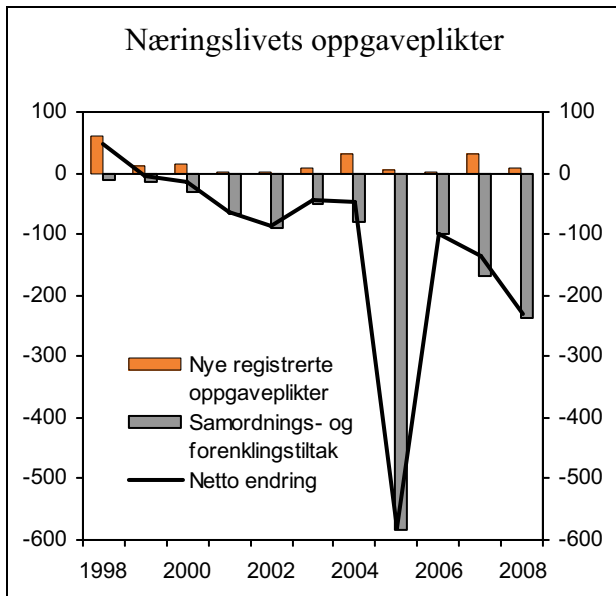
Post

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. 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. Postens konsesjon fastsetter krav til tilgjengelighet og kvalitet på de leveringspliktige tjenestene. Gjeldende konsesjon ble fastsatt i 2006, og utløper desember 2010. 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 merkostnader knyttet til de leveringspliktige tjenestene er forutsatt dekket av overskudd fra enerettsområdet og statlig kjøp av spesi-



Figur 6.3 Årlige endret belastning for næringslivet ved statlige oppgaveplikter. Årsverk

Kilde: Oppgaveregisteret.

fiserte, ulønnsomme tjenester. Ved behandling av St.meld. nr. 12 (2007–2008) Om verksemda til Posten Norge AS la Stortinget til grunn at ordningen med statlig kjøp av ulønnsomme post- og banktjenester skal videreføres.

6.2.6 Næringslovgivning og forenkling

Etterlevelse av regelverk medfører ressursbruk både i bedriftene og i offentlig forvaltning knyttet til bl.a. opplæring i og forståelse av regelverket, rutiner og systemer for oppfølging, innrapportering og kontroll. Formålet med forenkling overfor næringslivet er å redusere kostnader bedriftene har med å etterleve offentlige reguleringer.

Forenklingstiltak må inngå i en samlet vurdering av nytte og kostnader ved det aktuelle regelverket. Et lett forståelig regelverk vil redusere administrative kostnader ved å etterleve regelverket, bidra til større forutsigbarhet for næringslivet og forbrukerne, samt til mer effektiv gjennomføring av offentlige tiltak.

Nærings- og handelsdepartementet har kartlagt næringslivets administrative kostnader etter standardkostnadsmetoden. Metoden baserer seg på bedriftsintervjuer, og brukes i de fleste europeiske land for å gjøre tilsvarende kartlegginger.

Kartleggingen viser at næringslivets administrative kostnader knyttet til etterlevelse av informasjonskrav i offentlige regelverk kan anslås til om lag 57 mrd. kroner i 2006. 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.

Kartleggingen ble fulgt opp med handlingsplanen «Tid til nyskaping og produksjon» i 2008 som inneholdt tiltak som skal lette de administrative byrdene for næringslivet. Det arbeides nå med å undersøke utviklingen av de administrative kostnadene siden de ble kartlagt første gang i 2006.

Elektroniske tjenester kan ha stor og umiddelbar effekt for forenkling og effektivisering i næringslivets samhandling med offentlig sektor. Altinn (www.altinn.no) er en portal for bedriftens 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 etatens egne nettportaler.

I dag deltar 23 etater i samarbeidet. På altinn.no ligger elektroniske skjemaer for bl.a. merverdiavgift, statistikk, selvangivelse, årsregnskap mv. Næringslivet bruker i økende grad Altinn for innrapportering til det offentlige, f.eks. ble 84 pst. av selvangivelsene for næringsdrivende og 95 pst. av aksjonærregisteroppgavene levert via Altinn i 2008. Offentlige virksomheter kan også bruke Altinn til å sende korrespondanse og meldinger til brukerne.

Altinn er nå inne 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.

Oppgaveregisteret, som er ett av Brønnøysundregistrene, er sentralt i arbeidet med å hindre overflødig innsamling og registrering av opplysninger fra bedrifter. Hovedoppgaven er å holde oversikt over næringslivets oppgaveplikter, og finne muligheter for samordning og forenkling.

Belastningsstatistikk over statlige oppgaveplikter, som viser tidsbruken hos de næringsdrivende, utarbeides av Oppgaveregisteret. Antall årsverk er beregnet på grunnlag av tidsforbruket ved forarbeid og utfylling av skjemaene, kombinert med antall innsendte skjemaer. Ved utgangen av 2008 var det 767 statlige skjemavarianter, som medførte en anslått belastning for næringslivet på 4 594 årsverk totalt. Det var mulig å rapportere inn elektronisk om lag halvparten av de registrerte skjema-

ene. Figur 6.3 viser belastningen av nye oppgaveplikter som er innført fra 1998 til utgangen av 2008, og iverksatte samordnings- og forenklingstiltak. I 2005 ble det oppnådd en kraftig reduksjon i skjemabelastningen. Fra 2005 til utgangen av 2008 er belastningen som følge av skjemainnrapportering redusert med over 1000 årsverk.

Regjeringen nedsatte i 2007 et utvalg for å utrede *revisjonsplikten for små foretak*. Det ble forutsatt at utredningsarbeidet skulle sikre likestilling av revisjonsplikt mellom norske aksjeselskaper og norskregistrerte utenlandske selskaper (NUF). Utvalget leverte sin innstilling i juni 2008. Utvalgets flertall konkluderte med at revisjonsplikten bør videreføres for alle aksjeselskaper. Et mindretall gikk inn for at de minste selskapene unntas fra revisjonsplikt. Utredningen er til behandling i Finansdepartementet.

Finansdepartementet ga 13. november 2007 Norsk Regnskapsstiftelse i oppdrag å *gjennomgå reglene i bokføringsloven med forskrift* og vurdere behovet for endringer ut fra de erfaringene en har med bokføring etter reglene som trådte i kraft 1. januar 2005. Bokføringsstandardstyret i Norsk Regnskapsstiftelse overleverte forslag til lovendringer, samt forslag som kan medføre forenklinger for næringslivet, i sin delrapport II i oktober 2009.

Finansdepartementet har videre bedt Skattedirektoratet og Økokrim vurdere gjeldende krav til oppbevaringstid for regnskapsmateriale. Skattedirektoratet viser til at flere hensyn taler mot en redusert oppbevaringstid. Etter Skattedirektoratets syn bør det ved vurderingen av kravet til oppbevaringstid også ses hen til de alminnelige straffettslige foreldelsesfrister.

Økokrim fraråder å redusere oppbevaringsplikten for regnskapsmateriale. Etter Økokrims skjønn vil dette medføre økt økonomisk kriminalitet. Samtidig vises det til at mulighetene for å straffefølge slik kriminalitet samt for å inndra utbytte av straffbare handlinger, vil bli redusert.

Bokføringsstandardstyrets delrapport II samt Skattedirektoratets og Økokrims vurderinger av gjeldende krav til oppbevaringstid har nå vært på høring. Rapporten og høringsinnspillene er for tiden til behandling i Finansdepartementet.

Revisorforeningen har utarbeidet *forslag til en enklere aksje- og regnskapslovgivning for mikroforetak* (våren 2009). Forslaget er ment å skulle omfatte selskaper som kun har én eier, og som i to påfølgende regnskapsår ikke overskrider minst to av følgende tre vilkår: Gjennomsnittlig ansatt 5 årsverk og driftsinntekter eller balansesum 5 mill. kroner.

6.3 Næringsstøtte

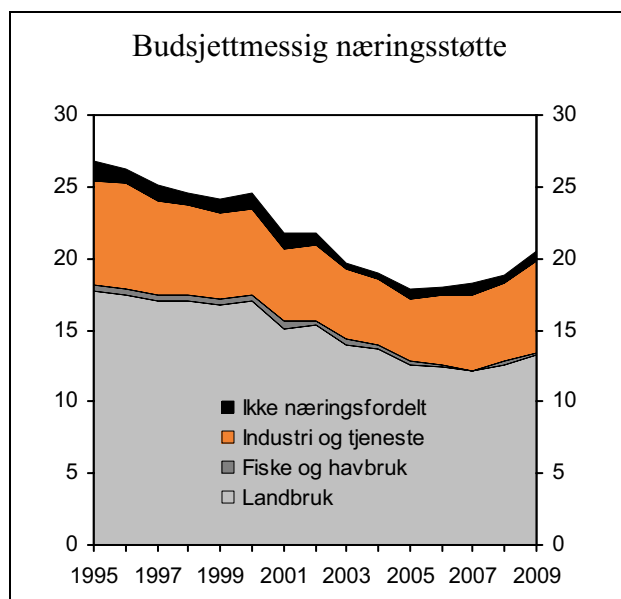
6.3.1 Utvikling i næringsstøtten

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 presiseres, og at tiltakene jevnlig evalueres for å sikre at målene oppnås på en kostnadseffektiv måte. For å bidra til økt verdiskaping og et næringsliv med evne til omstilling og innovasjon må næringsstøtten innrettes mot å utløse tiltak som er samfunnsøkonomisk lønnsomme, 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 avsnitt 4.4.

Den samlede næringsstøtten over budsjettets utgiftsside var 18,9 mrd. kroner i 2008. Dette var det tredje året på rad med en viss vekst i realverdien av støtten etter at den budsjettmessige støtten har vist nedgang i flere år. Den samlede næringsstøtten over budsjettets utgiftsside i 2008 var 3,3 pst. over nivået i 2007 regnet i faste priser. Det har vært en økning i støtteutbetalingene til jordbruk, sjøfartsnæringen og til foretakenes FoU-prosjekter. Næringsstøtten målt som andel av BNP var 0,8 pst. i 2008. BNP-andelen, som i flere år har vist en nedgående tendens, er ikke redusert etter 2006. Figur 6.4 illustrerer den samlede støtten over bud-



Figur 6.4 Statlig, budsjettmessig næringsstøtte fordelt etter næring. Mrd. 2008-kroner

Kilde: Finansdepartementet

sjettets 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 67 pst. av næringsstøtten over budsjettets utgiftsside i 2008. 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.

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* (nærings-spesifikk støtte) fortsatt utgjør en vesentlig andel av næringsstøtten.

Ved siden av landbruk mottar *sjøfart* nå betydelig driftsstøtte over budsjettets utgiftsside. I 1993 ble det innført en midlertidig refusjonsordning for sysselsetting av sjøfolk i konkurranseutsatt innenriksfart. Rederiene fikk refundert en gitt prosent av sine brutto lønnsutgifter for visse fartøygrupper. Ordningen ble senere gjort permanent og utvidet. I 2002 ble det i tillegg innført en ordning med nettolønn for ferger i utenriksfart. Rederiene fikk da refundert inntektsskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift på lønnen til maritimt mannskap

Tabell 6.3 Statlig budsjettmessig næringsstøtte etter formål. Nettokostnader. Mill. 2008-kroner¹

Formål	1998	2003	2007	2008	Anslag 2009
<i>Horisontal støtte</i> ²	4 174	2 953	3 583	3 380	4 422
Herav:					
FoU ³	966	560	1 120	1 230	1 466
Regional ⁴	1 764	1 308	1 635	1 343	1 571
SMB ⁵	726	307	191	208	342
<i>Næringsrettet støtte</i>	20 492	16 747	14 727	15 527	16 143
Herav:					
Landbruk	16 976	13 978	12 061	12 553	13 110
Fiske og havbruk	293	191	76	140	173
Skipsbygging	1 801	864	33	77	0
Sjøfart	568	795	1 610	1 842	1 839
Sum	24 666	19 700	18 310	18 907	20 565

¹ Deflatert med prisindeksen for BNP for Fastlands-Norge.

² Omfatter også støtte til enkelte arbeidsmarkedstiltak (støtte til bedriftsintern opplæring og andel av støtte til utdanningsvikariat-er).

³ Omfatter bare støtte til prosjekter der næringslivet er en direkte kontraktspartner, dvs. direkte bedriftsrettet forskningsstøtte.

⁴ Omfatter også støtte til ulike tiltaksarbeid for regional utvikling. Den direkte støtten utgjorde om lag 1 mrd. kroner i 2008.

⁵ Omfatter bl.a. utbetalinger fra Innovasjon Norges landsdekkende tilskuddsordning, veiledning, etablererstipend, SMB-program for eksport og såkornfondene.

Kilde: Finansdepartementet.

og passasjerbesetning. Nettolønnsordningen er gradvis utvidet til å omfatte alle fartøy i NOR-registret 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 nettolønnsordningen.

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.

Hovedavtalen for *fiskeriene* ble avviklet fra 1. januar 2005. Enkelte støtteordninger for fiskeriene 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 industriforeta som mottok årlige tilskudd.

Etter en betydelig økning i *regionalstøtten* over budsjettets utgiftsside etter 2003, har støtteutbetalingene falt i 2007 og 2008. Dette må ses i sammenheng med omlegging i systemet med regionalt differensiert arbeidsgiveravgift. Den delvise utfasingen av systemet med regionalt differensiert arbeidsgiveravgift i perioden 2004–2006 ble kompensert med transportstøtte og støtte til næringsrettede tiltak over budsjettets utgiftsside. Deler av de kompensatoriske tiltakene er inkludert i støtteberegningene. Da den tidligere ordningen med regionalt differensiert arbeidsgiveravgift i stor grad ble gjeninnført i 2007, ble bevilgningene til kompensatoriske tiltak redusert. Nedgangen i utbetalt regionalstøtte i 2008 er en ettervirkning av dette. Rapporterte gitte *tilsagn* til regionalstøtte er økt fra 2007 til 2008.

Utbetaling av budsjettmessig støtte til *forskning og utvikling* i regi av næringslivet har økt etter 2004, og er anslått å øke ytterligere i 2009. Støtten omfatter bl.a. Norges forskningsråds utbetalinger til brukerstyrt forskning og Innovasjon Norges utbetalinger til forsknings- og utviklingskontrakter.

Regjeringens tiltakspakke for å dempe virkningene av finanskrisen omfatter bl.a. økte bevilgninger til utbygging av fornybar energi, innovasjon og kompetansetiltak i næringslivet, en ny landsekke-nde ordning for etablererstipend, næringsrettet

FoU, utviklingstiltak i landbruket samt økt bruk bedriftsrettede arbeidsmarkedstiltak. Disse elementene i tiltakspakken bidrar til at samlet budsjettmessig støtte til næringslivet er ventet å øke ytterligere i 2009. Tiltakspakken inneholder ikke redningsstøtte til kriserammede bedrifter.

Nettokostnadene knyttet til *særskilte skatte- og avgiftsregler* for enkelte deler av næringslivet (skatteutgifter) er oppført i tabell 6.4. Tabellen viser beregnede skatteutgifter i 2008 og 2009 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.

Sjøfart er den enkelt næringsen 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 skatteutgiften knyttet til særskilte skatte- og avgiftsordninger for landbruket anslås til om lag 1,5 mrd. kroner i 2009. Det særskilte inntektsfradraget ved beskatning av næringsinntekt fra jord og hagebruk, som ble innført i 2000, utgjør den klart største andelen av skattesubsidieringen av landbruket. Fra 2008 ble det *generelle* jordbruksfradraget økt fra 45 000 kroner til 54 200 kroner.

Fiskerinæringen får også betydelig støtte i form av skatteutgifter, bl.a. gjennom særskilt fiskerfradrag. Det særskilte fiskerfradraget er 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 har gått noe tilbake i perioden fra 2004 til 2007. For inntektsåret 2009 anslås en svak oppgang i støtten. Med virkning fra inntektsåret 2009 er beløpsgrensene i ordningen hevet fra 4 til 5,5 mill. kroner for egenutført FoU og fra 8 til 11 mill. kroner ved innkjøpt FoU. Med denne utvidelsen anslås ordningen å utgjøre en skatteutgift på om lag 1,1 mill. kroner i 2009.

Tabell 6.4 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet¹. Mill. kroner

Formål	2008	2009
<i>Horisontal (generell)</i>	90	800
Dokumentavgift – næringslivets innbetalinger	-935	-600
Høy avskrivningssats for maskiner mv. ²	1 025	1 400
<i>Regional</i>	6 235	6 480
Regionalt differensiert arbeidsgiveravgift ³	6 165	6 410
Dobbel avskrivningssats for forretningsbygg i distriktene	i.b.	i.b.
Forbruksavgiften for elektrisk kraft – fritak for Nord-Troms og Finnmark	70	70
<i>FoU</i>		
Skattefradrag for FoU-kostnader	1 000	1 100
<i>Sjøfart</i>	4 695	4 705
Særskilte skatteregler for rederier ⁴	2 500	2 500
Høy avskrivningssats innenriks skipsfart ⁵	20	20
Særfradrag for sjømenn	395	400
Skattefritt hyretillegg for sjøfolk	155	170
Avgiftsfritt salg av alkohol og tobakk ⁶	1 000	1 000
Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale	625	615
<i>Fiske</i>	525	580
Høy avskrivningssats fiskefartøy ⁵	20	20
Særfradrag for fiskere	245	290
Fritak for CO ₂ -avgift	135	135
Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale	125	135
<i>Landbruk</i>	1 395	1 455
Særskilte skatteregler for skogbruk	125	125
Lav trygdeavgift for jordbruk og skogbruk	280	295
Særskilt fradrag i næringsinntekt for landbruk	930	970
Særfradrag for reindrift	10	10
Forbruksavgiften for elektrisk kraft – fritak for veksthus	50	55
<i>Industri</i>	5 530	4 930
Forbruksavgiften for elektrisk kraft – fritak for kraftintensiv industri og treforedling ..	4 200	3 600
Redusert sats for bergverk og industri	1 200	1 200
Fritak for og redusert grunnavgift på fyringsolje for sildemel og treforedlingsindustri	105	105
Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale	25	25
<i>Petroleumssektoren</i>		
- Høy CO ₂ -avgift ⁷	-2400	-2500
- Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale ⁸	690	690
<i>Transport (generell)</i>	1 600	1 705
Lav avgift på autodiesel ⁹	2 000	2 100
Årsavgift for lastebiler og trekkbiler	-120	-115
Omregistreringsavgift for busser og lastebiler	-300	-300
Engangsvavgift på motorvogner – varebiler til næringsformål (sanksjon)	i.b.	i.b.
Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale	20	20

¹ Tabellen omfatter skatteutgifter og -sanksjoner som kan knyttes direkte til næringslivets skatte- og avgiftsinnbetaling, jf. avsnitt 4.4. Skattesanksjoner er oppgitt som negative tall.

² Skatteutgiften er regnet i nåverdi. Anslaget for 2009 inkluderer effekten av økte startavskrivninger i 2009

³ Skatteutgiften inkluderer også satsreduksjonen innenfor fribeløpsordningen i avgiftssone Ia.

⁴ Basert på gjennomsnittlig regnskapsmessig resultat før skatt for selskapene innenfor det særskilte rederiskattesystemet i perioden 2005–2008.

⁵ Skatteutgiften er beregnet på bakgrunn av gjennomsnittlige investeringer for perioden 2003 til 2006 og er regnet i nåverdi.

⁶ 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.

⁷ Nettovirkningen på sokkelen, når en tar hensyn til at CO₂-avgiften kan trekkes fra mot særskatt og at SDØE betaler deler av avgiften, er om lag 385 mill. kroner i 2008 og 420 mill. kroner i 2009. Hele avgiften regnes som en sanksjon siden den kommer i tillegg til prisen på CO₂-kvotene.

⁸ Nettovirkning på sokkelen når en tar hensyn til at NO_x-avgiften kan trekkes fra mot særskatten, og at SDØE betaler deler av avgiften, er om lag 115 mill. kr i 2008 og i 2009

⁹ Grunnlaget for beregningen er avgiftsforskjell mellom bensin- og autodieselavgiften målt pr. MJ teoretisk energiinnhold. Det legges til grunn at næringslivet bruker 2/3 av total mengde omsatt avgiftspliktig autodiesel.

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 CO₂ fra innenlandsk bruk av gass, utslipp av PFK fra industriprosesser og landbrukets utslipp av metan. I forbindelse med Statsbudsjettet for 2007 ble det vedtatt å innføre CO₂-avgift på gass til oppvarming, med fritak for gass til andre formål. ESA har ikke godkjent fritaket, og avgiften er derfor ikke innført ennå. Det legges opp til å innføre avgift på gass til oppvarming med en parallell energiavgift som vil tilfredsstille ESAs regelverk til statstøtte, fra 1. april 2010.

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 CO₂-avgift på mineralolje. Dette avgiftsfritaket er ikke ført i skatteutgiftstabellen siden kvoter og avgift regulerer samme utslipp.

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.

Dereguleringen av *kraftmarkedet* i 1990-årene endret ikke Statkrafts kraftkontrakter og leieavtaler på myndighetsbestemte vilkår med den kraftintensive industrien og treforedlingsindustrien. Kontraktene og leieavtalene omfatter i dag om lag 10 TWh per år, noe som utgjør i underkant av en firedel av kraftforbruket til denne delen av industrien. Av dette er om lag 1,4 TWh per år knyttet til avtaler fra 1960-årene om foregrepet hjemfall. Kraftkontraktene løper i all hovedsak ut i perioden fram til årsskiftet 2010/2011. For perioden 2011–2030 utgjør industriens leieavtaler knyttet til avtaler om foregrepet hjemfall 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 ferdigsyddede 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 langt. En rapport offentliggjort av Europakommisjonen i 2002 avdekket imidlertid at gjenstående handelshindre i EU er mye mer omfattende for tjenester enn for varer. For å skape et velfungerende indre marked for tjenester vedtok Europaparlamentet og Rådet for den europeiske union i desember 2006 et direktiv om tjenester. Formålet er å gjøre det enklere å utveksle tjenester over landegrensene. Direktivet ble innlemmet i EØS-avtalen sommeren 2009, og er gjennomført i norsk rett ved lov som trer i kraft 28. desember 2009.

For varer er de aller fleste handelshindre fjernet i EØS-området. For ytterligere å redusere ikke-tarifære handelshindre og sikre at varene som omsettes er trygge, vedtok EU i 2008 et overordnet regelverk som gjelder produksjon, salg og markedsføring av varer i det indre marked (den såkalte «varepakken»). Deler av regelverket gjelder i EU fra mai 2009, og resten fra januar 2010. Det nye regelverket søker å strømlinjeforme systemene for akkreditering og markedskontroll. På områder hvor det ikke finnes harmoniserte regler og standarder, angir varepakken prosedyrer som myndighetene må følge dersom de vil kreve at en nasjonal teknisk regel skal følges for varer som allerede er lovlig markedsført og satt på markedet i en annen EØS-stat. EØS/EFTA-statene vurderer de nye reglene og har begynt å forberede 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 mar-

kedsadgang for industrivarer, herunder fisk, tjenester, samt forbedring av regelverket for subsidier og utjevningstiltak og antidumpingtiltak.

Forhandlings situasjonen har vært problematisk. Nye avtaleutkast ble lagt fram i 2008, men det er lite framdrift i forhandlingene etter dette.

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, 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 23 000 enheter. Antall årsverk er redusert fra om lag 82 000 til om lag 58 000. Jordbruksarealet har vært om lag stabilt 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 2008. OECD beregner årlig den samlede jordbruksstøtten (PSE), hvor både budsjettstøtte, næringsspesifikke skatte- og avgiftslettelse samt virkning av importbeskyttelsen (skjermingsstøtte, dvs. forskjellen mellom verdensmarkedspris og norsk pris) inngår. Samlet støtte til norsk jordbruk utgjorde om lag 21 mrd. kroner i 2007. Samlet støtte til norsk jordbruk i prosent av brutto næringsinntekt har falt lite siden 80-årene ifølge OECDs beregninger, jf. tabell 6.5. Støtteprosenten gikk opp i 2008, og er anslått til 62 pst. Økningen skyldes i hovedsak økt skjermingsstøtte som følge av lavere verdensmarkedspriser og økte priser i

Norge. Støtteprosenten i gjennomsnitt for OECD-landene var 21 pst. i 2008.

Norge har i OECD-sammenheng relativt lav andel støtte som er basert på produsert mengde. De siste femten årene har det skjedd en betydelig dreining i virkemiddelbruken fra pristilskudd til mer produksjonsnøytrale virkemidler både i Norge og andre land. Denne utviklingen må bl.a. ses i sammenheng med WTO-regelverket. Et viktig utgangspunkt i WTO har vært å begrense de negative økonomiske og miljømessige konsekvensene av overproduksjon, samt legge til rette for økt handel.

Regjeringen Bondevik II gjennomførte flere strukturtiltak som har medvirket til å redusere antall driftsenheter. Effekten av disse tiltakene vil fortsette å virke i flere år framover. 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 de siste årene. 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. Fra 1. juli 2009 gjennomføres det endringer i markedsordningene. I første omgang gjelder dette storfekjøtt. Endringene er nødvendig for at Norge skal overholde sine forpliktelser iht. WTO-avtalen. I tillegg er det innenfor kvoteordningen for melk etablert et system for leie av melkekvoter, i tråd med vedtak i årets jordbruksoppgjør.

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 markedsadgang og beskyttelse mot vilkårlig anvendelse av handelstiltak har stor betydning for fiskeri- og havbruksnæringen, som eksporterer om lag 95 pst. av produksjonen.

USA har siden 1991 anvendt antidumpingtiltak og utjevningavgift på hel laks fra Norge. I januar 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,

Tabell 6.5 Samlet støtte¹, PSE, i prosent av brutto næringsinntekt² i jordbruket for noen OECD-land

Land	1986–88	2006–2008	2006	2007	2008
Australia	7	6	6	7	6
Canada	36	18	22	19	13
EU ³	40	27	31	25	25
Island	77	58	65	57	51
Japan	64	49	52	48	48
Korea	70	61	65	65	52
New Zealand	10	1	1	1	1
Norge	70	62	65	59	62
Sveits	77	60	66	55	58
USA	22	10	11	10	7
Gjennomsnitt OECD	37	23	26	22	21

¹ PSE («Producer Support Estimate») er definert som summen av budsjettstøtte og skjeringsstøtte. Skjeringsstøtten er definert som forskjellen mellom innenlandsk produsentpris og en referansepris multiplisert med produsert mengde. Referanseprisen er et uttrykk for verdensmarkedsprisen. Skjeringsstøtten er fratrukket foravgifter og omsetningsavgift.

² Brutto næringsinntekt er her regnet som summen av produksjonsinntekter og budsjettstøtte.

³ EU-12 i 1986–94, EU-15 i 1995–2003, EU-25 i 2004–2006, EU-27 f.o.m. 2007.

Kilde: OECD.

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 innførte i 2009 et forbud mot omsetning av selprodukter, som også vil ramme eksporten av norske selprodukter til EU. Regjeringen har besluttet å forfølge saken i WTO.

Vanskelighetene med å slutføre WTO-forhandlingene, og det faktum at EFTA-handelsavtalene gir markedsadgang utover forpliktelsene i WTO, betyr at handelsavtalene fortsatt vil være et viktig supplement til eksisterende og eventuelle framtidige avtaler i WTO. Særlig viktig vil disse avtalene være for potensielle nye markeder for norsk fisk. I dag har EFTA-landene handelsavtaler med 19 land. I tillegg er forhandlingene med Canada, Peru, Colombia, Gulfstatene (GCC), Serbia og Albania slutført, men avtalene er ennå ikke trådt i kraft. Blant de nye land som EFTA forhandler med, prioriterer den norske regjeringen India og Ukraina. Regjeringen prioriterer også å innlede forhandlinger om en handelsavtale mellom EFTA og Russland. Undertegning av en handelsavtale vil først finne sted etter at Russland har blitt medlem av WTO. Endelig prioriterer Regjeringen også Norges bilaterale forhandlinger med Kina om en handelsavtale.

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 konkurransevridende 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. 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.

Som hovedregel skal all ny offentlig støtte til næringer som omfattes av EØS-avtalen, godkjennes av ESA før den iverksettes. Unntak gjelder for såkalt bagatellmessig støtte som per definisjon ikke anses å påvirke konkurransen. I tillegg finnes det *gruppeunntak* for støtte som ikke trenger forhåndsgodkjenning, men hvor støtten må ettermeldes til ESA. Høsten 2008 ble ett stort gruppeunntak, det såkalte «supergruppeunntaket», innlemmet i EØS-avtalen. Supergruppeunntaket samler eksisterende og inkluderer noen nye gruppeunntak⁷ i et felles regelverk. Blant annet

reguleres 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 åpnet Europakommisjonen høsten 2008 for *nye midlertidige regler* som skal gjelde fram til 31. desember 2010. Formålet er blant annet å medvirke til at det blir enklere for bedrifter å få tilgang til kapital. Det åpnes for at hvert enkelt foretak kan få en samlet støtte på opptil 500 000 euro regnet over tre år. Dessuten åpnes det for mer støtte i form av redusert garantipremie, subsidierte renter på alle lån, og ytterlig reduserte renter for lån til investering knyttet til «grønne» produkter. Det skal være enklere å la små og mellomstore foretak få risikokapital. Kravene til kortsiktig eksportkredittforsikring blir også enklere. De midlertidige reglene utvider også handlingsrommet for å gi støtte til finansinstitusjoner. Støtten må forhåndsmeldes til ESA før den kan gis, men dersom støtten oppfyller kravene i de midlertidige reglene, vil den bli godkjent.

Sommeren 2009 hadde ESA 8 norske notifikasjoner og 34 norske klagesaker til behandling.

6.4 Fornyning av offentlig sektor

6.4.1 Behovet for fornying i offentlig sektor

Offentlig forvaltning og tjenesteproduksjon står for en stor del av ressursbruken i samfunnet. Det er press i retning av ytterligere økte utgifter på flere områder. Både husholdninger og næringsliv stiller høyere krav til kvaliteten på offentlige tjenester. Forbruket av mange tjenester, bl.a. helse, vil ofte øke raskere enn samfunnets inntekter. Endret alderssammensetning i befolkningen er en utfordring for Norge og de øvrige OECD-landene. Økende andel eldre innebærer at den yrkesaktive andelen av befolkningen reduseres, noe som både gir reduserte skatteinntekter og færre hender til å utføre de ulike oppgavene i samfunnet. Med økt andel eldre følger også større etterspørsel etter pleie- og omsorgstjenester, som i hovedsak finansieres av det offentlige. I tillegg kommer belastningen ved store pensjonsutbetalinger som skal dekkes inn over de årlige budsjettene. Dette stiller økende krav til prioriteringer og omstillinger innenfor offentlig sektor og til produktiviteten innenfor de enkelte virksomhetene.

De fleste tjenester som hører inn under det offentliges ansvarsområde, f.eks. utdanning, helse,

pleie- og omsorg, er arbeidsintensive. Teknologisk utvikling kan bare i begrenset grad bidra til forenkling av arbeidsoppgaver på en måte som reduserer behovet for arbeidskraft. Tvert imot vil teknologiske framskritt og nyvinninger ofte føre til tilbud av nye tjenester som skaper behov for mer arbeidskraft. Dette gjelder i særlig grad innenfor helsesektoren. Slike tjenester vil derfor ha en tendens til å legge beslag på en stadig større del av samfunnets realressurser, uavhengig av om produksjonen skjer i privat eller offentlig regi.

Befolkningens tilfredshet er avgjørende for tiliten til og oppslutningen om fellesskapsløsningene og den norske velferdsmodellen. Dette er bakgrunnen for *Innbyggerundersøkelsen*, jf. boks 6.2.

6.4.2 Ressursbruk i offentlig sektor

Figur 6.5 viser offentlige utgifter som andel av BNP for ulike OECD-land i 2006. Utgiftsandelen varierer betydelig – fra 33,7 pst. for Irland til 54,3 pst. i Sverige. I figuren er utgiftene for Norge regnet som andel av totalt BNP, og offentlige utgifter utgjør da 41,6 pst., som er noe lavere enn gjennomsnittet for EU-landene og OECD-landene. Målt som andel av BNP for Fastlands-Norge utgjorde imidlertid de offentlige utgiftene 52 pst., som er en av de høyeste utgiftsandelene blant OECD-landene. Utviklingen i offentlige utgifter over tid er nærmere omtalt i avsnitt 3.2.

De offentlige utgiftene i OECD-landene går i hovedsak til sosial beskyttelse (15 pst. av BNP), helse (7 pst.), utdanning (6 pst.) og alminnelig offentlig tjenesteyting (6 pst.). Alle de fem nordiske landene ligger over OECD-gjennomsnittet på de tre første av disse områdene. Målt i forhold til BNP for Fastlands-Norge er Norge det OECD-landet som bruker mest på helse innenfor det offentlige (8,9 pst.). Vi bruker også relativt mye på sosial beskyttelse og utdanning.

6.4.3 Oppfølging av fornyingsstrategien for offentlig sektor

Regjeringens ambisjon er en offentlig sektor som er effektiv og tilbyr gode tjenester, valgfrihet og medbestemmelse. I 2007 la Regjeringen fram en strategi for fornying av offentlig sektor som presenterte rammene for arbeidet. Nedenfor gis det enkelte eksempler på oppfølging av fornyingsstrategien.

Offentlig sektor skal gå foran

I St.meld. nr. 36 (2008–2009) *Det gode innkjøp* ble det lagt fram en rekke tiltak som det vil bli arbeidet med i 2010:

- Krav om at statlige virksomheter skal kunne ta imot elektronisk faktura innen 1. juli 2011,

Boks 6.2 Innbyggerundersøkelsen 2009

Regjeringen har satt i verk en omfattende, systematisk og regelmessig undersøkelse for å måle hvordan innbyggerne opplever det å bo i Norge, og hvor fornøyde vi er med det offentlige tjenestetilbudet.

Innbyggerundersøkelsen er todelt. *Del 1* har et innbyggerperspektiv, og søker å måle befolkningens generelle synspunkter på hele bredden av temaer forbundet med det å være innbygger i et land, inkludert det kommunale og statlige tjenestetilbudet. *Del 2* har et brukerperspektiv, og vil gi konkret erfaringsbasert kunnskap om de større publikumsrettede tjenestene:

- *Oppvekst, utdanning og kunnskap* (skolefritidsordning, barnehage, grunnskole, videregående opplæring, universitet/høyskole og folkebibliotek)
- *Helse og omsorg* (fastlege, legevakt, sykehus, hjemmehjelp, hjemmesykepleie, omsorgsbolig, og sykehjem)
- *Trygghet, sikkerhet, støtte og økonomi* (politiet, tollvesenet, plan- og bygningssetaten, Statens lånekasse for utdanning, Den norske kirke (Statskirken) og Skatteetaten)
- *Samferdsel, transport* (Statens vegvesen)
- *Inkludering i fellesskapet* (NAV arbeid, sosial og trygd).

Resultatene fra undersøkelsens del 1 vil foreligge i midten av oktober, og deretter skal undersøkelsens del 2 sendes ut.

Innbyggerundersøkelsen byr på en standard referanseramme for diskusjon om kvalitet og innhold i offentlige tjenester. Resultatene fra undersøkelsen kan brukes fritt, og det er full åpenhet om både metode og resultater. Innbyggerundersøkelsen skal gjennomføres annethvert år. Etter hvert som vi får kunnskap fra flere undersøkelser, er det også interessant å se på endringer i tilbakemeldingene fra gang til gang.

mens Regjeringen tar sikte på at leverandører til staten må levere slike fakturaer innen 1. juli 2012.

- Fortsatt delta i det internasjonale arbeidet med en ISO-standard for samfunnsansvar. Standarden vil gi retningslinjer for alle typer organisasjoner.
- Energiøkonomisering og andre miljøtiltak i den offentlige bygningsmassen og ulike tekniske installasjoner. I 2009 er det bevilget 400 mill. kroner til å gjøre 650 offentlige bygg over hele landet mer energieffektive. I tillegg er det satt krav om fleksible energisystemer i alle nye offentlige bygg og ved rehabilitering av offentlige bygg på over 500 kvm.

Mer deltakelse og medvirkning

Åpenhet og medvirkning er en forutsetning for å møte samfunnsutfordringene. Eksempler på slike tiltak er:

- Regjeringens innbyggerkonferanse fra 2007.
- Debattopplegget Deltemeninger.no fra 2009.
- Etablering av nye fora for dialog med innbyggerne og ulike interesseorganisasjoner.
- Arbeid for at flest mulig kan delta på like vilkår, bl.a. at hovedløsninger for ny IKT rettet mot allmennheten skal utformes universelt fra 1. juli 2011.

Enkelt og greit for innbyggerne – Hele Norge på nett

Elektronisk kommunikasjon skal være den primære kanalen for dialog mellom innbyggerne og offentlige virksomheter. Overgang til elektronisk forvaltning skjer i høyt tempo i hele offentlig sektor. Likevel er det fremdeles slik at det gjenstår mye før vi har en fullelektronisk forvaltning i Norge. Regjeringen har tatt initiativ slik at offentlige virksomheter i større utstrekning kan tilby tilgang til offentlige tjenester på nett:

- Elektronisk signatur (eID) og felles arkitekturprinsipper, som muliggjør bedre informasjonsutveksling i forvaltningen.
- Fra 1. januar 2009 er det obligatorisk for statlig sektor å bruke åpne dokumentformater ved publisering på nett.
- Tilbud om nasjonalt ID-kort. Kortet skal bl.a. klargjøres til bruk av elektronisk identitet (eID) og elektronisk signatur.
- Arbeidet med forenkling for både næringsdrivende og offentlige virksomheter skal bringes videre gjennom Altinn II-satsingen som videreutvikler Altinn til en framtidrettet plattform

for e-forvaltning og elektronisk kommunikasjon.

Bedre for dem som trenger det mest

Innbyggere med behov for sammensatte tjenester trenger et mer helhetlig tilbud. Derfor trengs det mer tverrfaglig samarbeid mellom de offentlige virksomhetene:

- I all hovedsak vil etableringen av NAV- kontorer være fullført ved utgangen av 2009. Det gjenstår å etablere om lag 10 kontorer i påvente av egnede lokaler.
- Arbeids- og velferdsetaten har også etablert fylkesvise spesialenheter for ytelsesforvaltning generelt, samt spesialenheter for pensjonsytelser, som alle skal bidra til et mer effektivt NAV.
- Kontakttelefoner og kontaktpersoner, bl.a. for å sikre at fornærmede og pårørende har tilgang til en kontaktperson i politiet som ivaretar deres behov for informasjon og oppfølging fra politiet i alle stadier av en sak.
- Metoder for bedre samordning mellom politiet, barnehage, barnevern, skole, kriminalomsorg mv., f.eks. Barnehusene i helseregionene.
- Bruk av ny teknologi for å forenkle hverdagen for innbyggere som har behov for bistand fra det offentlige. Et eksempel på dette er «Bo i Norge», som er et internettbasert og flerspråk-

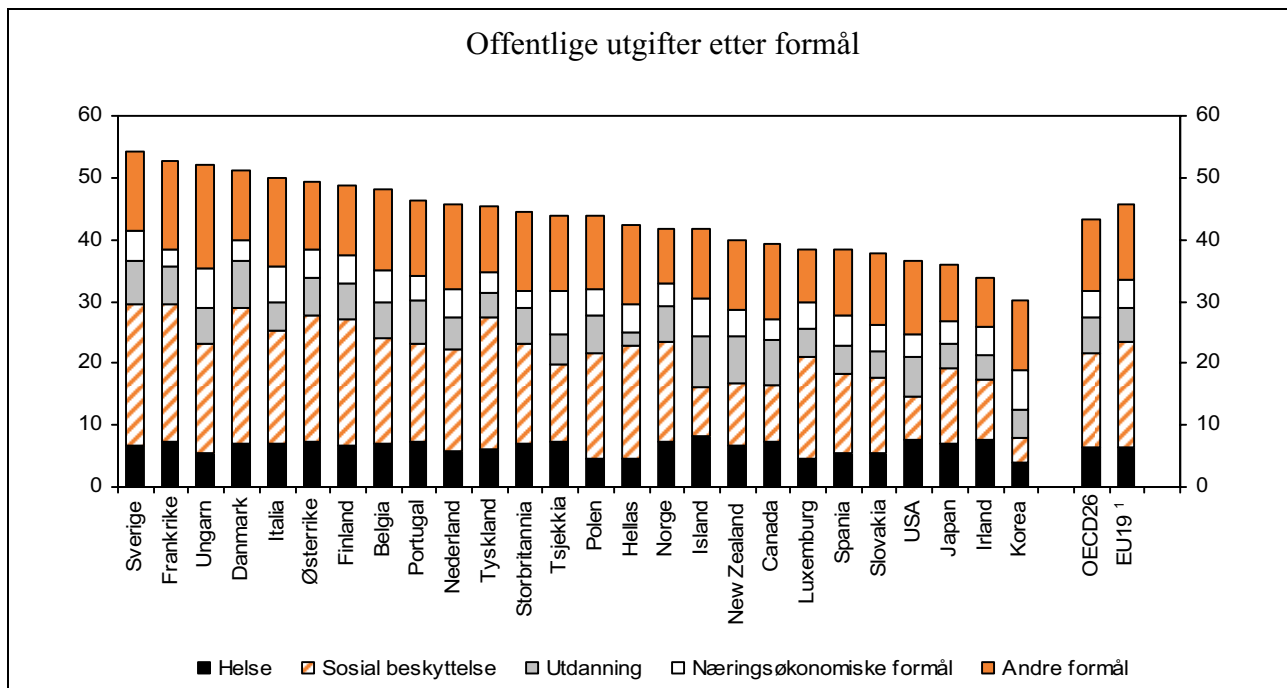
lig boligopplæringsprogram der alle med tilgang til internett enklere kan få informasjon om boligetablering.

- Høsten 2008 ble det satt ned et offentlig utvalg som skal gå igjennom hvordan de ulike tjenestene på statlig og kommunalt nivå kan samarbeide og samordne seg bedre. Utvalget skal også vurdere hvordan plikten til samarbeid eventuelt kan nedfelles i lovverket. Utvalget skal levere sin innstilling innen 1. januar 2010.

Kvalitet og effektivitet

De offentlige tjenestene skal ha høy kvalitet, og ressursene skal utnyttes på en effektiv måte. Regjeringen har igangsatt flere tiltak i den forbindelse:

- Bedre data om ressursbruk og resultater. Resultatmålinger og brukerundersøkelser er derfor en viktig del av fornyingsarbeidet. Rapporteringssystemene StatRes (for staten), jf. boks 6.4, og KOSTRA (for kommunene) er utviklet for å få bedre informasjon og oversikt over hvordan ressursene benyttes og hvilke resultater som oppnås.
- Økonomiregelverket i staten krever at alle virksomheter skal gjennomføre evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater. Basert på et forprosjekt gjennomført av Senter for statlig økonomisty-



Figur 6.5 Offentlige utgifter etter formål. Prosent av BNP i 2006

¹ EU-landene før 1. mai 2004 og Polen, Slovakia, Tsjekkia og Ungarn.

- ring i 2008 arbeides det med å etablere en evalueringsportal.
- Innføring av systemer, metoder og arbeidsformer som bidrar til økt kvalitet i forvaltningen, og som kan frigjøre ressurser til andre oppgaver i forvaltningen. Det gjelder bl.a. innføring av nye IKT-systemer for henholdsvis forvaltning av pensjoner og i utlendingsforvaltningen.

6.4.4 Fornyning av kommunal sektor

Kommunene har det overordnede ansvaret for viktige velferdstjenester som skole, pleie- og omsorgstjenester, barnehage, samferdsel og sosiale og tekniske tjenester. Om lag 19 pst. av arbeidsstyrken er sysselsatt i kommunesektoren. Kommunene har en sentral rolle som samfunnsutvikler, jf. nærmere omtale i avsnitt 3.3 og i budsjettproposisjonen for Kommunal- og regionaldepartementet. Kommunesektoren står overfor store utfordringer knyttet til demografiske endringer, rekruttering av kvalifisert arbeidskraft og økte forventninger til tjenestekvalitet og dekningsgrader i tjenestene de leverer. For å kunne møte utfordringene er det et økende behov for omstilling og fornying i kommunesektoren. Fornyingsarbeidet i kommunal sektor er mer detaljert presentert i St.prp. nr. 68 (2008–2009) *Kommuneproposisjonen 2010*.

Statens styring av kommunesektoren er basert på rammestyring. Kommunesektoren har selv hovedansvaret for egen utvikling og omstilling, og driver et kontinuerlig fornyingsarbeid for å forbedre sine tjenester og sin forvaltning. I kommunenes lokale utviklings- og fornyingsarbeid er det god erfaring med å bruke ulike nettverk mellom kommuner, herunder effektiviseringsnettverkene i regi av Kommunenes Sentralforbund. KOSTRA er et viktig element i dette arbeidet.

Et viktig område i arbeidet med fornying er å bedre kvaliteten på de kommunale tjenestene. Kvalitetskommuneprogrammet startet opp i 2007 og avsluttes i sin nåværende form i første halvår 2010. Programmet er et samarbeid mellom staten, KS og arbeidstakerorganisasjonene. Arbeidet skal stimulere til lokalt utviklingsarbeid og bidra til økt kvalitet i tjenestene og redusert sykefravær i kommunene. Ved utgangen av 2009 var 138 kommuner med i Kvalitetskommuneprogrammet. Tolv av kommunene er valgt ut særskilt for å prøve ut tiltak som kan bidra til å redusere sykefraværet. Involvement av ansatte, særlig i førstelinjetjenesten, og av folkevalgte og tillitsvalgte har bidratt til gode prosesser og kvalitet i arbeidet. Det er viktig at erfaringer

fra Kvalitetskommuneprogrammet nyttiggjøres og videreutvikles. Som en videreføring av programmet vil Kommunal- og regionaldepartementet vurdere en ordning med demonstrasjonskommuner fra 2010. En slik ordning vil innebære at kommuner kan søke om en tidsbegrenset deltakelse med et kvalitetsprosjekt som kan løftes fram og stimuleres økonomisk.

Undersøkelsen om kommunal organisering som Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) gjorde i 2008, viser at kommunene og fylkeskommunene i økende grad har innført tiltak for å få innbyggerne, næringsliv, lokale organisasjoner og brukere i tale. Det er en økende bruk av virkemidler som folkemøter, idédugnader og brukerundersøkelser. Kommunenes utviklingsarbeid synes å være mer utadrettet enn tidligere. Dette er en positiv utvikling. På bakgrunn av de utfordringene som sektoren står overfor, må det systematiske arbeidet med kvaliteten i tjenestene og helhetlig styring og utvikling innenfor den enkelte kommune fortsatt prioriteres. Det er også viktig at kommunene utnytter potensialet som ligger i samarbeid over kommunegrensene.

Regjeringen ser også nødvendigheten av bedre samhandling på viktige områder i offentlig sektor, områder hvor kommunene også er viktige aktører, jf. omtalen av forslaget til samhandlingsreform for helsesektoren i avsnitt 6.4.5.

Regjeringen har også lagt stor vekt på å bistå kommunene med kompetanseutvikling. For eksempel vil Regjeringen styrke kompetansen i barnevernet gjennom et kunnskaps- og kompetanseprogram (2007–2011) rettet mot det kommunale barnevernet. Det er også tilsatt fem regionale koordinatorene i det statlige barnevernet, en i hver region, som skal hjelpe kommunene med utvikling av tiltak for barn av psykisk syke, barn med foreldre som misbruker rusmidler og barn som blir utsatt for vold.

Regjeringen har også tatt initiativ til en rekke informasjons- og veiledningstiltak rettet mot kommunene. Et eksempel er Bufetat, som i februar 2009 lanserte en egen nettside om barnefattigdom i Norge. Nettsiden gir generell informasjon om fattigdom og hva som kan gjøres mot fattigdom, og er ment for bruk i kommunene.

6.4.5 Fornyning av statlig sektor

Statlig finansiert tjenesteforbruk omfatter både fellesgoder som forsvar og politi og individrettede tjenester som helsetjenester og høyere utdanning. Etter den statlige overtakelsen av sykehusene utgjør helseutgiftene den klart største posten.

Andre områder som legger beslag på store ressurser, er forsvar og utdanning. 10½ pst. av landets sysselsatte arbeidet i 2008 i statlig forvaltning.

Forbedring og effektivisering av tjenestetilbudet vil i første rekke være et resultat av kontinuerlige, lokale tilpasninger der de enkelte virksomhetene må avveie brukernes behov, tildelte ressurser og organisatoriske rammebetingelser. Sentralt består fornyingsarbeidet både av sektorvise og tverrgående tiltak. Det vises til en mer utfyllende omtale i de enkelte departementers budsjettproposisjoner.

Sektorreformer

Ifølge en analyse av OECD har Norge en av de mest effektive skatteetatene blant OECD-landene¹. En pågående reform vil bidra til at effektiviteten og kvaliteten bedres ytterligere. *Skatteetaten* er fra 1. januar 2008 organisert i to nivåer: Skattedirektoratet og et regionalt nivå. Det er etablert fem regionale skattekontorer: Skatt nord, Skatt Midt-Norge, Skatt vest, Skatt sør og Skatt øst. Reformen vil gi gevinster gjennom samordning av det administrative arbeidet og styrking av det faglige miljøet. For skatteyterne vil omleggingen innebære at servicen blir bedre, samtidig som tidsbruken i skatteetaten reduseres. Reformen gjennomføres i perioden 2007–2009 og vil bli evaluert i 2010.

Universitets- og høyskolesektoren finansieres gjennom et delvis resultatbasert finansieringssystem, hvor om lag 40 pst. av bevilgningene gis på bakgrunn av institusjonenes oppnådde resultater og 60 pst. fordeles på bakgrunn av faglige og politiske vurderinger.

I 2009 er det foretatt en evaluering av finansieringssystemet som viser at systemet bidrar til god måloppnåelse i sektoren. Det har vært en sterk vekst både i antall årsverk og i forskningsressursene i offentlig sektor de siste årene. Det har også vært en økning i antall vitenskapelige artikler, både nasjonalt og internasjonalt. Artiklene er oftere enn før et resultat av internasjonalt samforfatterskap, og de siteres hyppigere enn før. Gjennomstrømmingen av studenter øker, og stadig flere studenter tar deler av studiet ved utenlandske universiteter.

På denne bakgrunn vil hovedtrekkene i finansieringssystemet videreføres. Imidlertid vil det som et resultat av evalueringen av systemet bli prioritert midler til å stimulere institusjonene til mer

samarbeid og større grad av konsentrasjon og arbeidsdeling.

Med behandlingen av St.meld. nr. 11 (2008–2009) *Læreren, rollen og utdanningen i Stortinget* i april 2009 ble det vedtatt å opprette en *ny grunnskolelærerutdanning*. Fra høsten 2010 skal det tas opp studenter til denne nye lærerutdanningen, mens dagens allmennlærerutdanning avvikles med det kullet som startet utdanningen i 2009. Den mest synlige endringen er at utdanningen skal tilbys i to «løp», ett rettet mot undervisning på 1.–7. klassetrinn og ett mot 5.–10. klassetrinn. De to retningene gir forskjellig kompetanse og har forskjellig fagprofil.

19. juni 2009 la Regjeringen fram St.meld. nr. 47 (2008–2009) *Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid*. Meldingen drøfter tre hovedutfordringer som helse- og omsorgssektoren står overfor:

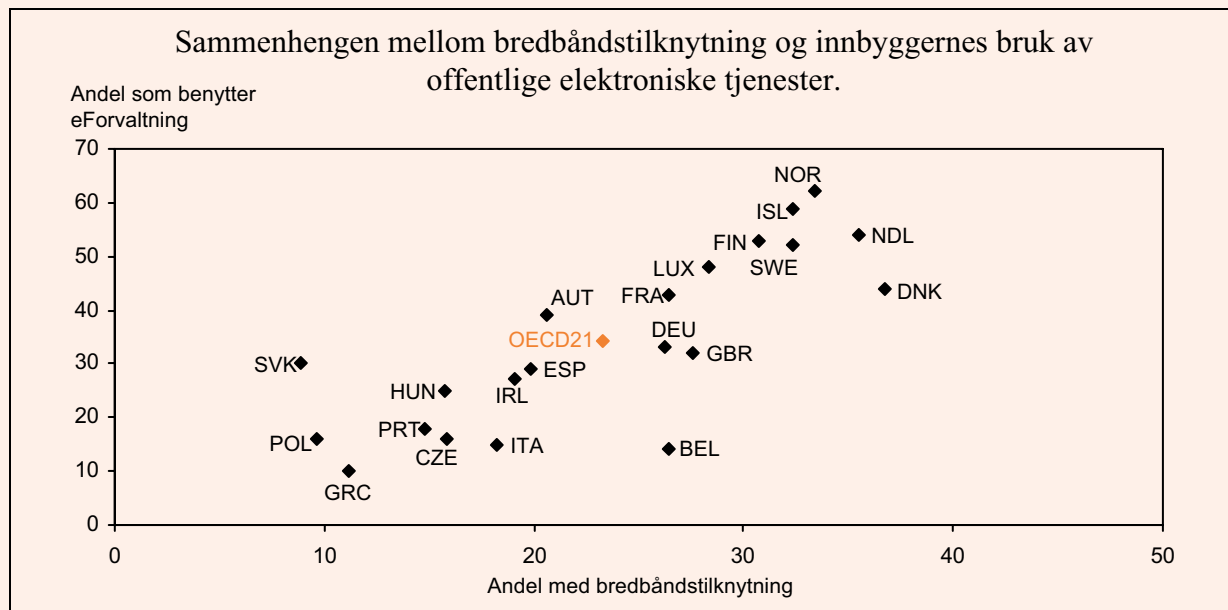
- Pasientenes behov for koordinerte tjenester møtes ikke godt nok – dette får uheldige konsekvenser for pasientene og betyr dårlig og lite effektiv ressursbruk.
- Tjenestene preges av for liten innsats for å begrense og forebygge sykdom – dette resulterer i unødige utvikling av sykdom hos enkeltpersoner og uheldige og unødige komplikasjoner som fører til sykehusinnleggelse.
- Den demografiske utviklingen og endringer i sykdomsbildet gir utfordringer som vil kunne true samfunnets økonomiske bæreevne.

I gjennomføringen av reformen vil Regjeringen legge stor vekt på at den offentlige innsatsen vris fra fokus på «reparasjon» og sykehusbehandling til forebyggende tiltak og tidlig intervensjon i sykdomsforløp. Dette forutsetter betydelige endringer i primærhelsetjenesten. Kommunene skal gis økonomiske insentiver til å forebygge sykdom og bidra til at eldre er funksjonsfriske lengst mulig.

Norsk Helsenett SF ble etablert 1. juli 2009. Det legges opp til virksomhetsoverdragelse av Norsk Helsenett AS, som i sin helhet har vært eid av de regionale helseforetakene, til Norsk Helsenett SF, i sin helhet eid av Helse- og omsorgsdepartementet, høsten 2009. Foretaket vil få et helhetlig ansvar for utvikling og drift av IKT-infrastruktur på helse- og omsorgsområdet. Norsk Helsenett SF skal ivareta behovet for et sikkert, effektivt og enhetlig kommunikasjonsnettverk mellom aktører i norsk helse- og omsorgssektor. Statsforetaket skal ha en godkjent sikkerhetsarkitektur, tilstrekkelig overføringskapasitet, enhetlig infrastruktur og felles administrasjon av nettverket. Statsforetaket skal

¹ Beregnet ved administrative kostnader som andel av totalt innkrevde skatter og avgifter.

Boks 6.3 eForvaltning



Figur 6.6 Sammenhengen mellom bredbåndstilgang og innbyggernes bruk av offentlige elektroniske tjenester

Kilde: OECD.

Elektroniske tjenester og informasjon på internett – såkalt eForvaltning (eGovernment) – gjør det enklere for innbyggere og næringsliv å kommunisere med forvaltningen. Dette bidrar også til å effektivisere forvaltningen.

OECD viser til at utbredelsen av bredbånd har økt betydelig i de fleste medlemslandene de siste fem årene. En oversikt fra 2008 viser at Norge var blant de landene som har høyest andel av befolkningen med bredbåndstilknytning, bare forbigått av Danmark og Nederland.

Norge ligger i verdenstoppen når det gjelder utbredelsen av informasjonsteknologi i samfunnet. Forholdene ligger dermed godt til rette for å tilby offentlige tjenester og informasjon elektronisk.

For at man skal kunne høste gevinstene ved eForvaltning, må innbyggere og bedrifter benytte tjenestene regelmessig. En studie fra OECD viser at det er en sterk sammenheng mellom utbredelsen av bredbånd og i hvilken grad innbyggerne benytter seg av offentlige tjenester på nettet. Dette er illustrert i figur 6.6.

OECDs undersøkelser viser at bedriftene benytter elektroniske tjenester i større grad enn innbyggerne. Det samme gjelder for Norges del, men forskjellen mellom innbyggere og bedrifter er liten. Når det gjelder innbyggernes bruk av elektroniske tjenester, rangerer Norge høyest av alle OECD-landene, mens når det gjelder bedriftenes bruk av slike, ligger vi om lag på gjennomsnittet for OECD-landene.

tilrettelegge tjenester og være en pådriver for elektronisk samhandling mellom offentlige og private aktører i helse- og omsorgssektoren.

Regjeringen har gått inn for å gjennomføre ny inntektsfordeling mellom de regionale helseforetakene i tråd med Magnussenutvalgets innstilling i løpet av 2009 og 2010, jf. NOU 2008:2 *Fordeling av inntekter mellom regionale helseforetak*. Inntektsrammen økes samtidig slik at Helse Sør-Øst RHF ikke får redusert sin basisbevilgning, mens de tre

andre regionene får økt basisbevilgning. Full omfordeling skal være gjennomført i 2010.

Transnova skal være et «Enova for transportsektoren», og skal gi økonomisk støtte til gode miljøprosjekter. Samferdselsdepartementet har også lagt til grunn at *Transnova* skal administrere ordningen med utbygging av ladestasjoner for el-biler, jf. St.prp. nr. 37 (2008–2009).

Regjeringen la våren 2008 fram den nye *langtidsplanen for Forsvaret 2009–2012*. Planen videre-

fører utvikling og fornying av forsvarssektoren og følger opp Regjeringens nordområdestrategi. Planen vektlegger en styrket operativ tilstedeværelse i nordområdene, samtidig som Forsvaret er engasjert i operasjoner i utlandet. Generalinspektørene og deres stabsfunksjoner flyttes ut av Forsvarsstaben og lokaliseres til de respektive tyngdepunktene for sin virksomhet. Det legger til rette for en styrket strategisk oppfølging, ledelse og kontroll i forsvarsgrenene, og etablerer en tydeligere ledelsesstruktur i Forsvaret. Likeledes slås dagens to operative hovedkvarter sammen til ett hovedkvarter lokalisert til Reitan ved Bodø. Justeringene skal i all hovedsak være fullført i løpet av 2009. Med den nye planen bringes utviklingen over i en ny fase med en planlagt opptrapping av forsvarsrammen på 800 mill. kroner fram mot 2012, økt bemanning, særlig i Hæren, og en økt vektlegging av mer kontinuerlig utvikling og tilpasning til endringer i behov og rammebetingelser. Det skal gjennomføres tiltak for å frigjøre ytterligere midler internt i sektoren, bl.a. avvikling av baser og annen infrastruktur og intern effektivisering. Regjeringen legger opp til at den framtidige utviklingen av forsvarssektoren i større grad skal foregå gjennom et mer kontinuerlig og langsiktig utviklingsarbeid. Samtidig skal politisk vedtatte langtidsplaner fortsatt være fundamentet for utviklingen av forsvarssektoren, og Stortinget skal fortsatt få seg forelagt og ta stilling til forsvarssektorens innretning og virksomhet. Omfang, innretning og hyppighet av de plan- og beslutningsdokumenter som presenteres for Stortinget, vil derimot i større grad tilpasses behovet for endring.

Forsvarssektoren skal til enhver tid være rustet til å ta gode beslutninger som kan bidra til å opprettholde tilliten i våre omgivelser, både ute og hjemme. Dette fordrer et kontinuerlig arbeide med holdninger, etisk bevissthet, ledelse og organisasjonskultur. For å sikre at aktiviteter og tiltak knyttet til holdninger, etikk og ledelse blir en fullverdig og integrert del av sektorens daglige virke, videreføres arbeidet som startet med Handlingsplanen for holdninger, etikk og ledelse i 2006. Planen ble revidert i 2009.

Gjennom Utenriksdepartementets *Tilskuddsforvaltningsprosjekt* er det utarbeidet seks standard forvaltningsregimer som innføres i løpet av 2009. Regelverk og rutiner er harmonisert og standardisert. En rekke kompetansehevende tiltak er gjennomført.

Tverrgående reformer

Samordningen av statlig arbeids- og velferdsforvaltning og kommunal velferdsforvaltning, *NAV-reformen*, er en stor sektorovergripende reform. Etableringen av NAV-kontorer og forvaltningsenheter har så langt fulgt planen, men gjennomføringen av reformen har vært mer krevende enn regnet med. Dette ga seg utslag i lengre saksbehandlingstider og oppbygging av restanser gjennom 2008 og inn i 2009. Arbeids- og velferdsetaten arbeider nå systematisk med å bedre ytelsesforvaltningen og effektiviteten i etaten. Dette er nødvendig for å kunne bygge opp under de langsiktige målene med NAV-reformen om flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad. Som et bidrag til kortere saksbehandlingstider og reduserte restanser er etaten i 2009 midlertidig styrket med i overkant av 800 mill. kroner i tilleggsbevilgninger. Nivået på antall ubehandlede saker er gradvis bygget ned i løpet av 2009, og det har også vært tegn på forbedret måloppnåelse på andre områder. For å legge til rette for ytterligere forbedringer i måloppnåelsen i 2010, foreslår Regjeringen å øke etatens driftsbudsjett med om lag 1,1 mrd. kroner sammenliknet med saldert budsjett for 2009, dvs. med om lag 300 mill. kroner ut over tilleggsbevilgningen for 2009.

IKT spiller en viktig rolle i fornyingsarbeidet i den enkelte sektor. I tillegg pågår det nødvendige fellestiltak som bidrar til effektiv ressursutnyttelse internt i offentlig sektor. De viktigste av slike fellestiltak ble lagt fram i St.meld. nr. 17 (2006 – 2007) *Eit informasjonsfunn for alle*.

Det arbeides med å videreutvikle *Altinn* fra å være en portal for nettjenester særlig rettet mot næringslivet, til en felles infrastruktur for å understøtte hele bredden av offentlige tjenester på nett til innbyggere og næringsliv.

De elektroniske *portalene MinSide og Norge.no* skal bidra til en enklere hverdag ved å gjøre offentlige tjenester lettere tilgjengelige for innbyggerne gjennom en felles portal. MinSide tilbyr innsyn i personlig informasjon fra flere offentlige registre, muligheter for innsending av søknader, registreringer og forespørsler, og sikker pålogging og kommunikasjon med det offentlige, jf. boks 6.3. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har ansvar for MinSide og Norge.no. I 2010 vil Difi arbeide videre med portaltilbudet. Utvikling av Altinn vil også styrke arbeidet med MinSide.

Regjeringen har intensivert arbeidet med bruk av åpne standarder og samler alle forvaltningsstandarder innen IKT i en egen referansekatalog. Forslag til ny versjon av referansekatalogen var på

Boks 6.4 StatRes – Statlig ressursbruk og resultater

StatRes er et system for utvikling og formidling av statistikk om staten. Navnet er en forkortelse for «statlig ressursbruk og resultater». Formålet er å få bedre kunnskap om hvor mye ressurser staten bruker, hva denne ressursinnsatsen gir av aktiviteter og tjenester i de forskjellige statlige virksomhetene, og hva en får ut av disse aktivitetene og tjenestene.

StatRes ble lansert for publikum på Internett høsten 2007. Systemet viser statlig ressursbruk, aktivitet og resultater i form av statistikk og indikatorer. Aktuelle brukere av systemet er politikere, offentlig ansatte, forskere, media m.m.

StatRes utvikles av Statistisk sentralbyrå på oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Systemet bygger på en faglig modell som blant annet følger ressurser via aktiviteter og tjenester/produksjon til resultater for individer og samfunnet. Modellen følger internasjonale standarder. Utvikling og valg av indikatorer skjer i nært samarbeid med departementer, etater og aktuelle fagmiljøer. I hovedsak benytter StatRes eksisterende data for å unngå dobbelrapportering. StatRes omfatter i dag følgende områder: Statlig administrasjon, spesialisthelsetjenesten, statlig barnevern, universiteter og høyskoler, toll og avgift, politi og påtale, Jernbaneverket og Kriminalomsorgen.

høring våren 2009, og ble fra sommeren av gjort gjeldende for statlig sektor. Felles forvaltningsstandarder hindrer at man låses til en bestemt leverandør eller løsning. Det fremmer konkurranse og letter koordineringen internt i forvaltningen.

Felles løsninger for elektronisk ID (eID) og signatur kan gjøre kommunikasjonen mellom innbyggere, næringsliv og det offentlige enklere. Regjeringen foreslår for 2010 en bevilgning på 61 mill. kroner til å etablere infrastruktur for elektronisk identifikasjon (eID). eID er nødvendig for at offentlig sektor i stor skala skal kunne legge om fra papirbaserte til elektroniske kanaler og utvikle mer avanserte tjenester.

Senter for statlig økonomistyring (SSØ) leverer lønns- og/eller regnskapstjenester til om lag to tredeler av statlige virksomheter, med vekt på små og mellomstore virksomheter. Ved å samle tjenester som er forbundet med stordriftsfordeler, kan staten hente ut effektiviseringsgevinster samtidig som den enkelte virksomhet avlastes administrativt og kan bruke større ressurser på egne kjerneoppgaver. SSØ vil i 2010 etablere en evalueringsportal med sikte på å gjøre evalueringer som vurderer bl.a. måloppnåelse i staten lettere tilgjengelig for departementer, virksomheter og media. Dette kan igjen gi bedre kunnskap om effekter av ulike virkemidler for måloppnåelse i staten. SSØ vil også legge til rette for å innføre en felles, standard kontoplan for alle statlige virksomheter som en frivillig ordning fra 1.1.2011, med sikte på obligatorisk innføring i 2014. En felles standard kontoplan tilrettelegger for sammenlikninger internt og på tvers av statlige virksomheter, og gir et bedre grunnlag for kjennskap til utgiftsstrukturen i virksomheten og i staten samlet sett.

Prinsipper for organisering av statsforvaltningen. Regjeringen la våren 2009 fram Stortingsmelding nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. Meldingen er et viktig bidrag til en bedre og mer velfungerende statsforvaltning. Den inneholder bl.a. prinsipper for organisering av forvaltningen, der det er lagt vekt på behovet for politisk styring av viktige samfunnsområder, god arbeidsdeling og ryddige organisasjonsformer.

7 Bærekraftig utvikling

7.1 Regjeringens arbeid for en bærekraftig utvikling

Utviklingen er bærekraftig når den nåværende generasjon ivaretar sine behov uten å ødelegge mulighetene for kommende generasjoner til å tilfredsstille sine behov. Gjennom FN har verdenssamfunnet slått fast at hovedutfordringene for en bærekraftig utvikling er internasjonal fattigdom, reduksjon i det biologiske mangfoldet, menneskeskapte klimaendringer og spredning av miljøgifter.

Den store inntektsforskjellen mellom industriland og utviklingsland og mellom samfunnsgrupper i de enkelte land utgjør en alvorlig trussel mot global velferd, sikkerhet og stabilitet. 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 overskrides kraftig 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.

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. På flere av disse områdene gjør Norge det godt.

Regjeringen fører en ambisiøs politikk for miljø og bærekraftig utvikling. Det er Regjeringens syn at Norge skal bli et foregangsland i dette arbeidet.

7.1.1 Regjeringens prinsipper i 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 nå under svært sterkt press. 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 kople miljøbelastning fra økonomisk aktivitet. Forvaltningen av naturressursene må ivaretas med vekt på økosystemer. Økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn må ses i sammenheng – på tvers av sektorer og beslutningsnivåer. Hensynet til bærekraftig utvikling må ivaretas innen alle politikkområder.

Prinsipper for handling

Det er Regjeringens syn at en politikk for bærekraftig utvikling må bygge på følgende hovedprinsipper, som er utdypet i den nasjonale bærekraftstrategien:

- Rettferdig fordeling.
- Internasjonal solidaritet.
- Føre-vår-prinsippet.
- Prinsippet om at forurenseren betaler.
- Felles innsats.

7.1.2 Regjeringen satser på arbeidet med bærekraftig utvikling

Regjeringen fortsetter den betydelige satsingen på miljø og bærekraftig utvikling i statsbudsjettet for 2010. De viktigste prioriteringene på dette området i 2010 er tiltak mot avskoging i utviklingsland, jernbaneinvesteringer og andre tiltak for kollektivtransport, miljøteknologi, fornybar energi og energieffektivisering. I tillegg øker vi bistanden til utviklingsland og styrker arbeidet med å verne det biologiske mangfoldet. Samtidig fortsetter vi 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 økt til 27,4 mrd. kroner i Statsbudsjettet 2010. Dette inkluderer en foreslått økning på om lag 650 mill. kroner til klima- og skogtiltak. For 2010 anslås bistanden å utgjøre 1,09 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 fremme tiltak knyttet til fangst og lagring av karbon samt inkludere utslipp fra internasjonal skips- og luftfart og avskoging i tropiske skoger i en ny klimaavtale. Det er også viktig å øke finansieringen til klimatil- tak i utviklingsland. Norge har derfor foreslått en ny kvotebasert finansieringsmekanisme.

Regjeringen følger opp satsingen på tiltak mot klimagassutslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland. Regjeringen foreslår å øke bevilgningene til klima- og skogsatsingen.

I 2007 la Regjeringen fram en klimamelding med svært ambisiøse mål for norsk klimapolitikk. Med utgangspunkt i denne inngikk partiene på Stortinget, unntatt Fremskrittspartiet, i januar 2008 et forlik om ytterligere å heve ambisjoner og mål i klimapolitikken samt styrke virkemidlene.

Regjeringen viderefører og styrker arbeidet med å utvikle teknologi for fangst og sikker lagring av CO₂. Byggearbeidet ved teknologisenteret for fangst av CO₂ på Mongstad er nå i gang, og det arbeides videre med planleggingen av fullskala CO₂-håndtering.

Stortinget har vedtatt Regjeringens forslag til et kvotesystem for klimagasser for perioden 2008–2012, som gjør at en større andel av klimagassutslippene nå omfattes av økonomiske virkemidler.

Stortinget har i 2009 vedtatt ny plan- og bygningslov med hovedformål å fremme bærekraftig utvikling. Regjeringen samarbeider med kommuner og fylkeskommuner om en bedre planlegging som reduserer transport, energiforbruk og klimagassutslipp samt avklarer tiltak mot ras, flom og havstigning.

Regjeringen fortsetter en storstilt satsing på jernbane og foreslår å bevilge mer enn 10 mrd. kroner til jernbaneformål i 2010.

Omleggingen av bilavgiftene i en mer miljøvennlig retning fortsetter. Regjeringen foreslår å øke CO₂-komponenten i engangsavgiften slik at incentivene til å kjøpe biler med lave CO₂-utslipp styrkes ytterligere.

Regjeringen foreslår å øke Grunnfond for fornybar energi og energieffektivisering ytterligere, med en bevilgning på 5 mrd. kroner i 2010. Økningen i fondskapitalen fører til at anslått avkastning i 2011 øker til 1 mrd. kroner.

Regjeringen arbeider aktivt for å realisere målet om å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010. Naturmangfold er høyt prioritert på Miljøverndepartementets budsjett for 2010. En stor del av de økte bevilgningene på naturforvaltningsområdet går til oppfølging av naturmangfoldloven, som trådte i kraft 1. juli 2009.

For å styrke fokuset på den økologiske tilstanden i vårt marine miljø har Regjeringen i Nasjonalbudsjettet 2010 utvidet indikatoren for fiskeressurser med to nye arter, og inkludert en omtale av Norges viktigste sjøfuglbestander.

Som ledd i oppfølgingen av bærekraftstrategien opprettet Regjeringen et ekspertutvalg for å utrede hvordan hensynet til bærekraftig utvikling og klima bedre kan ivaretas i offentlige beslutningsprosesser. Utvalget leverte sin rapport til Finansdepartementet 22. juni 2009. Rapporten er sendt på høring med frist i desember 2009.

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 har betydning for sentrale økonomiske og politiske prosesser og omtales årlig i Regjeringens viktigste planleggingsdokument – nasjonalbudsjettet.

Alle departementer rapporterer til Finansdepartementet om sitt arbeid for bærekraftig utvikling. Med utgangspunkt i disse rapportene og Statistisk sentralbyrås (SSB) årlige rapport om utviklingen i bærekraftindikatorne (jf. avsnitt 7.1.3), vil Finansdepartementet arbeide videre for å styrke koordineringen og øke vektleggingen av bærekraftthensyn i Regjeringens arbeid.

7.1.3 Om den nasjonale strategien for bærekraftig utvikling

Regjeringen presenterte en ny 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, ozonlaget 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 også fattigdom, som en særlig viktig utfordring. Dette kapitlet omhandler særlig Regjeringens arbeid 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. Departementene benytter indikatorsettet i sine rapporteringer til Finansdepartementet om arbeidet med bærekraftig utvikling. Statistisk sentralbyrå rapporterer årlig om utviklingen i indikatorene. Oppdaterte tall for 2008 ble i august 2009 presentert i Finansdepartementets forum for dialog med det sivile samfunn, Møteplassen for bærekraftig utvikling. Statistisk sentralbyrås rapport viser at klimagassutslippene ble redusert i 2008, dels som følge av gjennomførte tiltak, dels som følge av redusert økonomisk aktivitet i forbindelse med finanskrisen og det sterke internasjonale konjunkturtilbakeslaget. Det ligger nå også an til målet om at 1 pst. av bruttonasjonalinntekt skal gå til bistand vil bli nådd i 2009, for første gang siden beregningsmåten for BNI ble lagt om i 1995.

7.2 Rapportering om arbeidet med bærekraftig utvikling

Nedenfor rapporteres det om Regjeringens arbeid for bærekraftig utvikling med utgangspunkt i de syv politikkområdene og utviklingen i indikatorene for bærekraftig utvikling. I boks 7.1 gis en samlet oversikt over utviklingen i bærekraftindikatorene.

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. Framover vil følgende stå sentralt i Regjeringens arbeid:

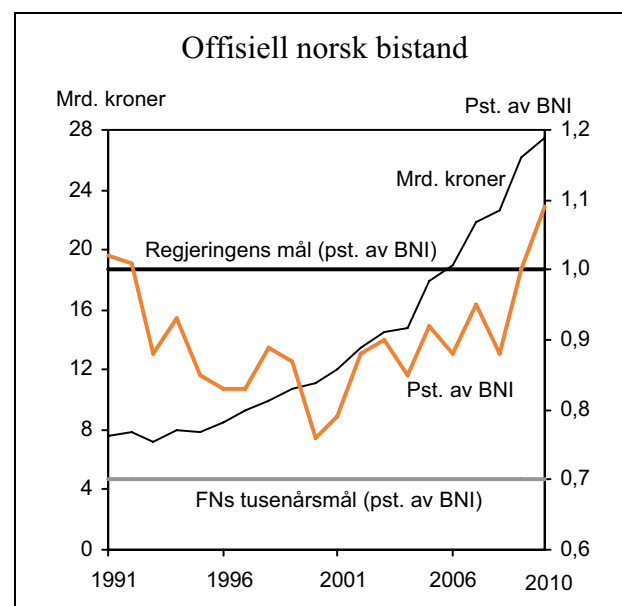
- Norge skal fortsatt være en pådriver i det internasjonale arbeidet for å slette de fattigste landenes gjeld og for å øke bevilgningene til utviklingssamarbeid.
- Styrke klimasatsingen i utviklingssamarbeidet ved å operasjonalisere Regjeringens klima- og skogsatsing i utviklingsland.
- Arbeide for økt internasjonal oppslutning om fangst og sikker lagring av karbon (CO₂).
- Beskytte naturgrunnlaget i nordområdene.
- Legge til rette for økt import fra de fattigste landene.

Regjeringen vil arbeide for et internasjonalt handelsregime hvor hensyn til miljø, faglige og sosiale rettigheter, matsikkerhet og utvikling i fattige land skal tillegges avgjørende vekt.

Norge vil bygge videre på det gode samarbeidet med FNs miljøorganisasjon, UNEP, og styrke UNEPs og FNs rolle.

Bistand og gjeldslette

Offisiell norsk bistand, som er bærekraftindikator 1, foreslås økt fra 26 192 mill. kroner i saldert budsjett 2009 til 27 416 mill. kroner i Statsbudsjett 2010, jf. figur 7.1. For 2010 anslås bistanden å utgjøre 1,09 pst. av bruttonasjonalinntekt (BNI). I 2009 oppfylder Regjeringen målet om en bistandsandel på 1 prosent av anslått BNI. FNs mål



Figur 7.1 Offisiell norsk bistand, nivå og andel av BNI

Kilder: NORAD og Statistisk sentralbyrå.

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 2008. I 2008 lå OECD-landenes offisielle bistand i gjennomsnitt på 0,30 pst. av BNI. I praksis er den norske bistanden enda høyere enn de offisielle bistandstallene tilsier, ettersom Norge unnlater å inkludere bilateral gjeldslette i disse tallene.

Handlingsplanen for 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 fra 2006 legges det opp til en videreføring av satsingen på følgende områder:

- Bærekraftig forvaltning av biologisk mangfold og naturressurser.
- Forvaltning av vannressurser, vann og sanitære forhold.
- Klimaendringer og tilgang til ren energi.
- Miljøgifter.

Tiltak mot avskoging

Avskoging og skogforringelse tilsvarer 17 pst. 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. 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 systemer samt strategier mot avskoging og skogforringelse. Det mest avgjørende for å få varige reduksjoner i utslippene fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland er at disse omfattes av en internasjonal klimaavtale under Klimakonvensjonen. Ivaretagelse av lokalbefolkningens, ikke minst urfolks, rettigheter og rolle i en mer forsvarlig skogforvaltning vil være viktig i gjennomføringen av 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 for-

slag i tråd med dette i de pågående klimaforhandlingene.

Regjeringen foreslår å øke bevilgningene til klima- og skogsatsingen med om lag 650 mill. kroner, fra 1,5 mrd. kroner i saldert budsjett 2009 til drøyt 2,1 mrd. kroner i 2010. I tillegg foreslås en tilsgagnsfullmakt på 1,4 mrd. kroner.

Som del av skogsatsingen er Regjeringen villig til å bidra med inntil 1 mrd. USD til det brasilianske Amazonas-fondet fram til 2015. Størrelsen på det norske bidraget er avhengig av hvor godt Brasil lykkes med å redusere avskogingen.

Miljøovervåking vil trolig bli viktig for verifisering av eksisterende og kommende avtaler om utslippsreduksjoner. Norsk Romsenter arbeider med å øke bruken av satellittdata i gjennomføringen av Regjeringens skogprosjekt, i samarbeid med blant annet Brasil og Tanzania.

Handel med utviklingsland

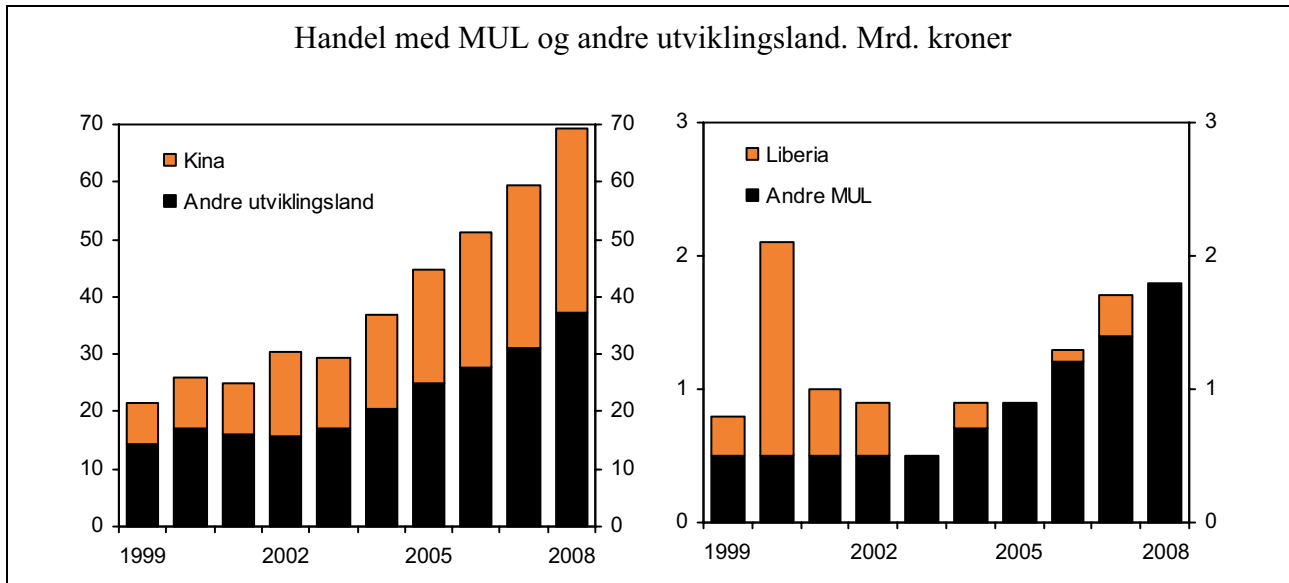
Handel er sentralt for utviklingslandenes inntekter, produktivitetsvekst og sysselsetting. Bærekraftindikator 2, handel med utviklingsland, fanger opp vår import fra både de minst utviklede landene (MUL) og fra utviklingsland samlet, jf. figur 7.2.

Norges import fra utviklingsland har steget betydelig det siste tiåret og utgjorde 14,7 pst. av den totale importen til Norge i 2008, opp fra 13 pst. året før. Importen fra Kina utgjør ca. 31 mrd. kroner, eller 45 pst. av den samlede importen fra utviklingsland til Norge. Denne andelen har holdt seg stabil de senere årene. Brasil følger deretter med 9 pst. Det ble importert varer og tjenester fra MUL for 1,8 mrd. kroner i 2008. Både råolje- og skipsimport, som varierer betydelig over tid, utgjør en stor del av den totale importen fra MUL. Transaksjoner med skip fra Liberia var i 2008 lik null.

Norge bidrar til at de fattige landene kan få hevdet sine interesser i WTO-forhandlingene og vil i bistandspolitikken legge opp til at landene i sør kan ta del i utviklingen av internasjonal handel.

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. Høsten 2005 lanserte Norge programmet Olje for utvikling. 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



Figur 7.2 Handel med MUL og andre utviklingsland¹ totalt. Import i mrd. kroner

¹ Land som OECD definerer som kvalifisert for å motta utviklingshjelp.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

omfatter ressursforvaltning, inntektsforvaltning, skattlegging og miljøhensyn. Etterspørselen etter programmets tjenester har vokst over tid, og samarbeidet omfatter i dag mer enn 25 land.

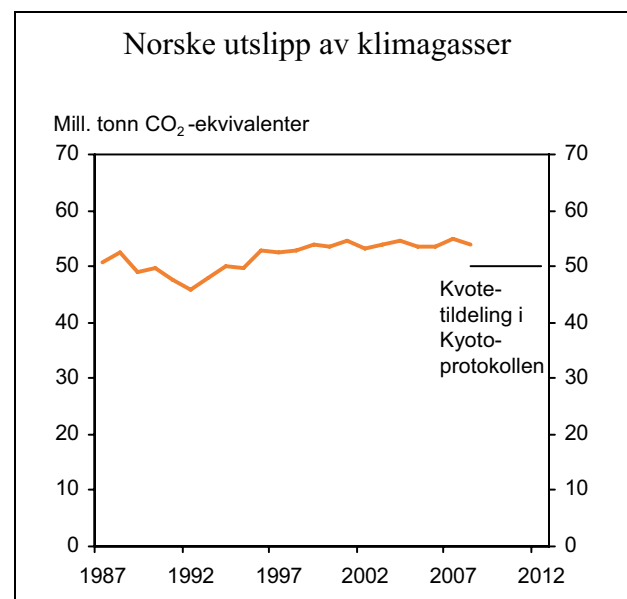
7.2.2 Klima, ozonlaget og langtransporterte luftforurensninger

Norske utslipp av klimagasser er bærekraftindikator 3. Klimaproblemet er trolig den største miljøutfordringen verden står overfor. 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 Regjeringens klimapolitikk og framskrivinger av klimagassutslipp er gitt i kapittel 3.8.

Norges utslipp over tid og det norske utslippsmålet under Kyotoprotokollen er vist i figur 7.3. De norske utslippene av klimagasser var i 2008 på 53,8 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Det er 2,2 pst., eller 1,2 mill. tonn, mindre enn i 2007. Industri, olje- og gassvirksomhet og veitrafikk, som er de største utslippskildene i Norge, sto for til sammen 72 pst.

av totale klimagassutslipp i 2008. Nedgangen i utslipp skyldes i hovedsak reduserte utslipp fra industri og transport utenom veitrafikk og må ses i sammenheng dels med investeringer i ny, utslippsreducerende teknologi, dels med virkningene på den økonomiske aktiviteten av finanskrisen og det internasjonale tilbakeslaget.

Norges utslipp ligger nå om lag 8 pst. høyere enn i 1990, og om lag 7 pst. høyere enn den gjen-



Figur 7.3 Norske utslipp av klimagasser relatert til Kyotomålet

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Statens forurensningstilsyn.

nomsnittlige årlige kvotemengden Norge er tildelt under Kyotoprotokollen for perioden 2008 – 2012. Regjeringen har besluttet å overoppfylle denne forpliktelsen med 10 prosent. 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 3.8.4 for en nærmere gjennomgang. De siste ti årene har Norges utslipp av klimagasser holdt seg mer eller mindre stabile til tross for sterk økonomisk vekst og økende befolkning. Dette har vært mulig gjennom en betydelig energieffektivisering, delvis som følge av økte kostnader ved utslipp og ulike støtte-tiltak.

Transport

Veitrafikk og innenriks luftfart står for om lag en firedel av de norske klimagassutslippene og er blant sektorene hvor utslippene har økt mest det siste tiåret. I 2007 ble CO₂-avgiften for innenriks luftfart økt, og engangsavgiften for kjøretøy ble endret slik at CO₂-utslipp i hovedsak erstattet slagvolum som beregningsgrunnlag for avgiften. Fra 1. januar 2009 ble incentivene i engangsavgiften til kjøp av lavutslippsbiler ytterligere forsterket, og i budsjettforslaget for 2010 foreslår Regjeringen å gjøre ytterligere endringer i engangsavgiften, slik at biler med lave CO₂-utslipp favoriseres enda sterkere. Etter at Regjeringen begynte omleggingen av avgiftene 1. januar 2007 har CO₂-utslippene fra førstegangsregistre kjøretøy blitt redusert fra 177 g/km i 2006 til 152 g/km i perioden januar-august 2009.

I tråd med klimaforliket ble bevilgningen til belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområdene doblet i 2009. I 2010 foreslår Regjeringen at det bevilges 332,8 mill. kroner til ordningen. Videre foreslår Regjeringen at det bevilges 51,6 mill. kroner i tilskudd til miljøvennlig transport gjennom TRANSNOVA-prosjektet.

Regjeringen fortsetter med en storstilt styrking av jernbanen. Som oppfølging av St.meld. nr. 16 (2008–2009) Nasjonal transportplan 2010–2019 foreslås det økte bevilgninger til jernbane over Samferdselsdepartementets budsjett. Bevilgningene til Jernbaneverket foreslås økt nominelt med om lag 1,3 mrd. kroner fra saldert budsjett 2009 til 8,4 mrd. kroner i 2010. Til kjøp av persontransport med tog er det videre foreslått bevilget om lag 1,7 mrd. kroner, som er på om lag samme nivå som i saldert budsjett 2009. Til Statens jernbanetilsyn er det foreslått bevilget 47,2 mill. kroner. Bevilgningene

til jernbaneformål skal bidra til at transportbrukerne får et godt jernbanetilbud. Regjeringen ønsker at jernbanen skal være en miljøriktig og god transportløsning for både personer og gods. Sikkerhet og driftsstabilitet i togtrafikken har høy prioritet.

Samlet foreslår Regjeringen å bevilge 10 176 mill. kroner til jernbaneformål i 2010. Dette er en økning med om lag 1,3 mrd. kroner sammenliknet med saldert budsjett for 2009. I tillegg foreslår Regjeringen å bevilge 1,3 mrd. kroner til jernbaneformål i tiltakspakken i januar 2009.

Klimatiltak i kommunene

Kommuner og fylkeskommuner kan spille en viktig rolle i arbeidet for reduksjon av klimagassutslipp og tilpasning til klimaendringer. Anslag viser at kommunesektoren har styrings- og/eller påvirkningsmulighet for ca. 20 prosent av Norges klimagassutslipp. Kommunesektorens bidrag vil være knyttet til egen virksomhet og rollen som planmyndighet.

I plandelen av den nye plan- og bygningsloven, som trådte i kraft 1. juli 2009, gis nye virkemidler for styring av arealbruk og transport, energibruk og miljøvennlig energiomlegging. Regjeringen har lagt fram statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging i kommunene som skal sikre at kommunene tar i bruk alle sine virkemidler i arbeidet med å redusere klimagassutslipp.

Gjennom utviklingsprogrammet Framtidens byer har staten inngått forpliktende avtaler med de 13 største byene i landet. Avtalene, som særlig fokuserer på veitransport, energi i bygg, avfall og forbruk samt klimatilpasning, er planlagt å redusere klimagassutslippene i deltakerbyene med 24 pst. innen 2020 og 35 pst. innen 2030. I tillegg vil tiltakene prege byene i form av flere sykkelstier og mindre biltrafikk, bedre avfalls- og ombruksløsninger, lettere tilgang til fornybar energi og større tilpasningsdyktighet til klimaendringene.

Fangst og lagring av CO₂

Norge er ledende innenfor satsingen på fangst og sikker lagring av CO₂. FN, IEA og OECD har slått fast at fangst og sikker lagring av CO₂ 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.

Miljøverndepartementets utslippstillatelse av 12. oktober 2006 og gjennomføringsavtalen mellom staten og Statoil samme dag danner utgangspunktet for bygging av et fullskala fangstanlegg for

CO₂ på Mongstad. Samarbeidet er todelt; det skal etableres et teknologisenter for CO₂-fangst, og det skal etableres et fullskala anlegg i tilnytning til kraftvarmeverket. Formålet er å utvikle løsninger som kan redusere kostnader samt teknisk og økonomisk risiko knyttet til fullskala CO₂-fangst, og som kan få bred bruk nasjonalt og internasjonalt. Teknologisenteret er under bygging i regi av staten, Shell og StatoilHydro. Statsforetaket Gassnova forvalter statens interesser knyttet til CO₂-håndtering. I henhold til utslippstillatelsen skal CO₂-håndtering være på plass i 2014.

Regjeringen har besluttet å stanse anskaffelsesprosessen for tildeling av kontrakt for bygging av CO₂-fangstanlegget på Kårstø bl.a. i påvente av et klarere bilde av driftsmønsteret ved gasskraftverket.

Samtidig utredes mulige transport- og lagringsløsninger for CO₂ fra fullskala fangstanlegg på Mongstad og Kårstø.

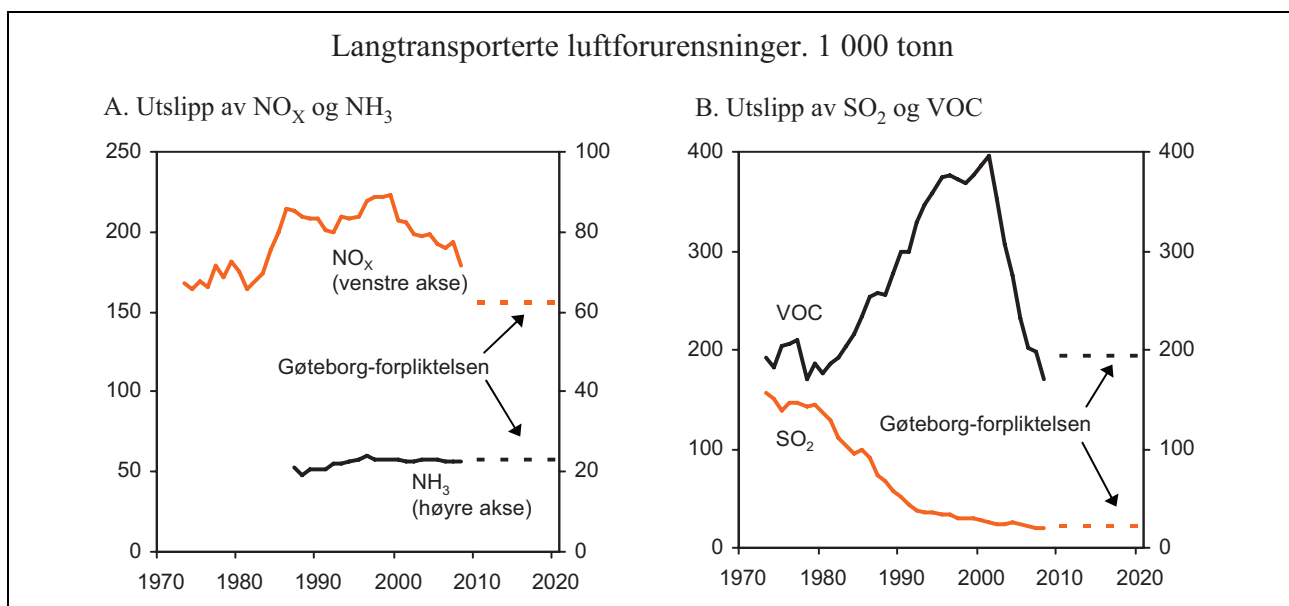
For 2010 foreslår Regjeringen å bevilge totalt 3 281 mill. kroner over Olje- og energidepartementets budsjett til arbeid med CO₂-håndtering på Mongstad, fangst- og lagring av CO₂, integrasjonsløsning på Kårstø og drift av Gassnova. I tillegg foreslås bevilgninger på til sammen i overkant av 180 mill. kroner til CLIMIT-programmet i 2010, en økning på om lag 30 mill. kroner fra 2009. CLIMIT er et nasjonalt program for forskning, utvikling og demonstrasjon av teknologier for CO₂-håndtering. Videre foreslås bevilgningen på 20 mill. kroner til arbeid med CO₂-håndtering internasjonalt videre-

ført fra 2009. Samlet sett innebærer dette at det foreslås om lag 3 481 mill. kroner til CO₂-håndtering over Olje- og energidepartementets budsjett for 2010. Dette er en økning på 1 556 mill. kroner fra saldert budsjett 2009.

Langtransporterte luftforurensninger

Gøteborgprotokollen setter tak for utslipp av fire langtransporterte gasser i 2010 (bærekraftindikator 4). Tre av gassene, NO_x (nitrogenoksider), SO₂ (svoveldioksid) og NH₃ (ammoniakk), har forurende virkninger. Norge har forpliktet seg til å redusere de årlige utslippene av NO_x til maksimalt 156 000 tonn for 2010. Foreløpige tall viser at utslippene i 2008 var på 178 600 tonn, som er 14 pst. lavere enn i utgangsåret 1990, jf. figur 7.4. Utslippene må reduseres med ytterligere 13 pst. for at Norge skal overholde utslippsforpliktelsen i Gøteborgprotokollen.

Fra 2007 ble det innført en NO_x-avgift som ble anslått å dekke 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_x-avgift mot at de reduserer de årlige utslippene med til sammen 30 000 tonn. Næringsorganisasjonene har selv etablert et fond – Næringslivets NO_x-fond – som skal finansiere kostnadseffektive tiltak. Samlet er det så langt innvilget støtte fra fondet på om lag 1,2 mrd. kroner. Hvis næringsorganisasjonene ikke har



Figur 7.4 Utslipp av langtransporterte luftforurensninger og utslippsforpliktelser under Gøteborgprotokollen. 1 000 tonn

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Statens forurensingstilsyn.

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. Avtalen ventes å gi et vesentlig bidrag til at Norge oppfyller NO_x-forpliktelsen i Gøteborgprotokollen. Statens forurensningstilsyn (SFT) har ansvaret for å kontrollere at forpliktelsen overholdes. På bakgrunn av rapport fra organisasjonene og egne kontroller har SFT konstatert at avtaleforpliktelsen for 2008 er overholdt ved at delmålet om utslippsreduksjoner på 2000 tonn er gjennomført. Regjeringen vurderer også hvordan utslippsreduksjoner kan gjennomføres for kilder som ikke omfattes av avtalen.

For å oppfylle kravet i Gøteborgprotokollen om reduserte NO_x-utslipp i skipsfarten vil det være nødvendig å utvikle ny teknologi. Staten bidrar til dette ved å støtte maritim forskning og innovasjon. Som figur 7.4 viser, ligger Norge an til å oppfylle Gøteborgprotokollens forpliktelser når det gjelder reduksjon i utslippene av de andre gassene, som er ammoniakk, svoveldioksid og flyktige hydrokarboner (NMVOC).

Styringsorganet for Konvensjonen om langtransportert grenseoverskridende luftforurensning har vedtatt å starte forhandlinger om en revisjon av Gøteborgprotokollen, med sikte på å vedta nye utslippsforpliktelser i desember 2010. Regjeringen vil legge vekt på at en ny avtale er effektiv og omfatter flest mulig av landene i Sørøst- og Øst-Europa, Kaukasus og Sentral-Asia.

Et revidert annekset VI til den internasjonale konvensjonen for å hindre forurensning fra skip, som ble vedtatt høsten 2008, sikter mot ytterligere reduksjon av utslippene.

7.2.3 Naturmangfold og kulturminner

Naturens mangfold

Norge har som mål å stanse tapet av naturmangfold innen 2010. Regjeringen har fulgt opp bl.a. ved å styrke Miljøverndepartementets budsjett på dette området med om lag 300 mill. kroner i 2009.

Å sikre naturmangfoldet er høyt prioritert også på Miljøverndepartementets budsjett for 2010. Bevilgningene til bevaring av naturens mangfold og friluftsliv foreslås økt med nær 146 mill. kroner fra saldert budsjett 2009. Det foreslås totalt over 575 mill. kroner til arbeidet med truede og sårbare arter i budsjettet for 2010. Nasjonalparkplanen blir i all hovedsak fullført i løpet av neste år. Bevilgningene til forvaltning av verneområder foreslås økt med 54 mill. kroner til 223 mill. kroner i 2010.

En stor del av de økte bevilgningene på naturforvaltningsområdet går til oppfølging av naturmangfoldloven som trådte i kraft 1. juli 2009.

Loven er et sentralt virkemiddel for å stanse tapet av planter, dyr og naturtyper. Det lovfestes bl.a. forvaltningsmål for naturtyper og arter, krav til kunnskapsgrunnlaget og miljørettslige prinsipper (føre-vår, samlet belastning mv.). 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.

Områdevern er et viktig virkemiddel for varig sikring av det aller mest verdifulle i norsk natur. Per august 2009 er ca. 50 800 km², eller 15,7 pst. av Norges areal, vernet i medhold av naturvernloven/naturmangfoldloven. Reinheimen, Varangerhalvøya, Seiland, Hallingskarvet, Lomsdal-Visten, Ytre Hvaler og Breheimen er nye nasjonalparker. Trillemarka-Rollagsfjell er Norges største område med naturlig skog. Vernet av dette området som naturreservat i desember 2008 var et viktig tiltak for å ta vare på norsk naturmangfold.

Artsdatabanken er en nasjonal oversikt over naturtyper, arter og populasjoner i Norge. Rødlista over truede og sårbare arter ble lagt fram i 2006, og det arbeides med å presentere en revidert versjon i 2010. I 2006 var mer enn 1 000 arter kritisk eller sterkt truet. For å unngå at disse skal forsvinne fra norsk natur, må særskilte tiltak iverksettes. Totalt er nå 39 handlingsplaner, som omfatter ca 80 truede arter, under utarbeiding eller oppfølging.

Spredning av fremmede arter er en av de største truslene mot naturmangfoldet. I 2007 la Artsdatabanken fram en svarteliste over fremmede arter. Arbeidet med å følge opp den nasjonale strategien mot fremmede, skadelige arter, som ble lagt fram i mai 2007, er intensivert. Naturmangfoldlovens nye regler for fremmede arter vil bli et viktig virkemiddel. Spredning av fremmede organismer via utslipp av urensset ballastvann fra internasjonal skipsfart regnes som en alvorlig trussel mot naturmangfoldet i marine områder. Miljøverndepartementet fastsatte i juli 2009 en ny forskrift som gjelder fra 1.1. 2010 med krav til håndtering av ballastvann. Norge er dermed et av de første landene i verden til å innføre et nasjonalt regelverk på området.

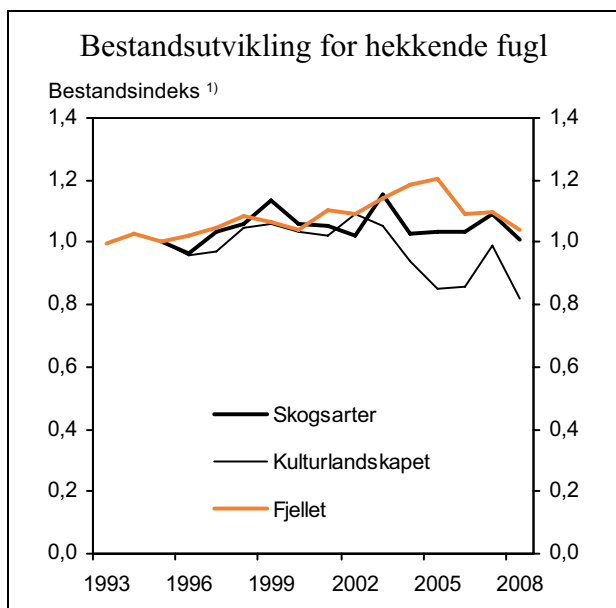
Det mangler kunnskap om helse- og miljøeffekter ved bruk av genmodifiserte organismer. Dette tilsier en fortsatt restriktiv holdning på området. Norge har fått gjennomslag i EU for at vi kan avgjøre hvilke genmodifiserte organismer som kan selges og settes ut i miljøet i Norge. Regjeringen forhandler 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.

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 for utviklingen av fuglebestander i fjellet, skogen og kulturlandskapet, jf. figur 7.5. For alle tre seriene er datagrunnlaget mangelfullt og ikke representativt for landet som helhet. Et system som skal sikre representative data fra hele landet, er under oppbygging.

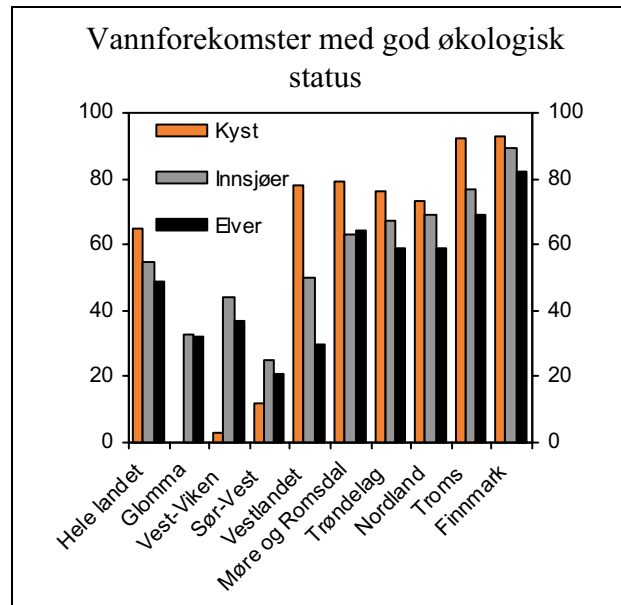
Etter planen skal Miljøverndepartementet legge fram en samlet oversikt over naturtilstanden i Norge - en naturindeks - i 2010.

Norge har store ferskvannsforkomster og nærhet til store havområder. Bærekraftindikatorne nr. 6 og 7, vannsystemer hhv. 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



Figur 7.5 Bestandsutvikling for hekkende fugl¹

¹ Indeksen er basert på foreløpige og ufullstendige data.
Kilde: Direktoratet for naturforvaltning.



Figur 7.6 Andel vannforekomster med antatt god økologisk status i 2015

Kilde: Statistisk sentralbyrå

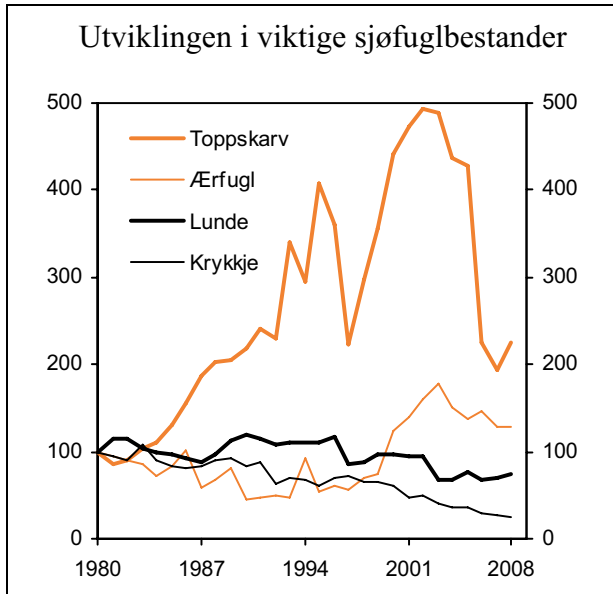
til forurensning (kjemisk tilstand) og naturmangfold (økologisk tilstand). Det pågår for tiden en omfattende kartlegging av miljøtilstanden i norske vannforekomster.

Over halvparten av de undersøkte innsjøene (55 pst.) er vurdert til å ha god eller svært god vannmiljøkvalitet. Det samme gjelder nesten halvparten av de undersøkte elvene (49 pst.). For kystvann er statusen samlet sett bedre enn for ferskvann, men det er store forskjeller mellom vannregionene. Samlet sett er kvaliteten på vannforekomstene høyere fra Møre og Romsdal og nordover enn i Sør-Norge.

Flere sjøfuglbestander langs norskekysten har hatt en urovekkende tilbakegang. For å styrke kunnskapen på dette området startet Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet i 2005 opp sjøfuglprogrammet SEAPOP i samarbeid med oljenæringen. SEAPOP 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. Sjøfuglernes 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. På bakgrunn av



Figur 7.7 Utviklingen i noen viktige sjøfuglbestander. Utgangsbestanden i 1980 = 100.

Kilde: Norsk institutt for naturforskning.

tidligere svingninger i bestanden for toppskarv er det vanskelig å vite om nedgangen fra 2001 er en varig trend.

For andre sjøfugler, som krykkje og lunde, har utviklingen vært negativ. Dette kan tyde på at næringstgangen for fugl som beiter fisk på det åpne havet har blitt dårligere. Klimaendringer kan være en av årsakene.

Sviktende næringstilgang er en viktig medvirkende faktor til at også mange andre bestander av fiskespisende sjøfugl har vist stor tilbakegang de siste årene.

TEEB – en «Stern-rapport» om naturmangfoldet

«The Economics of Ecosystems and Biodiversity» (TEEB), er et initiativ tatt av miljøvernministrene under G8+5-møtet i Potsdam i mars 2007. Inspirasjonen kom bl.a. fra Nicholas Sterns rapport fra 2006, som for alvor satte de økonomiske tapene ved fortsatte klimaendringer på dagsorden.

Prosjektet har levert en foreløpig rapport som peker på signifikante økonomiske tap og påvirkning på menneskelig velferd både globalt og lokalt som følge av tap av biomangfold og ødeleggelse av økosystemer.

Regjeringen har støttet det videre arbeidet med prosjektet med 3 mill. kroner. over Utenriksdepartementets budsjett. Sluttrapporten fra prosjektet vil foreligge i 2010.

Kulturminner

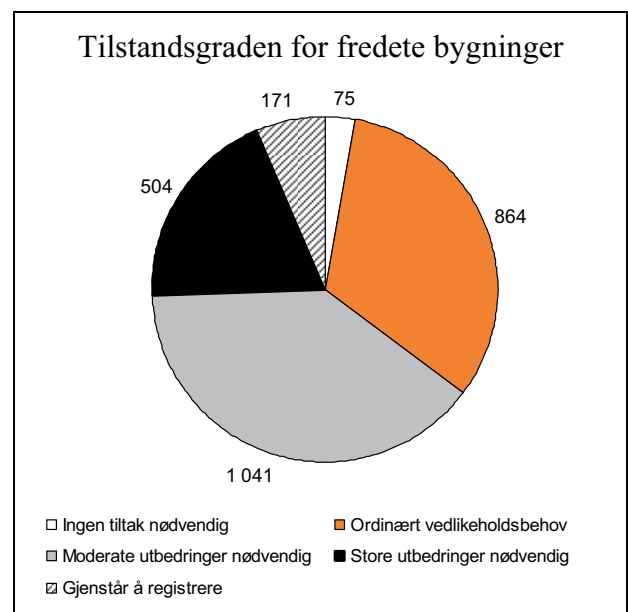
Kulturminner og kulturmiljøer er utsatt for forfall og skader. Bærekraftindikator 8, tilstandsgraden for fredete bygninger, er vist i figur 7.8. Regjeringen vil fortsette arbeidet med å få oversikt over tilstanden i fredete bygninger for å kunne verne kulturarven mer effektivt. En fullstendig oversikt ventes i løpet av høsten 2009.

Arbeidet med fredete bygninger i privat eie har hatt høy prioritet, og den negative tendensen i tilstanden er i ferd med å snu. Tall fra SSB viser at et flertall av bygningene har et ordinært vedlikeholdsbehov (35 pst.) eller behov for moderate utbedringer (42 pst.), mens 504 bygninger (20 pst.) har behov for store utbedringer. Det er et mål at alle bygninger med moderat eller stort vedlikeholdsbehov skal ha kommet ned i ordinært vedlikeholdsbehov i 2020. Som følge av en økning i Kulturminnefondet i 2009 øker avkastningen fra fondet i 2010 med 11,5 mill. kroner til 55,2 mill. kroner. Bevilgningen til opptrappingsplanen for å sikre fredete kulturminner og -miljøer økes med 20 mill. kroner.

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 miljø-



Figur 7.8 Status for tilstandsgraden for fredete bygninger i privat eie pr. mai 2008. Antall bygninger

Kilde: Riksantikvaren.

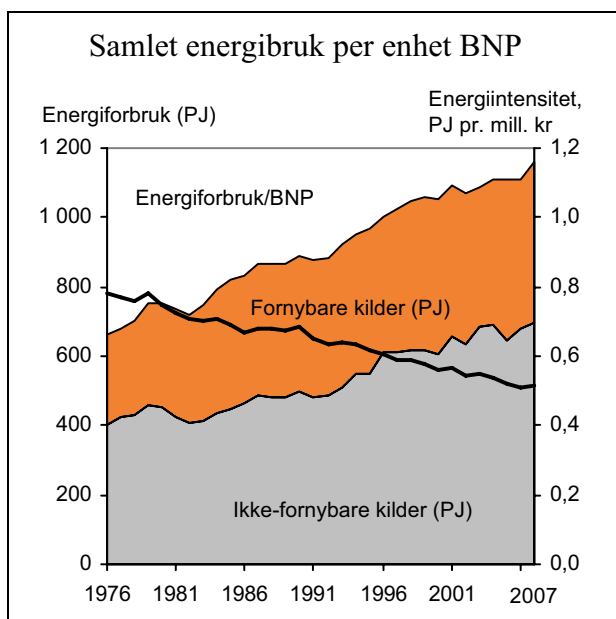
vennlig energinasjon og ledende innenfor utviklingen av miljøvennlig energi. Satsing på fangst og sikker lagring av CO₂, energieffektivisering, fornybar varme og fornybar elektrisitet er sentrale elementer i denne politikken.

Bærekraftindikator 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. Fra 1976 til 2007 har Norge, ifølge SSB, redusert energiforbruket per enhet BNP med drøyt 33 pst., som tilsvarer 1,3 pst. i gjennomsnitt per år.

Likevel har energiforbruket totalt økt med 75 pst. i samme periode, noe som tilsvarer 1,9 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 de siste 20–30 årene. I Norge sto fornybare kilder for om lag 40 pst. av samlet energiforbruk i 2007 – den samme andelen som i 1976. Til sammenlikning var fornybarandelen i EU, ifølge IEA, på 7,3 pst. i 2006.

Olje- og gassvirksomheten

Olje- og gassvirksomheten offshore er pålagt kvoteplikt og må kjøpe alle kvotene den trenger i markedet. I tillegg er virksomheten pålagt CO₂-avgift.



Figur 7.9 Samlet energibruk per enhet brutto nasjonalprodukt (BNP¹), og energibruk fordelt på fornybare og ikke-fornybare kilder

¹ BNP i faste 2007-priser.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

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 Petroleums-tilsynet 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. CO₂-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 Sm³ 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-vår-prinsippet, og skal sikre at utslipp til sjø av olje og miljøfarlige stoffer ikke fører til uakseptabel helse- eller miljøskade. De siste årene har oljevirkosomheten gjennomført en rekke tiltak, som har ført til betydelige reduksjoner i utslipp av olje per enhet produsert vann. 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. 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. Planen skal revideres i 2010.

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.

Regjeringens satsing på miljøvennlig energiomlegging

Enova står sentralt i Regjeringens arbeid med miljøvennlig energi. I perioden 2006–2009 har regje-

ringen bevilget om lag 2,4 mrd. kroner til fornybar energi og energieffektivisering gjennom Enova. Dette er mer enn 3 ganger så mye som under forrige regjering.

Regjeringen har opprettet Grunnfond for fornybar energi og energieffektivisering med en bevilgning på 10 mrd. kroner i 2007 og en ytterligere bevilgning på 10 mrd. kroner i 2009. Grunnfondet bidrar til å finansiere Enovas arbeid. Avkastningen av Grunnfondet gir en utbetaling på 756 mill. kroner i 2010. Regjeringen foreslår å øke fondet ytterligere, med en bevilgning på 5 mrd. kroner i 2010. Økningen i fondskapital vil føre til at avkastningen fra grunnfondet anslås å komme opp i 1,0 mrd. kroner i 2011. Enovas satsing finansieres også ved et påslag på nettatariffen på 1 øre/kWh, noe som forventes å gi en inntekt på om lag 760 mill. kroner i 2010. Videre foreslås bevilget over Statsbudsjettet 200 mill. kroner til Energifondet. I tillegg foreslås det en tilsagnsfullmakt på 400 mill. kroner.

Enova gir også betydelig støtte til miljøvennlige oppvarmingsløsninger og strømsparing i husholdninger. Støtten omfatter blant annet pellets-kaminer, pelletskjeler og sentrale styringssystemer. I 2009 styrket Regjeringen satsingen gjennom en bevilgning til støtteordningen for husholdninger på 40 mill. kroner. Antallet husholdninger som har fått tilskudd har i 2009 passert 10 000.

Det foreligger en overenskomst mellom Norge og Sverige om prinsippene for videre utvikling av et felles marked for elsertifikater med sikte på å etablere et svensk-norsk marked fra 1. januar 2012. Dette er første gang to land har blitt enige om prinsippene for et felles sertifikatmarked, og det vil legge grunnlaget for betydelige investeringer i fornybar elektrisitet. Både for Sverige og Norge vil EUs fornybardirektiv 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 CO₂. I alt ga Innovasjon Norge miljørettede tilsagn for 618 mill. kroner i 2008. Over Nærings- og handelsdepartementets budsjett foreslås det i 2010 som en ny ordning under Innovasjon Norge å bevilge 100 mill. kroner til en satsing på miljøteknologi.

Investinor AS ble opprettet i 2008, og har et særlig fokus på klima- og miljøprosjekter. Selskapet har en egenkapital på 2,2 mrd. kroner til egenkapitalinvesteringer og skal blant annet bidra til at nye prosjekter innenfor miljø- og miljøvennlig teknologi får tilgang på kapital med aktivt eierskap.

Forskning og utvikling er nødvendig for at Norge skal nå målet om å bli et lavutslippssamfunn. Regjeringen foreslår en bevilgningsøkning på 300 mill. kroner til forskning og utvikling på fornybare energikilder og karbonfangst- og lagring. Dette er det tredje trinnet i oppfølgingen av klimaforlikets punkt 4.6 Forskning på fornybar energi, der 70 mill. kroner ble bevilget i Revidert nasjonalbudsjett 2008 og 300 mill. kroner ble bevilget i Statsbudsjettet 2009. I tillegg ble 75 mill. kroner bevilget til forskning og utvikling innen klima og fornybar energi, med hovedvekt på havvindmøller, gjennom tiltakspakken for arbeid i 2009.

Regjeringen foreslår i tillegg å bevilge 50 mill. kroner til annen klimaforskning. Satsingen omfatter etableringen av et internasjonalt klimaforskningscenter i Bergen, økte bevilgninger til forskningsprogrammet NORKLIMA, norsk kontingent i nordisk toppforskningsprogram, og midler til sekretariatet i Klima21.

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 – avsluttende 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 2009 hadde OED og NVE gitt endelig konsesjon til fire vindkraftanlegg som kan gi en samlet årlig produksjon på om lag 1120 GWh. Fem vindkraftprosjekter fikk i samme periode avslag. Parallelt har

Enova gjennomført en søknadsrunde hvor fire prosjekter som kan gi en samlet produksjon på rundt 450 GWh/år ble tildelt støtte.

10. september 2009 ga Olje- og energidepartementet konsesjon til vindkraftverket Havsul I i Møre og Romsdal. Dette er den første norske konsesjonen til et storskala bunnfast vindkraftverk i sjøen. Konsesjonen omfatter et vindkraftverk på 350 MW. Årlig produksjon kan bli så mye som 1 TWh elektrisitet, tilsvarende forbruket til om lag 50 000 norske husstander. Det er forutsatt at en eventuell utbygging skal følges opp med et miljøovervåkingsprogram som blant annet tar for seg anleggets påvirkning på fugl og fisk.

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 viltlevende 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 det ulovlige, uregulerte og urapporterte fisket. Fiskeridirektoratet ble styrket med 10 mill. kroner i 2009 som en opptrapping av arbeidet mot dette fisket.

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 2009 er 51,5 mill. kroner. Programmet videreføres i 2010.

Bærekraftig forvaltning av fiskeressursene innebærer at bestandene ikke høstes ned til et nivå der det er fare for reproduksjonen. Figurene nedenfor viser utviklingen for fire av våre viktigste fiskebestander sammenliknet med føre-vår-grenseverdier, som tilsvarer nivået hvor det er fare for reproduksjonen.

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.

Bærekraftindikator 10 er gytebestand for nordøstarktisk torsk og norsk vårgytende sild, nordsjøtorsk og nordøstarktisk sei. Figur 7.10A og B viser utviklingen av disse bestandene, sammenliknet med føre vår-verdier.

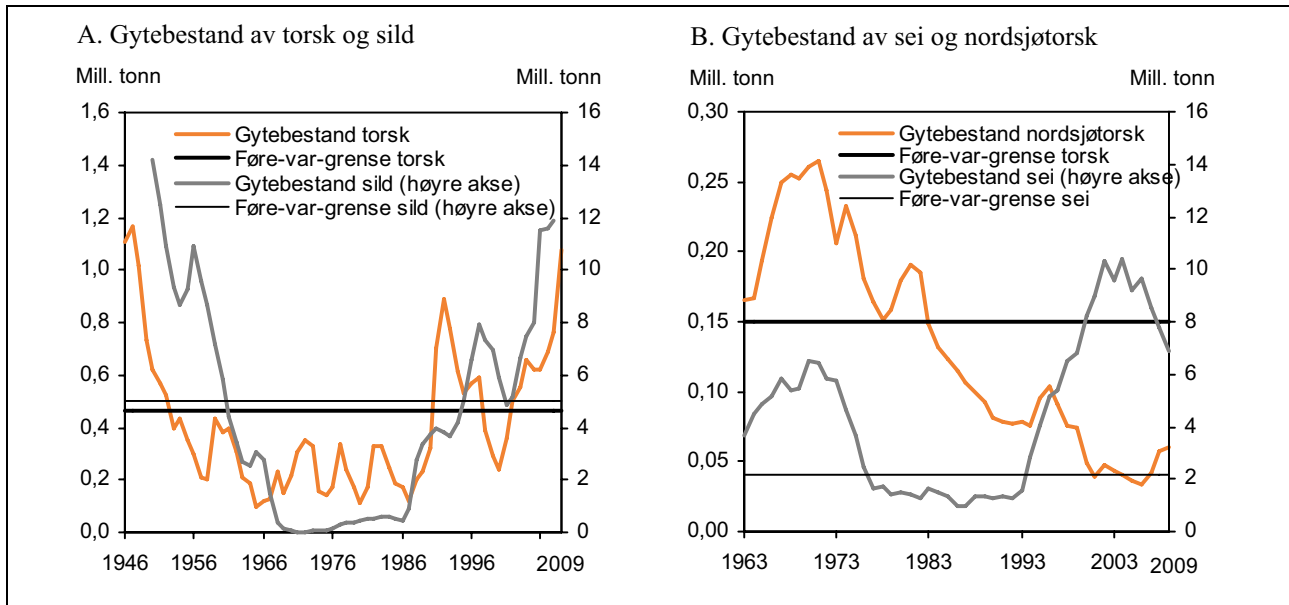
Nordøstarktisk torsk (fig. 7.10 A) har i henhold til Det internasjonale råd for havforskning (ICES) god reproduksjonsevne og beskattes bærekraftig. For 2010 vurderer ICES at kvoten for nordøstarktisk torsk kan økes med 50 000 tonn til totalt 577 500 tonn. Dette tilsvarer et nivå som trolig ligger rundt det maksimale stabile langtidsutbyttet for bestanden.

ICES vurderer at bestanden av norsk vårgytende sild har full reproduksjonskapasitet og blir høstet bærekraftig. 2004-årsklassen vurderes å være sterk og vil komme inn i gytebestanden fra 2008 til 2010. Gytebestanden i 2008 er beregnet til ca. 12 millioner tonn, som er et historisk høyt nivå.

Gytebestand for nordsjøtorsk og nordøstarktisk sei, sammenliknet med føre vår-grenseverdier, er gitt i figur 7.10B.

Norge har en forholdsvis lav andel av fangsten av nordsjøtorsk og påvirker derfor ikke alene utviklingen i bestanden. Bestanden av nordsjøtorsk har redusert reproduksjonsevne, og det er sannsynlig at den ikke høstes bærekraftig. Fangstnivået, som har vært på vei ned siden 2000, økte igjen i 2008. Dette var hovedsakelig et resultat av økning i utkast av fisk i EU.

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.



Figur 7.10 A. Beregnet gytebestand for nordøstarktisk torsk og for norsk vårgytende sild sammenliknet med føre vår-grenseverdier¹. B. Gytebestand for nordsjøtorsk og nordøstarktisk sei, sammenliknet med føre vår-grenseverdier

¹ Føre vår-grenseverdier er inntegnet med henholdsvis 460 000 tonn for torsk og 5 mill. tonn for sild.

Kilder: Havforskningsinstituttet og ICES.

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 SSB er det registrert en samlet irreversibel omdisponering av 298 km² dyrket jord etter plan- og bygningsloven og jordloven fra 1976 til 2008. Omdisponeringen av dyrkbar mark har vært noe lavere, rundt 219 km². I alt er det dermed omdisponert 517 km² dyrket og dyrkbar jord fra 1976 til 2008. Likevel har det vært en moderat økning i samlet jordbruksareal i det samme tidsrommet.

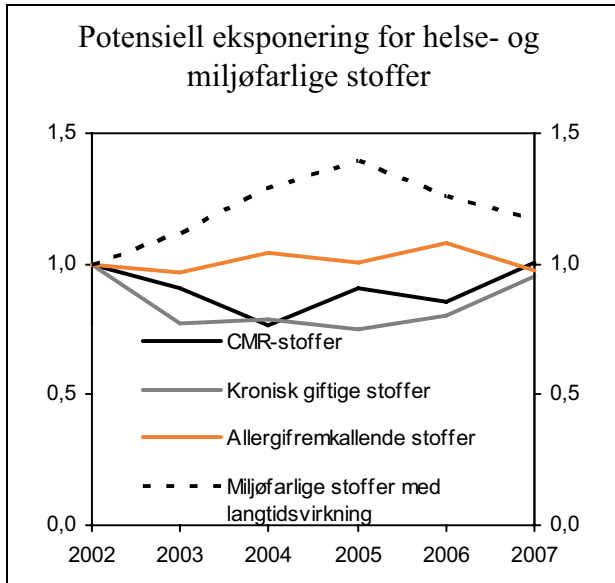
Regjeringen la i juni 2009 fram St.meld. nr 39 (2008–2009) Klimautfordringene – landbruk en del av løsningen. Meldingen synliggjør mål og aktuelle tiltak i landbruket for årene som kommer. Meldingen har hovedvekten på følgende områder: 1) binding av karbon gjennom bærekraftig skogbruk og bruk av treprodukter, 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.

Regjeringen har som mål at 15 pst. av matproduksjonen og matforbruket skal være økologisk i 2015. Satsingen på økologisk matproduksjon skal bidra til å gjøre det norske jordbruket mer bærekraftig og miljøvennlig og til å øke mangfoldet i matvaresektoren. I 2008 startet Landbruks- og matdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet det toårige prosjektet økoløft i kommunene, hvor kommunene ble invitert til å søke om status som foregangskommuner. 52 kommuner er nå plukket ut til å delta.

7.2.5 Helse- og miljøfarlige kjemikalier

Mange kjemikalier brytes svært langsomt ned i miljøet og hoper seg derfor opp i næringskjedene. Dette representerer en alvorlig trussel mot det biologiske mangfoldet, matforsyningen og helsen til kommende generasjoner. Regjeringens mål er at utslipp og bruk av helse- og miljøfarlige stoffer ikke skal føre til helseskader, skader på økosystemer eller skader på naturens evne til produksjon og selvfornyelse.

Bærekraftindikator 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. I perioden 2002–2006 var det en reduksjon i utslipp av de farligste helse-



Figur 7.11 Potensiell eksponering for helse- og miljøfarlige stoffer, 2002–2007. Indeks 2002=1
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Statens forurensningstilsyn.

skadelige stoffene, CMR-stoffer (stoffer som kan gi kreft, forårsake mutasjoner og skade forplantningen) og kronisk giftige stoffer. Utslippene gikk imidlertid betydelig opp fra 2006 til 2007 og er nå tilbake på nivåene i 2002. Bruk av oljeprodukter er viktigste kilde til CMR-stoffene. Økningen i 2007 skyldes hovedsakelig økt bruk av brensler. Utslipp av allergifremkallende stoffer har vært relativt stabile. Utslippene av stoffer med langtidsvirkninger økte fra 2002 til 2004, men har avtatt i 2006 og 2007. Resultatene må tolkes med forsiktighet. Det arbeides med å forbedre beregningsmodellen.

Den samlede bruken av kjemiske stoffer er økt. Innenfor EØS-området brukes i dag anslagsvis 50 000 forskjellige kjemikalier. For mange av disse har vi lite informasjon om helse- og miljøkonsekvensene. Gjennom REACH-forordningen, som nå har trådt i kraft i hele EØS-området, er det innført et felles regelverk på kjemikalieområdet. Arbeidet med helse- og miljøfarlige kjemikalier er nærmere beskrevet i St.meld. nr. 14 (2006–2007) Sammen for et giftfritt miljø – forutsetninger for en tryggere fremtid. I meldingen slås det fast at de mest skadelige stoffene vil bli særlig prioritert. Utslippene av disse skal reduseres vesentlig innen 2010 og stanses innen 2020. Et offentlig utvalg er nedsatt for å vurdere virkemiddelbruken for å nå 2020-målet.

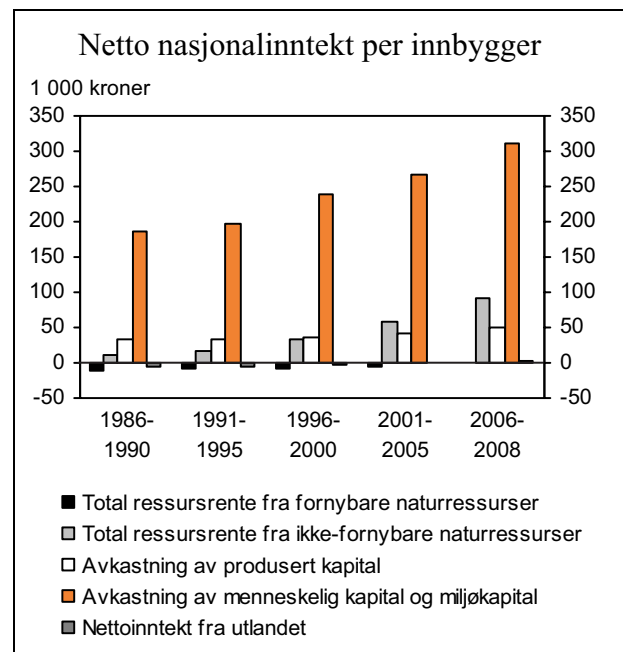
Norge skal være pådriver for strengere internasjonal regulering av helse- og miljøfarlige kjemikalier.

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 – som gjør Norge til et rikt land. Beregninger gjort av SSB viser at denne kapitalen utgjør 73 pst. av nasjonalformuen, mens olje- og gassreservene utgjør 13 pst. Beregningene viser videre at nasjonalformuen per innbygger er økende. Formuesforvaltningen er derfor på en bærekraftig kurs til tross for at olje- og gassforekomstene i Nordsjøen etter hvert tømmes.

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 20 pst. over de siste



Figur 7.12 Netto nasjonalinntekt¹ per innbygger fordelt på kilder. 1 000 kroner

¹ Faste 2008-priser.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

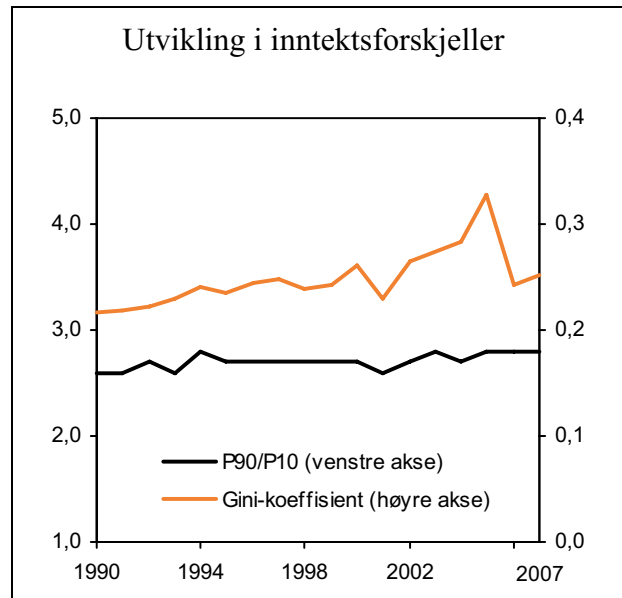
tre årene. Likevel er, som nevnt, bidraget fra humankapitalen viktigst.

SSBs analyser viser at uttak av fornybare naturressurser bidrar lite til netto nasjonalinntekt. Dette skyldes langt på vei at jordbruket i beregningen kommer ut med en stor negativ inntekt som følge av de store subsidiene til næringen. En stor inntekt fra vannkraft veier opp for dette. Bidragene fra skogbruk, fiskeoppdrett samt fiske og fangst er relativt små. Samlede bidrag fra fornybare naturressurser var moderat positive i 2008.

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 gir høy sysselsetting et godt grunnlag for finansiering av velferdsordningene. Bærekraften i modellen er avhengig av at arbeidsinnsatsen opprettholdes. Dersom arbeidslinjen svekkes, vil skattegrunnlaget og evnen til å finansiere velferdsordningene undergraves.

Regjeringen arbeider for at de økonomiske forskjellene i samfunnet reduseres. I Nasjonalbudsjettet 2008 ble det innført en ny bærekraftindikator 14, utvikling i inntektsfordeling, jf. figur 7.13. Indikatoren inneholder to ulike mål på inntektsforskjeller mellom husholdningene; Gini-koeffisienten og forholdstallet mellom den husholdningen som har inntekt akkurat over 90 pst. av husholdningene dividert på den som har inntekt akkurat over 10 pst. av husholdningene (P90/P10). Målt ut fra forholdstallet P90/P10 er inntektsfordelingen i perioden 1990–2007 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 2005, og dermed til at gini-koeffisienten steg dette året. I 2006 falt den til 0,24, det laveste nivået siden 2001. Fra 2006 til 2007 har Gini-koeffisienten økt svakt igjen, men fortsatt lavere enn i 2004 og årene før. Det kan antas at 2007-nivået på Gini-koeffisienten gir et bedre bilde av utviklingen, siden tilpasning



Figur 7.13 Utvikling i inntektsfordelingen

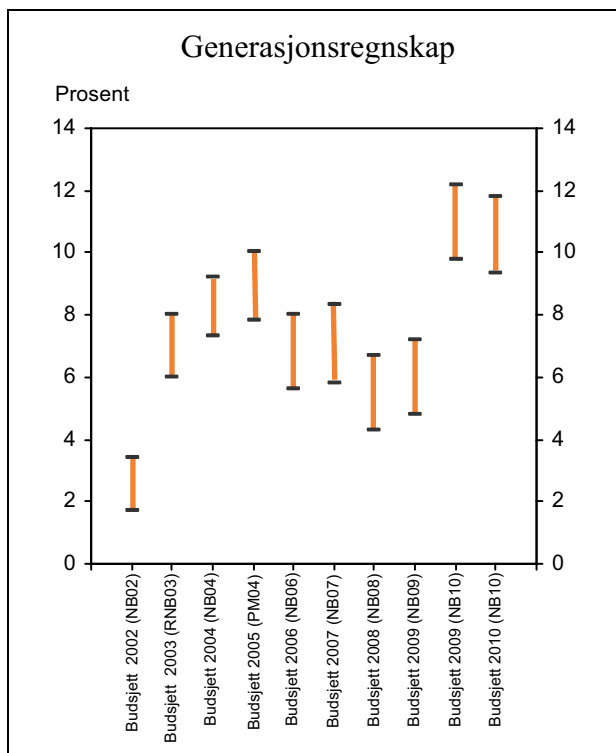
Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

gene før og etter skattereformen da i stor grad holdes utenfor. I sum kan utviklingen oppsummeres som svakt negativ siden 1990, men positiv siden 2005 målt ved Gini-koeffisienten. I kjølvannet av et sterkt aksjekursfall i 2008 vil trolig aksjeutbytterne bli lave i den nærmeste tiden, noe som isolert sett vil bidra til mindre inntektsforskjeller i en periode.

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 dem som tjener mest. Utvalget peker på flere tiltak som kan bidra til redusert ulikhet. Fordelingsutvalgets arbeid er nærmere omtalt i avsnitt 4.5.

For at grunnleggende offentlige tjenester skal kunne opprettholdes på et ønsket nivå over tid, må offentlige inntekter og utgifter være i balanse. Bærekraftindikator 15, generasjonsregnskap, belyser de generasjonsmessige fordelingsvirkningene av å videreføre dagens budsjettpolitikk, når en tar hensyn til demografiske utviklingstrekk, jf. figur 7.14. For at finanspolitikken skal være holdbar på lang sikt, må nåverdien av de ressursene som står til rådighet for offentlig sektor være like stor som

nåverdien av alle fremtidige utbetalinger. Beregninger i denne meldingen viser at offentlige budsjetter må styrkes med 180 – 225 mrd. kroner, tilsvarende 9½ – 11¾ pst. av brutto nasjonalproduktet, for å være i generasjonsmessig balanse. Dette betyr at man i framtiden enten må øke skatter og avgifter i forhold til dagens nivå eller gjennomføre tiltak som reduserer veksten i offentlige utgifter. Den kraftige oppjusteringen av inndeckningsbehovet i 2009 fra Nasjonalbudsjettet 2009 til Nasjonalbudsjettet 2010 må først og fremst ses i sammenheng med finanspolitiske tiltak for å dempe virkningene av finanskrisen og det internasjonale konjunkturtilbakeslaget på norsk økonomi. I tillegg bidrar lavere offentlig nettoformue og nye befolkningsframskrivninger til økningen. Sammenliknet med oppdaterte beregninger av generasjonsregnskapet basert på gjeldende budsjettanslag for 2009, viser generasjonsregnskapsberegningene for 2010 en liten nedjustering av inndeckningsbehovet. Det er gjort nærmere rede for generasjonsregnskapsberegningene i avsnitt



Figur 7.14 Innstrammingsbehov i offentlige finanser som andel av BNP. Generasjonsregnskapsberegninger publisert i ulike styringsdokumenter i perioden 2001–2010

¹ Beregningene til Nasjonalbudsjettet 2009 og Nasjonalbudsjettet 2010 er basert på en produktivitetsvekst på 2 pst., mot tidligere 1½ pst. For å gi et best mulig bilde av utviklingen over tid, er anslagene fra tidligere styringsdokumenter korrigert for denne endringen.

Kilde: Finansdepartementet.

3.2.2, der bærekraften i offentlige finanser er drøftet i et bredere perspektiv.

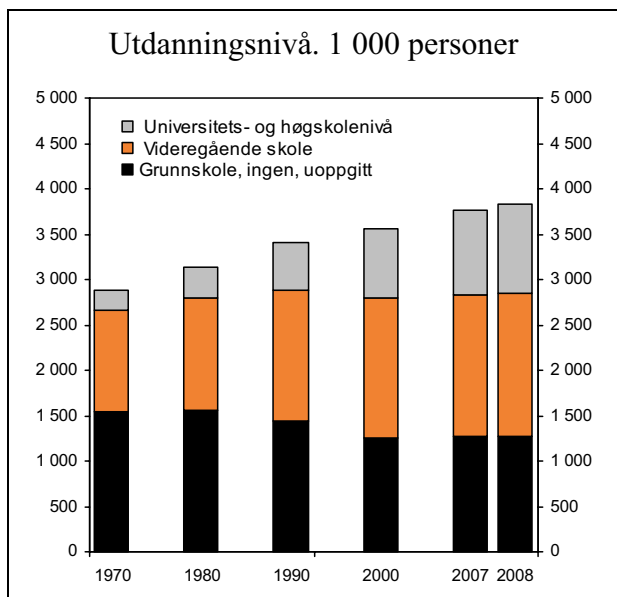
Forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland

Siktemålet med investeringene i Statens pensjonsfond utland er å oppnå en høyest mulig avkastning over tid. De etiske retningslinjene slår fast at dette også er en etisk forpliktelse. En slik avkastning antas å avhenge av bærekraftig utvikling i økonomisk, økologisk og sosial forstand. Det er også nedfelt en etisk forpliktelse om at fondet skal unngå investeringer i produksjon/aktivitet som anses grovt uetisk. Retningslinjene ble evaluert i 2008, og i St.meld. nr. 20 (2008–2009) Om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2008, foreslår Finansdepartementet bl.a. nye tiltak som vil kunne styrke hensynet til klima og bærekraftig utvikling i forvaltningen av fondet. Det er lagt opp til å opprette et nytt investeringsprogram som skal rettes mot miljørelaterte investeringsmuligheter. Videre deltar Finansdepartementet 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. Gjennom Norges Banks eierskapsutøvelse stilles det klarere forventninger til selskapers håndtering av klimaendringer i egen virksomhet og leverandørkjeden. Forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland omtales i kapittel 5.

Høyere utdanning og forskning

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 arbeidsmarkedstilknytning og inntekt, som igjen er viktige 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.

Regjeringen bruker store ressurser på forskning, og Norge har mange sterke forskningsmiljøer – med enkelte som er verdensledende på sitt felt. Den nye forskningsmeldingen, St.meld. nr. 30



Figur 7.15 Antall personer på 16 år og over, fordelt etter høyeste utdanning

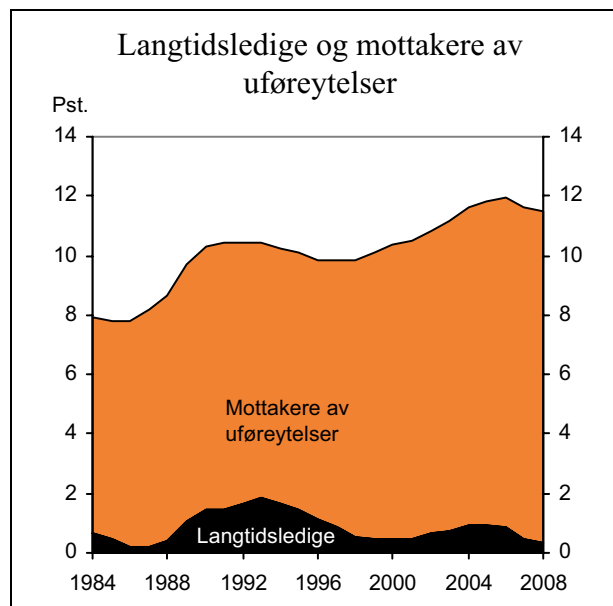
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

(2008–2009) Klima for forskning, legger vekt på at forskningen skal bidra til verdiskaping og til å løse globale utfordringer. Klima og energi, biologisk mangfold, miljøgifter og havmiljø er viktige prioriteringer.

Inkluderende arbeidsliv

Arbeidet for et mer inkluderende arbeidsliv, herunder tiltak for å redusere antallet langtidsledige og mottakere av uføreytelser, omtales i avsnitt 3.6 i denne meldingen. 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 noe over 11 prosent av befolkningen mellom 18 og 66 år enten uføretrygdet eller langtidsledig ved utgangen av 2008. I 4. kvartal 2008 var det ifølge Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) 12 000 langtidsledige. Dette er en nedgang på 1 000 personer i forhold til 4. kvartal 2007. Det siste året har imidlertid ledigheten steget noe. Ifølge AKU har også den gjennomsnittlige varigheten som arbeidsledig økt fra 2. kvartal 2008 til 2. kvartal 2009.

Veksten i antallet mottakere av uføreytelser fortsetter. Ved utgangen av 2008 var det registrert om lag 340 000 personer med uføreytelser – en økning på rundt 6 000 personer fra 2007. Mye av veksten kan forklares med endringer i befolknings-



Figur 7.16 Langtidsledige og mottakere av uføreytelser som andel av befolkningen

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

sammensetningen. 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 vår evne til å videreføre gode velferdsordninger.

Om lag 10 pst. av Norges befolkning har innvandrerbakgrunn. I enkelte innvandrergrupper er andelen uføretrygdede 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. Regjeringen vil forhindre at det utvikler seg et klassesdelt samfunn hvor personer med innvandrerbakgrunn har dårligere levekår og lavere samfunnsdeltakelse enn resten av befolkningen. Den registrerte arbeidsledigheten blant innvandrere økte fra 4,0 pst. i 2. kvartal 2008 til 6,8 pst. i 2. kvartal 2009. I samme periode økte den registrerte ledigheten i den øvrige befolkningen fra 1,2 pst. til 2,2 pst.

Både i Statsbudsjettet for 2009, i tiltaksproposisjonen og i Revidert nasjonalbudsjett 2009 ble arbeidsmarkedstiltakene styrket. Innvandrere er en viktig målgruppe for disse tiltakene. I tiltakspakken ble forsøksordningen Ny sjanse, et lønnet kvalifiseringsprogram for innvandrere som står utenfor arbeidslivet, utvidet for 2009. Regjeringen følger opp innsatsen knyttet til Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen i 2010 gjennom styrking av integreringstilskuddet og omlegging av tilskuddsordningen for

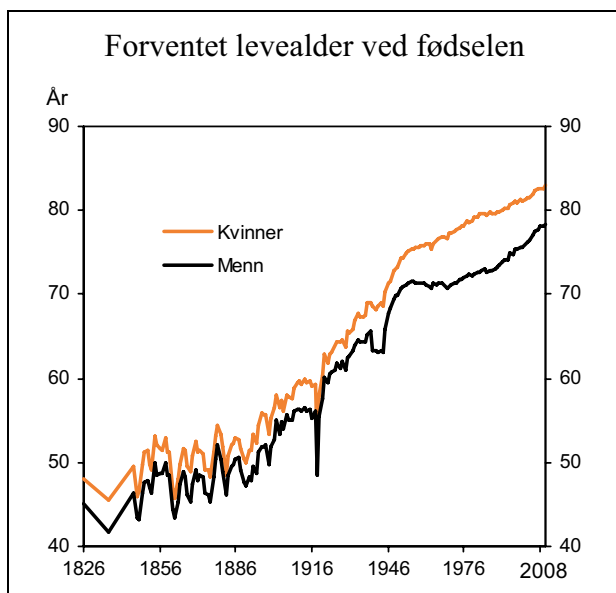
opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Arbeid mot sosialt betingede helseforskjeller

Bærekraftindikator nr. 18 er forventet levealder ved fødsel. Indikatoren fanger opp viktige forhold ved helse og velferd. Den forventede levalderen ved fødselen økte med 0,2 år fra 2007 til 2008. Kvinner kan forvente å leve 83,0 år og menn 78,3 år, jf. figur 7.17. I Japan, der levalderen 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 livsstilssykdommer. I dag har en av fem nordmenn en kroppsmasseindeks (KMI) over 30¹, en dobling i løpet av de siste 20 årene. Økt andel med overvekt og fedme fører til at flere får type 2-diabetes og øker forekomsten av hjerte-karsykdommer.

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.



Figur 7.17 Forventet levealder ved fødselen etter kjønn. 1826–2008

Kilder: Statistisk sentralbyrå 2009 og Brunborg 2004.

¹ KMI=kroppsmasseindeks. Normal vekt uttrykt som KMI ligger mellom 18,5 og 24,9, overvekt fra 25 til 29,9 og fedme fra 30 og oppover.

Gjennomsnittstallene skjuler store sosiale helseforskjeller i befolkningen. Slike forskjeller finnes for de fleste helsemål, enten man ser på dødelighet, sykkelighet, psykisk helse eller selvopplevd helse.

Mål og tiltak for utjevning av sosiale helseforskjeller er fastsatt i St.meld. nr. 20 (2006–2007) Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller. Regjeringen arbeider med å utvikle et rapporteringssystem for å følge opp tiltak på området.

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».

Miljøperspektivet og bærekraftig utvikling er viktige elementer i samisk næringsutøvelse og naturbruk. Sametinget deltar i flere prosesser hvor det utvikles kunnskap for å møte klimaendringene. Dette gjelder blant annet Klimatilpassingsutvalget, som skal utrede samfunnets sårbarhet og behov for tilpassing til klimaendringene. Sametinget deltar også i planleggingen og forberedelsene av klimatoppmøtet i København 2009 og skal være med i Norges delegasjon.

Klimaendringer gir utslag for landbruket i samiske områder, så vel som for reindriften mht. beitebetingelser og driftsmuligheter. I St.meld. nr. 39 (2008–2009) Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen foreslår Regjeringen en rekke tiltak for næringsliv og klima i samiske områder.

Samisk Høgskole leder gjennomføringen av prosjektet EALAT, som utreder hvordan reinbeiteområder i Arktis påvirkes av klimaendringer. Prosjektet er en oppfølging av Arktisk Råds klimarapport (ACIA).

Tradisjonell kunnskap er en viktig del av samisk kultur og levemåte. Den nye naturmangfoldloven slår fast at myndighetene skal legge vekt på erfaringer opparbeidet gjennom generasjoners bruk av naturen, herunder samisk bruk. Det er satt av midler over Arbeids- og inkluderingsdepar-

Boks 7.1 Samlet vurdering av utviklingen i bærekraftindikatorene

Det er behov for en mer samlet oppsummering av status og utvikling i bærekraftindikatorene fra år til år, for å synliggjøre fremskritt og utfordringer i arbeidet for en bærekraftig utvikling. Denne boksen tar et første skritt mot en slik samlet framstilling ved å oppsummere i hvilken retning de enkelte indikatorer peker. Det gis ingen beskrivelse av indikatorenes nivå. Oversikten må derfor betraktes som foreløpig og som et utgangspunkt for videre arbeid. For en nærmere omtale av mål og status vises det til beskrivelse av hver enkelt indikator i teksten.

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	– ¹
6 Vannforekomster med god eller svært god økologisk status, ferskvann	2
7 Vannforekomster med god eller svært god økologisk status, kystvann	3
8 Tilstandsgraden for fredete bygninger	4
9 Samlet energibruk pr. enhet brutto nasjonalprodukt	–
10 Beregnet gytebestand for nordøstarktisk torsk, norsk vårgytende sild, nordsjøtorske og nordøstarktisk sei sammenlignet med føre-vår-grenseverdier	+ ⁵
11 Irreversibel avgang av produktivt areal	– ⁶
12 Potensiell eksponering for helse- og miljøfarlige stoffer	0
13 Netto nasjonalinntekt pr. innbygger fordelt på kilder	+
14 Utvikling i inntektsfordeling	– ⁷
15 Generasjonsregnskap: innstrammingsbehov i offentlige finanser som prosent av BNP	+ ⁸
16 Befolkningen fordelt etter høyeste utdanning	+
17 Langtidsledige og mottakere av uføreytelser som andel av befolkningen i aldersgruppen 18–66 år	–
18 Forventet levealder ved fødselen	+

¹ Bestandsutviklingen for hekkende fugl på land viser en svak nedgang i 2009. Med unntak av fugler i kulturlandskapet, hvor det har vært en nedgang, er bestandene om lag på samme nivå som i 1993.

² Vi mangler foreløpig tall for utviklingen det siste året. Forsuringen er redusert over de siste årene, noe som isolert sett kan bidra til en bedring. Det pågår en omfattende kartlegging på området.

³ Vi mangler data for å si noe om utviklingen det siste året. Det pågår en omfattende kartlegging på området.

⁴ Det er foreløpig ikke tilstrekkelige data til å si noe entydig om utviklingen. En fullstendig kartlegging er ventet fullført høsten 2009.

⁵ For kysttorsken er det en svakt positiv utvikling det siste året. Utviklingen over tid har likevel vært negativ, og bestanden er under grensen hvor det er fare for reproduksjonen. For sei kan nedgangen siste år langt på vei forklares med naturlige variasjoner i størrelsen på årsklassene.

⁶ Data gir ikke grunnlag for å trekke sikre konklusjoner om utviklingen fra år til år. Over tid skjer det en viss avgang av arealer til veier, næringsvirksomhet etc. Omdisponering av dyrket og dyrkbar mark har vært på 517 km² fra 1976 til 2008. Jordbruksareal i drift er likevel noe større i 2006 enn i 1979.

⁷ Her er 2007 siste år det er tall for. Utviklingen i Gini-koeffisienten de siste årene er trolig sterkt påvirket av tilpasninger til skattereformen i 2006, og tolkningen av utviklingen fra 2006 til 2007 er usikker. Indikatoren P90/P10 viser et uendret nivå for de siste tre årene.

⁸ Bedringen i 2010 kommer etter en sterk økning av inndekningsbehovet i 2009, i hovedsak som følge av tiltakene for å dempe virkningen av finanskrisen og det internasjonale tilbakeslaget på norsk økonomi, jf. omtale i avsnitt 3.2.2.

tementets budsjett til arbeid med samisk tradisjonell kunnskap.

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 ønsker å føre 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 å utvikle mer bærekraftige produksjonsprosesser og 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. Virkemidlene en har til rådighet i forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland anvendes med sikte på å fremme selskapsstyring og innretning av finansielle markeder som ivaretar fondets interesser som finansiell investor. Videre skal virkemidlene anvendes for å bidra til god selskapspraksis og bevisstgjøring blant selskaper som fondet er investert i med hensyn til miljømessige og sosiale forhold.

Regjeringen mener at norske selskaper 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.

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 forbruksmønstre 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. Forbrukerne kan 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, bl.a. ved 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 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 er lovfestet i Norge, og offentlige forvaltningsorganer er forpliktet 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.

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 myndigheter og organisasjoner om bærekraft

tig 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 er en foregangsnaasjon og pådriver for økt medvirkning fra ikke-statlige organisasjoner i det internasjonale miljøvernsamarbeidet. 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 rundt spørsmål knyttet til miljø, klima, forbruk og rettferd.

7.3.4 Offentlig sektors rolle

Offentlig sektor kjøpte i 2008 inn varer og tjenester for rundt 330 mrd. kroner. Statsforvaltningens andel var rundt 123 mrd. kroner. Det er et stort potensial for reduksjon av miljøbelastningene fra det offentliges anskaffelse 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. Regjeringen ser det som viktig at statlige virksomheter tar et særlig ansvar for å gå foran som ansvarlig innkjøper og forbruker. I arbeidet knyttet til miljøansvar i offentlige innkjøp har Regjeringen et særlig fokus på tiltak knyttet til klima og energi, helse- og miljøfarlige stoffer og biologisk mangfold. Planen inneholder en egen miljøpolitikk for statlig innkjøp, med konkrete mål og krav til innkjøp av særlig viktige produktgrupper. Denne er gjort gjeldende fra og med 1. januar 2008. Veiledende miljøkriterier for de prioriterte produktgruppene til bruk for innkjøpere ferdigstilles i løpet av 2009. Miljøledelse i statlige virksomheter videreføres gjennom handlingsplanen og miljøpolitikken for statlige innkjøp er en obligatorisk del av miljøledelsessystemet. Regjeringen vil medvirke til at kommuner og fylkeskommuner øker fokus på miljø- og samfunnsansvar.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har fått ansvaret for å følge opp handlingsplanen for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser.

Helseforetakene har gjennom sine omfattende anskaffelser også en «innkjøpsmakt» som kan

bidra til å påvirke både produsent- og leverandørsiden på en positiv måte. Med en bygningsmasse på 4 mill. kvm. bidrar helseforetakene til klimagassutslipp både gjennom egen drift og gjennom anskaffelser. Innkjøp av utstyr, forbruksmaterieell og tjenester utgjør mer enn 16 mrd. kroner hvert år. I tillegg er sektoren en stor byggherre med mange store utbyggingsprosjekter.

Regjeringen har som mål å redusere negativ miljøpåvirkning tilknyttet bygge- og eiendomsvirksomheten. De viktigste utfordringene i årene framover er ytterligere reduksjon i energibruk og energiomlegging i eksisterende bygningsmasse. Statsbygg har mål om effektiv energibruk i sin eiendomsportefølje. Målet om et klimakorrigert energiforbruk på under 210 kWh/kvm i 2008 er nådd. Justert til normert driftstid var det klimakorrigerte energiforbruket på 201,7 kWh/kvm. Statsbygg har også innført mål om at nybygg i gjennomsnitt skal ligge på under 180 kWh/kvm. Det utarbeides årlig en rapport om energibruken i Statsbyggs forvaltningseiendommer,

Forsvaret publiserer årlig grundige miljøredokumenter knyttet til sin virksomhet. Forsvaret er en meget stor eier av bygningsmasse med om lag 4,5 mill. kvm. Et omfattende energiledelsesprogram gjennomføres i tett samarbeid med Enova SF. Målet er en årlig besparelse på over 90 GWh og en konvertering til CO₂-nøytrale energikilder på mer enn 75 GWh. I 2008 ble det registrert en reduksjon i energiforbruket i eiendomsmassen på 2,3 pst. sammenliknet med 2007. Forsvaret har kartlagt forurenset sjøbunn ved flere marinebaser og er i gang med rydding av forurenset bunn flere steder. Forsvarsdepartementet deltar i Nasjonalt program for kartlegging og overvåking av biologisk mangfold (2003–2010).

Kommunal- og regionaldepartementet fastsatte nye energikrav til nybygg i teknisk forskrift til plan- og bygningsloven i 2007. Fra 1. august 2009 er overgangsreglene over. De nye kravene vil bidra til å redusere bruk av fossile brensler til oppvarming i bygg. Regjeringen har under vurdering å innføre forbud mot å installere oljekjel for oppvarming i nye bygg.

De nye energikravene innebærer en reduksjon i energibehovet på cirka 25 pst. sammenliknet med tidligere krav. I tillegg ble det i juli 2009 sendt på høring forslag til ytterligere skjerping i energikravene til bygg over 500 m², med planlagt ikrafttreden i 2010.

Regjeringen vil stimulere til at flere byggeprosjekter tar i bruk miljømerkede byggevarer. Tildeling av Husbankens grunnlån og kompetansetilskudd vektlegger at prosjektene ivaretar hensynet

til helse- og miljøfarlige stoffer. Husbanken og Statens bygningstekniske etat arbeider aktivt for å øke kompetansen om energi og miljø i bygge-, anleggs- og eiendomsnæringen, kommunene og blant forbrukerne.

7.3.5 Lokalforvaltningens rolle

Kommunene er både tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere og demokratiske organer med ansvar for samfunnsutvikling. De er derfor viktige deltakere i arbeidet med miljø og bærekraftig utvikling og har et hovedansvar for arealforvaltningen. Energi, avfallshåndtering, avløpsrensing, lokal luftforurensning og viltforvaltning er andre viktige områder hvor kommunene har en sentral rolle.

Den nye plan- og bygningsloven stiller kommunene overfor strengere krav om å fremme miljøhensyn og en bærekraftig utvikling i sin areal- og samfunnsplanlegging, samtidig som de får større rom for å drive dette arbeidet.

Kommunene eier ifølge Enova rundt 25 pst. 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. Per medio august 2009 har 317 kommuner søkt om støtte fra Enova til å utarbeide en energi- og klimaplan.

Miljøverndepartementet koordinerer Regjeringens arbeid med utviklingsprogrammet Framtidens byer. Staten har inngått forpliktende avtaler med de 13 største byene i landet om samarbeid for å redusere klimagassutslippene, jf. omtale i avsnitt 7.2.2.

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 kom-

munenes miljøkompetanse og støtte opp under det nasjonale arbeidet med bærekraftig utvikling. Avtalen om Grønne energikommuner mellom Kommunal- og regionaldepartementet, Olje- og energidepartementet, Miljøverndepartementet og KS har som mål å få kommunene til å satse på energieffektivisering, fornybar energi og å få ned klimagassutslippene, jf. omtale i avsnitt 7.2.2.

Kommunesektoren har betydelige innkjøp av varer og tjenester. Gjennom et samarbeid med KS i forbindelse med handlingsplanen for miljø og samfunnsansvar i offentlige innkjøp, vil Regjeringen bidra til at kommuner og fylkeskommuner legger økt vekt på miljø- og samfunnsansvar i egne innkjøp.

7.3.6 Utdanning for bærekraftig utvikling

Kunnskap er en helt sentral forutsetning for å lykkes i arbeidet med en bærekraftig utvikling, og barnehager, skoler og andre utdanningsinstitusjoner kan gi viktige bidrag. Et av formålene med grunnopplæringen er å fremme forståelse om bærekraftig utvikling blant elevene. Kunnskapsdepartementet har gitt Utdanningsdirektoratet i oppdrag å følge opp og delta i arbeidet med FN's 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.

Finansdepartementet

tilrår:

Tilråding fra Finansdepartementet av 9. oktober 2009 om Nasjonalbudsjettet 2010 blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1

Ekstern gjennomgang av risikostyringen innen Norges Banks kapitalforvaltning

Brev til Finansdepartementet fra Norges Banks representantskap 17. september 2009

Det vises til brev av 8. september 2009 fra Finansdepartementet, hvor departementet reiser et behov for en ekstern gjennomgang av områder som omtales i hovedstyrets brev av 12. februar 2009 til departementet, jf. vedlegg 3 i St.meld. nr. 20 (2008–2009). Fra departementets side vil det kunne være hensiktsmessig at dette gjennomføres som et attestasjonsoppdrag for ekstern revisor.

Representantskapet viser også til innledende dialog med departementet i mai 2009.

I representantskapets møte i juni 2009 ble sentralbankrevisjonens plan for finansiell revisjon og tilsyn for 2009 behandlet, hvor et mulig attestasjonsoppdrag er omtalt med utgangspunkt i innledende diskusjon med departementet. Her ble følgende vedtak fattet: *Sentralbankrevisor får fullmakt til å engasjere Deloitte og planlegge for et attestasjonsoppdrag hvor formålet er å gjennomgå status for operasjonell risikostyring i forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland. Oppdragets mandat og omfang utarbeides i dialog med Finansdepartementet og fremlegges for representantskapet til godkjenning i neste møte.*

Sentralbankrevisjonen har sammen med Deloitte arbeidet videre med planleggingen av et slikt attestasjonsoppdrag som også har omfattet dialog med departementet. I representantskapets møte den 17. september 2009 har sentralbankrevisor lagt frem en sak som redegjør for organisering, innhold og fremdrift av prosjektet. Representantskapet gjorde følgende vedtak: «*Representantskapet tar notat fra sentralbankrevisor om innhold, omfang og status for planleggingen av attestasjonsoppdraget til etterretning og godkjenner at delprosjekt 1: Organisasjonsstruktur og ledelseskontroller og delprosjekt 2: Operasjonell risiko og intern kontroll gjennomføres som ledd i sentralbankrevisjonens tilsynsplan for 2009.*»

Representantskapet bevilget også midler til gjennomføring av disse delprosjektene.

Oppdraget vil bli utført innenfor den inngåtte samarbeidsavtalen med Deloitte i forbindelse med felles revisjonen av Statens pensjonsfond – Utland.

Representantskapet vil nedenfor redegjøre kort for de delprosjekter som vil bli vurdert gjennomført over en to års periode.

Beskrivelse av oppdraget

Formålet med oppdraget er å gi uavhengige bekreftelser til representantskapet. Bekreftelsen vil bli utarbeidet i henhold til internasjonal standard for attestasjonsoppdrag. Det legges til grunn at disse bekreftelsene blir tilgjengelig for Finansdepartementet og offentlig.

Oppdraget vil ta utgangspunkt i anbefalinger fra Ernst & Young prosjektet, Norges Banks oppfølging av anbefalingene i etterfølgende brev fra hovedstyret til Finansdepartementet 12. februar 2009 og relevante implementerte standarder.

Oppdragets formål er å gi en vurdering av status for risikostyringen i NBIM/NB. Det vil bli vurdert om risikostyringen er designet og implementert i henhold til relevante rammeverk og standarder. I tillegg kan det bli aktuelt å foreta en dypere gjennomgang for å vurdere om de etablerte kontroller har fungert på en effektiv måte.

Oppdraget splittet opp i seks forskjellige delprosjekter som kan gjennomføres på forskjellig tid:

- Del 1: Organisasjonsstruktur og ledelseskontroller
- Del 2: Operasjonell risiko og intern kontroll
- Del 3: Rammeverk for vurdering av motpartsrisiko
- Del 4: Oppfølging av eksterne forvaltere
- Del 5: Eksponering i forhold til valgt referanseportefølje og tilførsel av midler
- Del 6: Risikostyring i forhold til den aktive kapitalforvaltningen

Arbeidet innenfor hver del (delprosjekt) er oppdelt opp i fire forskjellige arbeidsfaser:

Fase 1: Innhenting av informasjon og opparbeidelse av forståelse

Fase 2: Gjennomgang av design og implementering. Rapportering av resultater.

Fase 3: Etablere angrepsvinkel for gjennomgang og testing av enkeltkontroller.

Fase 4: Gjennomføre tester og konkludere. Rapportering av resultater.

Omfanget på hvert delprosjekt vil være gjenstand for en nærmere vurdering.

Gjennomføring/team

Det vil bli benyttet teamressurser fra Deloitte og sentralbankrevisjonen med bred erfaring fra kapitalforvaltning. Spesialistkompetanse vil bli hentet fra Deloitte's London kontor. Sentralbankrevisor er kontraktsansvarlig og ansvarlig for tilrettelegging og kommunikasjon med bankens styrende organer og Finansdepartementet.

Fremdrift

For å høste erfaring med et oppdrag av denne type og for å tilpasse belastningen på organisasjonen vurderes det som hensiktsmessig at oppstarten av delprosjektene skjer gradvis. Høsten 2009 planleg-

ges det for gjennomføring av delprosjekt 1: Organisasjonsstruktur og ledelseskontroller og delprosjekt 2: Operasjonell risiko og intern kontroll. Her vil de to innledende arbeidsfasene bli dekket. Det legges opp til rapportfremleggelse til representantskapet 4. mars 2010 etter gjennomgang med hovedstyret.

Oppstart av øvrige delprosjekter og øvrige arbeidsfaser vil være separate vurderinger og beslutninger blant annet basert på erfaringer fra høsten 2009, dialog med Finansdepartementet og avveining i forhold til øvrige tilsynsoppgaver. Valg av ekstern revisor for banken kan også få betydning for disse vurderingene. Øvrige delprosjekter vil bli innarbeidet i årlige tilsynsplaner som blir behandlet av representantskapet.

Representantskapet ser behov for en dialog med Finansdepartementet for å komme frem til en hensiktsmessig måte å rapportere resultatene fra gjennomgangen slik at også departementets behov kan dekkes. Det kan tas kontakt med sentralbankrevisor for en nærmere orientering og dialog vedrørende innhold, fremdrift og rapportering av oppdraget.

Vennlig hilsen

Mary Kvidal
Representantskapets leder

Frank Sve
Representantskapets nestleder

Vedlegg 2

Nye investeringsprogrammer i Statens pensjonsfond – Utland

Brev til Finansdepartementet fra Norges Bank 18. september 2009

Vi viser til Finansdepartementets brev av 25. august 2009 der departementet ber om Norges Banks vurdering knyttet til enkelte investeringsmuligheter innenfor de foreslåtte investeringsprogrammene for miljøvennlige eiendeler og bærekraftig vekst i fremvoksende markeder som Finansdepartementet la opp til i St.meld. nr. 20 (2008–2009).

Investeringer utenfor dagens investeringsunivers for Statens pensjonsfond – Utland

Finansdepartementet åpnet i sin beskrivelse av mulige investeringsmuligheter for det foreslåtte investeringsprogrammet for å vurdere investeringer i unoterte markeder for Statens pensjonsfond – Utland.

Nye investeringer i unoterte markeder på disse avgrensede områdene vil kreve en omfattende kartlegging av investeringsmulighetene og en grundig vurdering av forhold knyttet til forventet avkastning og risiko ved slike investeringer. Like viktig vil det være å vurdere om Norges Bank kan etablere en organisasjon for å gjennomføre en slik forvaltning. Den operasjonelle risikoen må vurderes nøye og avgrenses, samtidig som programmets intensjoner ivaretas. Norges Bank vil gjøre disse vurderingene og vi tar sikte på å legge frem våre konklusjoner for departementet i løpet av neste år.

Investeringer innenfor dagens investeringsunivers for Statens pensjonsfond – Utland

Departementet ber videre om en vurdering av operative sider ved enkelte investeringer som faller innenfor dagens investeringsunivers. Generelt vil slike investeringer kunne gjennomføres ved bruk av dagens infrastruktur for den operative forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland i Norges Bank. Dersom departementet etablerer et mandat for miljøinvesteringer innenfor rammen av Statens pensjonsfond – Utland vil Norges Bank kunne gjennomføre forvaltningen av dette.

Obligasjonsinvesteringer

På obligasjonssiden har Finansdepartementet særskilt merket seg muligheten for å investere i såkalte «grønne» obligasjoner, utstedt av Verdensbanken. Enkelte av prosjektene som finansieres gjennom Verdensbankens utlånsprogram oppfyller gitte miljøkriterier, og banken knytter en viss del av sine innlån til disse prosjektene gjennom «grønne» obligasjoner.

Generelt vil utstederen av slike obligasjoner søke å oppnå marginalt bedre betingelser enn gjennom det ordinære innlånsprogrammet. Blant annet fordi det knytter seg kostnader til programmet gjennom etablering av nødvendige administrative systemer for å klassifisere ulike prosjekter. Det er kun mulig å oppnå bedre betingelser i markedet enn det utstederen ellers kan oppnå ved å henvende seg til et segment av investorer som ønsker å assosieres med de underliggende prosjektene.

Det er ingen operative hindringer mot å investere i slike obligasjoner, utover at likviditeten er lav og at det er uklart hvor raskt det er mulig å bygge en portefølje av slike papirer som også inneholder andre utstedere enn Verdensbanken.

Aksjeinvesteringer

Markedet for miljøinvesteringer er mer utviklet på aksjesiden. Det er naturlig å vurdere to alternative modeller. En mulighet er å etablere gitte miljøindekser som referanseportefølje for den operative forvaltningen, og at Norges Bank sin forvaltning tar sikte på å replikere denne indeksen. I vårt brev til departementet 12. september 2008 pekte vi på utfordringer ved å komme frem til seleksjonskriterier som på en helhetlig og konsistent måte representerer eiers intensjoner.

«Selv om modeller for seleksjon og øremerking kan utformes på ulike måter, vil de være gjenstand for stor grad av skjønn. Eksempelvis kan noen miljøfond og -indekser ta sikte på å unngå atomkraft på grunn av problemer med avfallshåndtering, mens

andre kan overvekte atomkraftindustri på grunn av klimaspørsmålet...»

Vi frarådet videre etableringen av diversifiserte aksjeporteføljer basert på positiv seleksjon med utgangspunkt i andre kriterier enn forventet avkastning. I vårt brev til departementet 12. september 2008 skrev vi:

«En omlegging i retning av positiv utvelgelse av selskap basert på andre kriterier enn forventet avkastning, vil representere et brudd med fondets investeringsstrategi, redusere spredningen av fondets risiko og øke den selskaps-spesifikke risikoen. Avhengig av hvilke kriterier som anvendes, vil positiv utvelgelse også kunne øke eksponeringen mot systematiske risikofaktorer. Det er ikke grunnlag for å hevde at et positivt seleksjonskriterium kan knyttes til høyere forventet avkastning. Norges Bank vil fraråde en utvikling av fondets strategi i retning av positiv utvelgelse av investeringer basert på normative vurderinger, siden dette vil være i strid med fondets langsiktige finansielle målsetting.»

Dersom departementet velger en slik modell vil departementet være ansvarlig for seleksjonskriteriet og at indeksene gjenspeiler intensjonene i mandatet. De faktiske porteføljebeslutningene vil i stor grad ligge hos indeksleverandøren. Norges Bank vil i denne modellen ikke ha et syn på hvilken miljøindeks som best representerer departementets intensjoner eller målsettinger.

En rekke allmenne krav kan stilles til indekser som skal ligge til grunn for institusjonell forvaltning. Dette er krav som at innholdet i indeksen er kjent, at instrumentene i indeksen er investerbare, at reglene for å ta nye selskaper inn og ut av indeksene er transparente, og at avkastningsberegningen er offentlig. Eventuelle indekser som velges som grunnlag for et nytt miljøfond må også møte slike allmenne krav.

Dersom departementet ønsker å benytte denne modellen vil Norges Bank foreta en grundig gjen-

nomgang av valgte indekser for å vurdere om de allmenne krav er oppfylt og om indeksering mot den valgte indeksen kan medføre risiko for høye kostnader som følge av at andre aktører tilpasser seg vår investeringsstrategi.

En alternativ modell vil være å benytte dagens referanseportefølje, men at Norges Bank etablerer mandater som tar sikte på å skape avkastning ut over referanseindeksen gjennom investeringer på områder som bidrar til å løse gitte miljøutfordringer. Det finnes i dag en rekke forvaltningsorganisasjoner som tilbyr forvaltning med særlig fokus for eksempel på teknologisk utvikling som kan ha positive miljømessige effekter. Dette kan være et felt som er særlig godt egnet for aktiv forvaltning siden det er stor usikkerhet knyttet til hvilke løsninger som vil vise seg å være økonomisk levedyktige på sikt. Gitt kompetansen Norges Bank har på vurdering av eksterne forvaltningsprodukter kan et slikt program etableres raskt.

Vurderingen knyttet til hvilke selskaper som vil lykkes med sin tilnærming til miljøutfordringene vil stor grad ligge hos de forvalterne Norges Bank velger å benytte. Modellen gir stor fleksibilitet i forhold til innrettingen av ulike mandater og hvilke forvaltningsmessige metoder som benyttes. Gitt denne modellen vil Norges Bank også kunne utvikle spesifikk intern kompetanse for å kunne forvalte miljøinvesteringer.

Siden mandatene i dette alternativet forvaltes mot dagens referanseportefølje, eller en del av dagens referanseportefølje, og innenfor rammen av miljøprogrammets størrelse, vil fondets samlede risikoprofil i svært liten grad påvirkes av det nye investeringsprogrammet. Den aktive forvaltningen vil kunne gi et positivt resultatbidrag. Vår vurdering er at dette alternativet samlet sett best ivaretar fondets langsiktige målsettinger.

Med hilsen

Svein Gjedrem

Yngve Slyngstad

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. 2008
Tabell 3.11	Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før
Tabell 3.12	Framskriving av tremåneders pengemarkedsrenter. Prosent
Tabell 3.13	Lønnskostnader per time for industriarbeidere. Prosentvis endring fra året før
Tabell 3.14	Hovedtall for offentlig forvaltning. Prosentvis volumendring fra året før
Tabell 3.15	Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før.
Tabell 3.16	Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 3.17	Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter etter nasjonalregnskapets definisjoner. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 3.18	Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner.
Tabell 3.19	Finanspolitiske indikatorer
Tabell 3.20	Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond – Utland. Mill. kroner
Tabell 3.21	Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

Tabell 3.1 Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser

	Mrd. 2006- kroner 2008	Prosentvis endring fra året før				
		Årlig gj. snitt 1997–2006	2007	2008	2009	2010
Privat konsum	947,5	3,6	6,0	1,4	0,3	4,0
Offentlig konsum	443,4	2,5	3,4	3,8	5,6	2,1
Bruttoinvesteringer i fast realkapital. ...	477,6	5,1	8,4	3,9	-5,9	-1,0
Herav:						
Oljeutvinning og rørtransport ¹	107,4	3,9	5,5	6,6	7,0	3,0
Fastlands-Norge	345,3	5,5	9,3	2,4	-9,3	-1,7
Bedrifter	187,7	5,5	12,2	6,8	-16,4	-2,6
Boliger	87,5	6,8	5,3	-8,1	-12,0	0,5
Offentlig forvaltning	70,2	4,3	7,9	5,8	13,2	-2,0
Innenlandsk anvendelse utenom lagerinvesteringer	1 868,5	3,7	6,0	2,6	0,0	2,3
Herav: Etterspørsel fra Fastlands-Norge	1 736,2	3,7	6,0	2,2	-0,3	2,4
Lagerinvesteringer ²	51,7	0,2	-0,7	0,7	-0,6	0,0
Innenlandsk sluttanvendelse	1 920,2	3,8	5,0	3,3	-0,7	2,3
Eksport	1 042,0	2,0	2,5	1,4	-6,5	0,1
Herav: Råolje og naturgass	478,0	-0,2	-2,6	-1,5	-4,4	-2,1
Tradisjonelle varer	309,2	3,8	8,7	4,8	-11,0	1,6
Samlet anvendelse	2 962,2	3,2	4,1	2,6	-2,8	1,6
Import	687,5	5,1	7,5	4,4	-4,9	2,4
Herav: Tradisjonelle varer	446,1	6,1	6,7	2,7	-7,1	1,9
Bruttonasjonalprodukt	2 274,7	2,7	3,1	2,1	-2,1	1,3
Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirkosomhet	1 719,9	3,3	6,1	2,6	-1,1	2,1
Herav: Utenom elektrisitetsforsyning .	1 666,0	3,3	6,0	2,5	-0,7	1,9

¹ Eksklusive tjenester tilknyttet utvinning.² Målt ved endring i faste priser i prosent av BNP året før.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.2 Tilgang og bruk av varer og tjenester. Mrd. kroner

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Privat konsum	786,0	826,2	881,8	941,6	991,4	1 013,8	1 072,3
Offentlig konsum	373,3	387,2	413,0	447,1	490,2	536,1	561,5
Bruttoinvesteringer i fast realkapital .	314,2	365,6	424,2	484,6	529,3	514,8	519,4
Herav:							
Oljeutvinning og rørtransport.	71,3	88,3	95,5	107,9	122,2	135,0	140,5
Fastlands-Norge	230,0	265,2	308,4	354,2	379,8	356,2	357,7
Bedrifter	109,0	129,8	156,6	181,5	202,1	174,4	172,9
Boliger	70,4	82,4	90,4	102,5	99,6	90,5	93,2
Offentlig forvaltning.	50,6	53,0	61,5	70,3	78,0	91,3	91,6
Innenlandsk anvendelse utenom lagerinvesteringer	1 473,5	1 579,0	1 718,9	1 873,3	2 011,0	2 064,6	2 153,1
Herav: Etterspørsel fra Fastlands-Norge.	1 389,3	1 478,6	1 603,1	1 742,9	1 861,4	1 906,1	1 991,5
Lagerinvesteringer	33,7	46,5	51,0	40,6	44,3	31,4	31,8
Innenlandsk sluttanvendelse.	1 507,2	1 625,4	1 769,9	1 913,9	2 055,3	2 096,0	2 184,9
Eksport	732,7	868,4	1 002,5	1 042,3	1 225,8	950,4	989,8
Herav: Råolje og naturgass	337,3	427,9	498,4	479,9	620,5	408,6	424,7
Tradisjonelle varer.	209,8	229,4	271,5	302,4	324,2	271,0	284,0
Samlet anvendelse	2 239,8	2 493,8	2 772,3	2 956,1	3 281,1	3 046,4	3 174,7
Import	496,8	548,1	612,8	679,0	732,7	705,1	737,9
Herav: Tradisjonelle varer.	323,3	351,3	407,3	450,7	477,6	442,2	462,5
Bruttonasjonalprodukt.	1 743,0	1 945,7	2 159,6	2 277,1	2 548,3	2 341,3	2 436,9
Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirkosomhet . . .	1 355,3	1 451,1	1 580,7	1 724,1	1 829,9	1 853,8	1 928,5
<i>Memo:</i> Bruttonasjonalinntekt.	1 746,4	1 959,2	2 161,1	2 293,5	2 571,6	2 400,0	2 508,0
Disponibel inntekt for Norge	1 493,7	1 694,1	1 877,0	1 990,0	2 238,9	..	..
Sparing for Norge.	334,4	480,7	582,2	601,3	757,3	..	..
Herav: Husholdninger	61,3	92,5	0,9	3,9	20,1	48,0	41,9

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.3 Bruttoprodukt etter næring. Faste priser

	Mrd. 2006- kroner 2008	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 1996–2005	2006	2007	2008
Bruttonasjonalprodukt	2 274,7	2,9	2,3	3,1	2,1
Næringsvirksomhet	1 706,6	3,0	1,7	2,5	2,3
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart	554,9	1,8	-5,3	-4,9	0,8
Oljevirkosomhet inkl. tjenester	524,8	2,1	-5,5	-5,2	0,9
Utenriks sjøfart	30,1	-2,6	-2,7	0,6	-0,5
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	1 151,7	3,5	5,3	6,7	3,0
Primærnæringene	33,1	1,1	0,0	8,0	6,0
Industri og bergverk	212,2	1,9	3,1	5,4	2,9
Bygge- og anleggsvirkosomhet	90,8	0,7	0,3	5,4	0,2
Andre næringer	815,7	4,4	6,6	7,1	3,3
Offentlig forvaltning	314,3	1,3	1,0	3,2	3,4
Korreksjonsposter	253,9	4,7	8,1	7,1	-0,5
<i>Memo:</i>					
BNP Fastlands-Norge	1 719,9	3,3	4,9	6,1	2,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.4 Bruttoprodukt etter næring

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Mrd. kroner:</i>							
Bruttonasjonalprodukt.	1 532,3	1 593,8	1 743,0	1 945,7	2 159,6	2 277,1	2 548,3
Næringsvirksomhet.	1 104,0	1 155,1	1 278,3	1 455,0	1 626,6	1 697,8	1 946,3
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart. ...	307,7	319,0	387,7	494,6	578,9	553,0	718,5
Oljevirksomhet inkl. tjenester.	283,5	295,4	361,3	465,3	548,8	517,1	684,6
Utenriks sjøfart.	24,2	23,6	26,5	29,2	30,1	35,9	33,8
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	796,4	836,1	890,6	960,4	1 047,7	1 144,8	1 227,8
Primærnæringene.	23,6	21,7	25,0	26,6	28,9	28,1	27,7
Industri og bergverk.	147,3	152,0	162,6	173,3	195,7	215,4	223,2
Bygge- og anleggsvirksomhet.	59,1	62,3	70,2	76,8	85,9	101,6	110,9
Andre næringer.	566,4	600,1	632,8	683,8	737,2	799,7	866,1
Offentlig forvaltning.	244,6	254,3	264,5	277,0	294,7	320,6	350,5
Korreksjonsposter.	183,7	184,5	200,2	213,8	238,3	258,7	251,5
<i>Memo:</i>							
BNP Fastlands-Norge.	1 224,6	1 274,8	1 355,3	1 451,1	1 580,7	1 724,1	1 829,9
<i>Prosentvis fordeling:</i>							
Bruttonasjonalprodukt.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Næringsvirksomhet.	72,1	72,5	73,3	74,8	75,3	74,6	76,4
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart. ...	20,1	20,0	22,2	25,4	26,8	24,3	28,2
Oljevirksomhet inkl. tjenester.	18,5	18,5	20,7	23,9	25,4	22,7	26,9
Utenriks sjøfart.	1,6	1,5	1,5	1,5	1,4	1,6	1,3
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	52,0	52,5	51,1	49,4	48,5	50,3	48,2
Primærnæringene.	1,5	1,4	1,4	1,4	1,3	1,2	1,1
Industri og bergverk.	9,6	9,5	9,3	8,9	9,1	9,5	8,8
Bygge- og anleggsvirksomhet.	3,9	3,9	4,0	3,9	4,0	4,5	4,4
Andre næringer.	37,0	37,7	36,3	35,1	34,1	35,1	34,0
Offentlig forvaltning.	16,0	16,0	15,2	14,2	13,6	14,1	13,8
Korreksjonsposter.	12,0	11,6	11,5	11,0	11,0	11,4	9,9
<i>Memo:</i>							
BNP Fastlands-Norge.	79,9	80,0	77,8	74,6	73,2	75,7	71,8

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.5 Nøkkeltall for handelen med tradisjonelle varer. Prosentvis endring fra året før

	2003–2007	2008	2009	2010
Eksportpris	5,0	2,3	-6,0	3,1
Importpris	2,3	3,2	-0,3	2,6
Bytteforhold ¹	2,6	-0,9	-5,8	0,5
Eksportvolum	5,2	4,8	-11,0	1,6
Import hos handelspartnerne	6,7	1,6	-12,8	1,7
Eksportmarkedsandel	-1,4	3,1	2,1	-0,1
Importvolum	8,5	2,7	-7,1	1,9
Hjemmemarkedsandel ²	-2,4	-3,7	2,8	-0,1

¹ Eksportpris i forhold til importpris.

² 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			
				2009		2010	
	2008	2009	2010	Pris	Volum	Pris	Volum
Eksport	1 225,8	950,4	989,8	-17,1	-6,5	4,1	0,1
Råolje og naturgass	620,5	408,6	424,7	-31,1	-4,4	6,2	-2,1
Skip, plattform, m.m.	13,6	15,7	16,1	2,0	13,5	2,1	0,3
Andre varer	324,2	271,0	284,0	-6,0	-11,0	3,1	1,6
Bruttoinntekter, skipsfart og oljeboringstjenester m.m. ...	119,5	117,1	119,5	2,8	-4,7	0,5	1,5
Rørtransport	13,1	13,6	14,1	1,8	2,0	1,8	2,0
Utlendingers utgifter i Norge	26,7	24,0	26,5	0,7	-10,5	2,1	8,0
Andre tjenester	108,2	100,4	105,1	0,5	-7,6	2,1	2,5
Import	732,7	705,1	737,9	1,2	-4,9	2,2	2,4
Skip, plattform, m.m.	33,6	32,9	33,5	-2,2	0,1	2,2	-0,3
Andre varer	477,6	442,2	462,5	-0,3	-7,1	2,6	1,9
Bruttoutgifter, skipsfart og oljeboringstjenester m.m. ...	61,5	64,8	66,3	4,6	0,7	1,9	0,4
Nordmenns utgifter i utlandet	91,5	87,7	92,9	5,0	-8,7	0,0	5,9
Andre tjenester	68,5	77,4	82,7	4,1	8,5	2,3	4,4
Eksportoverskudd	493,0	245,3	251,9				
Rente- og stønadsbalansen	3,4	35,0	46,3				
Overskudd på driftsregnskapet	496,4	280,3	298,2				

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.7 Sysselsatte personer etter næring

	1000 personer 2008	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 1996–2005	2006	2007	2008
I alt	2 615,9	1,0	3,6	4,1	3,1
Næringsvirksomhet	1 859,4	1,1	4,2	4,9	3,3
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart.	94,9	2,3	3,9	7,5	5,7
Oljevirksomhet inkl. tjenester.	41,9	3,5	5,2	7,8	6,6
Utenriks sjøfart.	53,1	1,5	2,9	7,3	5,0
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge ..	1 764,5	1,0	4,2	4,8	3,2
Primærnæringene	73,8	-3,2	-2,1	-2,2	-1,0
Industri og bergverk	302,7	-1,2	5,1	4,9	2,5
Bygge- og anleggsvirksomhet.	189,4	4,5	8,3	9,9	2,1
Andre næringer	1 198,7	1,6	3,8	4,4	3,8
Offentlig forvaltning.	756,4	1,0	2,4	2,3	2,4
<i>Memo:</i>					
Fastlands-Norge	2 521,0	1,0	3,6	4,0	3,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.8 Bruttoinvestering etter næring. Faste priser

	Mrd. 2006- kroner 2008	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 1996–2005	2006	2007	2008
Bruttoinvestering i fast realkapital.	477,6	4,9	11,7	8,4	3,9
Næringsvirksomhet.	407,4	5,2	11,7	8,4	3,6
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart.	132,2	3,6	11,1	5,8	8,0
Herav:					
Oljeutvinning og rørtransport.	107,4	2,8	4,3	5,5	6,6
Bedrifter, Fastlands-Norge.	187,7	5,5	17,1	12,2	6,8
Primærnæringene.	10,0	-1,3	6,7	0,2	13,3
Industri og bergverksdrift.	34,2	3,5	7,1	25,3	11,9
Kraftforsyning.	12,3	3,8	3,5	16,5	13,3
Bygge- og anleggsvirksomhet.	9,8	15,0	30,7	14,2	3,2
Samferdsel.	17,4	-0,7	-2,7	18,2	-0,3
Annen næringsvirksomhet inkl. varehandel	103,9	9,8	26,0	8,3	5,6
Boligtjenester.	87,5	6,7	4,1	5,3	-8,1
Offentlig forvaltningsvirksomhet.	70,2	3,7	11,6	7,9	5,8
Stat.	34,6	4,1	13,3	4,0	5,0
Kommuner.	35,6	3,2	9,8	12,0	6,6
Lagerinvesteringer ¹	51,7	0,0	0,0	-0,7	0,7
Bruttoinvesteringer i alt.	529,3	4,6	10,6	4,4	6,7
<i>Memo:</i>					
Bruttoinvestering i fast realkapital utenom oljevirkosomhet og utenriks sjøfart.	345,3	5,5	11,9	9,3	2,4

¹ Målt ved endring i faste priser i prosent av BNP året før.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.9 Produktivitetsutviklingen. Prosentvis endring fra året før¹

	Årlig gjennomsnitt					
	1971–1980	1981–1990	1991–2008	1971–2008	2009	2010
<i>Arbeidskraftsproduktivitet</i>						
Fastlands-Norge.	3,2	1,6	2,3	2,4	0,0	2,4
Private fastlandsnæringer ²	2,9	1,7	2,6	2,4	0,5	2,6
<i>Total faktorproduktivitet</i>						
Fastlands-Norge.	2,1	0,8	2,0	1,7	-1,0	1,7
Private fastlandsnæringer ²	2,1	1,0	2,2	1,9	-0,6	1,9

¹ Arbeidsproduktivitet er definert som bruttoprodukt per utført timeverk, mens total faktorproduktivitet er definert som den delen av endringen i bruttoproduktet som ikke kan henføres til endring i bruken av arbeidskraft og realkapital.

² Private næringer i Fastlands-Norge utenom bolig, primærnæringer og elektrisitetsforsyning.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.10 Sysselsettingsfrekvenser og arbeidsledighet for ulike OECD-land. 2008

	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.....	58,3	57,7	84,0	89,5	64,3	74,2	6,8	8,2	1,8	2,0	0,9	1,1
USA ¹	50,2	52,3	72,3	86,0	57,0	67,7	11,2	14,4	4,6	5,0	3,7	3,7
Japan	41,8	41,0	67,5	92,6	51,7	81,4	6,6	7,9	4,0	3,8	2,6	4,3
EU-15	39,0	44,6	72,1	87,6	38,9	56,0	14,8	15,1	6,9	5,6	5,2	5,2
EU-19	36,3	42,2	72,0	87,3	36,7	54,9	15,2	15,1	6,9	5,6	5,2	5,1
Belgia.....	24,4	29,3	73,8	87,2	24,4	41,3	13,8	14,8	6,2	5,4	4,2	3,5
Danmark	67,3	69,7	83,9	91,8	51,4	64,2	8,4	6,1	2,8	1,8	2,7	2,5
Finland.....	45,0	54,0	81,3	87,3	55,8	57,0	16,2	13,7	5,4	4,3	5,2	5,7
Frankrike.....	28,0	33,4	77,3	89,1	36,0	40,5	18,0	18,2	7,1	5,6	4,4	4,9
Hellas.....	19,2	28,8	62,2	90,8	27,7	59,1	27,7	15,1	10,4	4,2	3,6	2,9
Irland	45,2	47,1	69,4	86,5	41,6	66,0	7,6	13,1	3,4	5,5	2,1	3,6
Island ¹	73,9	70,5	82,9	92,9	77,6	88,7	7,5	9,0	1,7	2,2	0,6	2,5
Italia	19,4	29,1	60,2	86,7	24,0	45,5	24,7	18,9	7,7	4,7	2,9	3,2
Nederland	68,7	69,6	79,5	92,0	41,1	60,2	5,5	5,7	2,6	1,9	3,4	4,0
Polen	23,7	31,0	71,0	84,0	20,7	44,1	19,9	15,2	6,8	5,4	4,4	5,8
Portugal.....	30,8	38,5	75,8	87,6	43,9	58,5	20,2	13,4	8,6	6,0	5,8	7,3
Spania ¹	35,7	43,2	65,9	84,4	31,1	60,9	25,8	23,7	11,8	8,9	8,9	6,4
Sveits	61,2	63,6	80,6	93,7	60,0	77,0	7,4	6,7	3,6	2,2	2,7	2,5
Sverige ¹	45,9	45,9	83,5	89,4	66,9	73,6	19,6	19,2	4,7	4,0	3,4	4,1
Storbritannia ¹ ...	55,1	57,5	75,4	87,9	49,0	67,7	12,0	16,0	3,7	4,1	2,0	3,4
Tyskland	44,5	49,7	74,7	87,1	46,0	61,7	10,0	10,7	7,2	6,9	8,9	8,1
Østerrike	52,2	59,5	78,6	90,2	30,8	51,8	8,2	7,9	3,6	3,1	2,5	1,8

¹ 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 ¹		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
USA	1,1	-2,7	1,6	3,8	-0,7	1,4	5,8	9,3	10,0
Japan	-0,7	-5,6	1,5	1,4	-1,2	-0,6	4,0	5,2	5,5
Tyskland	1,0	-4,8	1,1	2,8	0,3	0,8	7,3	8,0	11,0
Frankrike	0,3	-2,1	1,0	2,8	0,3	1,0	7,4	9,5	11,0
Storbritannia	0,7	-4,3	0,8	3,6	1,9	1,5	5,7	8,2	9,4
Nederland	2,1	-4,5	0,3	2,5	1,4	0,9	2,9	3,9	6,5
Sverige	-0,4	-4,6	1,3	3,4	-0,2	1,4	6,2	8,9	11,4
Danmark	-1,1	-3,2	0,7	3,4	1,2	1,8	3,3	5,7	7,2
Finland	0,7	-4,3	0,5	4,1	1,6	1,0	6,4	8,7	10,5
Kina	9,0	8,5	9,0	-	-	-	-	-	-
Russland	5,6	-6,0	0,5	-	-	-	-	-	-

¹ Prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: OECD, IMF, Eurostat, nasjonale kilder og Finansdepartementet.

Tabell 3.12 Framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter¹. Prosent

	2008	2009	2010
Norske renter ²			
Nasjonalbudsjettet 2010.....	6,2	2,6	3,5
Revidert nasjonalbudsjett 2009.....		3,0	2,8
Norges handelspartnere ³	4,5	1,3	1,5

¹ Årsgjennomsnitt beregnet på bakgrunn av implisitte terminrenter.

² Anslag i Nasjonalbudsjettet 2010 og Revidert nasjonalbudsjett 2009.

³ Handelsveiet gjennomsnitt av EUR, SEK, GBP, DKK, USD og JPY.

Kilder: Thomson Reuters og Finansdepartementet.

Tabell 3.13 Lønnskostnader per time for industriarbeidere. Prosentvis endring fra året før

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Vekst i lønnskostnader pr. time:							
Norge	5,4	3,9	5,9	2,8	4,3	4,5	5,3
Norges handelspartnere ¹	3,8	3,6	2,9	2,6	2,7	3,5	3,9
Relativ timelønnskostnadsvekst i nasjonal valuta	1,5	0,4	2,9	0,2	1,6	1,0	1,4
Relativ timelønnskostnadsvekst i felles valuta .	9,6	-2,5	-0,8	4,9	1,1	2,7	1,8
Memo:							
Valutakurs ²	-7,4	3,0	3,8	-4,4	0,5	-1,7	-0,5

¹ Tall for handelspartnere er beregnet som veide geometriske gjennomsnitt, der vektene er de som nå ligger til grunn for beregningen av industriens effektive valutakurs.

² Konkurranssekursindeksen. Et positivt endringstall innebærer en effektiv svekkelse av norske kroner.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene,

Tabell 3.14 Hovedtall i offentlig forvaltning. Prosentvis volumendring fra året før

	Mrd. kroner 2008	Gj.snitt 1997–2006 ¹	2007	2008	2009	2010
Offentlig konsum.....	490,2	2,5	3,4	3,8	5,6	2,1
Statlig	252,9	2,2	2,0	3,0	6,0	1,1
Kommunalt.....	237,4	2,6	5,0	4,7	5,3	3,2
Offentlige investeringer	78,0	4,3	7,9	5,8	13,2	-2,0
Statlig	38,2	2,9	4,0	5,0	19,5	-4,3
Kommunalt.....	39,8	5,3	12,0	6,6	7,0	0,4
Bruttoprodukt	350,5	1,2	3,2	3,4	2,9	2,7
Statlig	154,6	0,9	2,2	2,1	2,3	1,2
Kommunalt.....	195,9	1,4	3,9	4,4	3,3	3,8
Sysselsetting, mill. timeverk. .	932,9	0,3	2,4	2,7	2,3	1,9
Statlig	389,7	-0,3	1,4	1,3	1,6	1,1
Kommunalt.....	543,2	0,6	3,1	3,7	2,7	2,5

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.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.15 Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før				
	2006	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010	
A Totale inntekter (B+C)	1219 747	1278 149	1432 364	1216 638	1250 122	4,8	12,1	-15,1	2,8	
B Løpende inntekter	1217 684	1275 573	1430 391	1214 438	1248 722	4,8	12,1	-15,1	2,8	
1. Formuesinntekter	260 277	272 445	352 318	271 448	263 860	4,7	29,3	-23,0	-2,8	
2. Skatt- og pensjonspremier	948 265	992 806	1067 708	932 264	973 832	4,7	7,5	-12,7	4,5	
2.1 Oljeskatter	225 433	196 630	246 976	120 100	127 600	-12,8	25,6	-51,4	6,2	
2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge	257 761	280 561	275 610	265 304	278 049	8,8	-1,8	-3,7	4,8	
2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	465 071	515 615	545 122	546 860	568 182	10,9	5,7	0,3	3,9	
4. Andre overføringer, bøter, driftsresultat mv.	9 142	10 322	10 365	10 726	11 031	12,9	0,4	3,5	2,8	
C Kapitalinntekter	2 063	2 576	1 973	2 200	1 400	24,9	-23,4	11,5	-36,4	
1. Avgift på arv og gaver	2 063	2 576	1 973	2 200	1 400	24,9	-23,4	11,5	-36,4	
D Totale utgifter (E+F)	820 606	874 297	957 407	1042 871	1092 840	6,5	9,5	8,9	4,8	
E Løpende utgifter	794 854	843 862	921 574	998 522	1051 085	6,2	9,2	8,3	5,3	
1. Renteutgifter og utbytte	33 105	29 800	36 374	31 744	31 561	-10,0	22,1	-12,7	-0,6	
2. Overføringer til utlandet	17 569	18 751	22 073	26 200	27 400	6,7	17,7	18,7	4,6	
3. Subsidiar	41 882	44 136	48 530	50 424	53 069	5,4	10,0	3,9	5,2	
4. Stønader til husholdninger	266 887	278 419	297 759	326 338	348 743	4,3	6,9	9,6	6,9	
5. Overføringer til ideelle organisasjoner	22 417	25 630	26 612	27 733	28 787	14,3	3,8	4,2	3,8	
6. Konsum i offentlig forvaltning	412 994	447 126	490 226	536 082	561 524	8,3	9,6	9,4	4,7	
F Kapitalutgifter	25 752	30 435	35 833	44 349	41 755	18,2	17,7	23,8	-5,8	
1. Nettoinvesteringer i fast realkapital	24 662	29 748	33 699	43 817	40 754	20,6	13,3	30,0	-7,0	
2. Netto kjøp av tomter og grunn	-2 514	-2 093	-1 388	-2 291	-1 575	-	-	-	-	
3. Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet	2 685	1 809	2 384	1 634	1 386	-32,6	31,8	-31,4	-31,3	
4. Kapitaloverføringer til utlandet	919	971	1 138	1 189	1 189	5,7	17,2	4,5	0,0	
G Nettofinansinvestering (A-D)	399 141	403 852	474 957	173 768	157 283	1,2	17,6	-63,4	-9,5	
1. Kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift (netto)	5 469	4 114	4 241	7 901	2 616	-	-	-	-	
2. Overskudd før låntransaksjoner	393 673	399 739	470 716	165 866	154 667	1,5	17,8	-64,8	-6,8	

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.16 Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen etter nasjonalregnskaps definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før				
	2006	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010	
A Totale inntekter (B+C)	1080 229	1130 427	1277 387	1052 984	1081 407	4,6	13,0	-17,6	2,7	
B Løpende inntekter	1078 166	1127 851	1275 414	1050 784	1080 007	4,6	13,1	-17,6	2,8	
1. Formuesinntekter	245 839	255 793	335 366	257 425	249 181	4,0	31,1	-23,2	-3,2	
2. Skatt- og pensjonspremier	828 249	868 447	937 909	790 294	827 364	4,9	8,0	-15,7	4,7	
2.1 Oljeskatter	225 433	196 630	246 976	120 100	127 600	-12,8	25,6	-51,4	6,2	
2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge	252 275	274 360	268 709	258 277	270 911	8,8	-2,1	-3,9	4,9	
2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	350 541	397 457	422 224	411 917	428 852	13,4	6,2	-2,4	4,1	
3. Overføringer innen offentlig forvaltning.	-905	-1 548	-3 036	-2 277	-2 041	-	-	-	-	
4. Andre overføringer, bøter, driftsresultat mv.	4 983	5 159	5 175	5 342	5 503	3,5	0,3	3,2	3,0	
C Kapitalinntekter	2 063	2 576	1 973	2 200	1 400	24,9	-23,4	11,5	-36,4	
1. Avgift på arv og gaver	2 063	2 576	1 973	2 200	1 400	24,9	-23,4	11,5	-36,4	
D Totale utgifter (E+F)	681 509	716 257	777 557	863 500	906 977	5,1	8,6	11,1	5,0	
E Løpende utgifter	665 692	699 731	757 966	838 051	882 290	5,1	8,3	10,6	5,3	
1. Renteutgifter og utbytte	25 600	18 576	20 837	23 205	22 887	-27,4	12,2	11,4	-1,4	
2. Overføringer til utlandet	17 569	18 751	22 073	26 200	27 400	6,7	17,7	18,7	4,6	
3. Subsidiar	33 008	34 838	37 995	39 402	40 249	5,5	9,1	3,7	2,2	
4. Stønader til husholdninger.	259 028	270 484	289 498	316 727	338 784	4,4	7,0	9,4	7,0	
5. Overføringer til ideelle organisasjoner	15 586	17 905	18 120	18 849	19 581	14,9	1,2	4,0	3,9	
6. Overføringer innen offentlig forvaltning.	98 342	106 340	116 589	136 980	146 688	8,1	9,6	17,5	7,1	
7. Konsum i statsforvaltningen.	216 559	232 837	252 854	276 688	286 700	7,5	8,6	9,4	3,6	
F Kapitalutgifter	15 817	16 526	19 591	25 449	24 688	4,5	18,5	29,9	-3,0	
1. Nettoinvesteringer i fast realkapital.	13 751	15 129	16 954	24 517	23 287	10,0	12,1	44,6	-5,0	
2. Netto kjøp av tomter og grunn.	-869	-605	-227	-1 191	-475	-	-	-	-	
3. Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet.	2 016	1 031	1 726	934	686	-48,9	67,4	-45,9	-26,6	
4. Kapitaloverføringer til utlandet	919	971	1 138	1 189	1 189	5,7	17,2	4,5	0,0	
G Nettofinansinvestering (A-D)	398 720	414 170	499 830	189 484	174 429	3,9	20,7	-62,1	-7,9	
1. Kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift (netto)	5 469	4 114	4 241	7 901	2 616	-	-	-	-	
2. Overskudd før lånetransaksjoner	393 252	410 057	495 589	181 582	171 813	4,3	20,9	-63,4	-5,4	

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.17 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter etter nasjonalregnskapets definisjoner. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før				
	2006	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010	
A. Inntekter i alt.	239 945	254 683	274 129	298 211	316 063	6,1	7,6	8,8	6,0	
1. Formuesinntekter	14 438	16 652	16 952	14 023	14 679	15,3	1,8	-17,3	4,7	
2. Skatteinntekter.	120 271	122 551	129 977	137 047	144 538	1,9	6,1	5,4	5,5	
2.1 Skatt på inntekt og formue.	114 785	116 350	123 076	130 020	137 400	1,4	5,8	5,6	5,7	
2.2 Produksjonsskatter.	5 486	6 201	6 901	7 027	7 138	13,0	11,3	1,8	1,6	
3. Overføringer fra statsforvaltningen.	101 077	110 317	122 010	141 757	151 318	9,1	10,6	16,2	6,7	
4. Andre løpende inntekter.	4 159	5 163	5 190	5 384	5 528	24,1	0,5	3,7	2,7	
B. Totale utgifter (C+D)	239 269	266 809	298 824	318 850	335 139	11,5	12,0	6,7	5,1	
C. Løpende utgifter.	229 334	252 900	282 582	299 950	318 072	10,3	11,7	6,1	6,0	
1. Renteutgifter.	7 505	11 224	15 537	8 539	8 674	49,6	38,4	-45,0	1,6	
2. Overføringer til private.	23 564	24 958	27 288	29 517	31 985	5,9	9,3	8,2	8,4	
3. Overføringer til statsforvaltningen.	1 830	2 429	2 385	2 500	2 589	32,7	-1,8	4,8	3,6	
4. Kommunalt konsum	196 435	214 289	237 372	259 394	274 824	9,1	10,8	9,3	5,9	
4.1 Lønnskostnader.	144 716	156 061	172 430	185 570	196 866	7,8	10,5	7,6	6,1	
4.2 Produktkjøp.	67 255	74 262	82 217	91 368	93 977	10,4	10,7	11,1	2,9	
4.3 Brutto driftsresultat	19 571	21 756	23 512	25 279	28 351	11,2	8,1	7,5	12,2	
4.4 Gebyrer	-35 107	-37 790	-40 787	-42 823	-44 370	7,6	7,9	5,0	3,6	
D. Kapitalutgifter	9 935	13 909	16 242	18 900	17 067	40,0	16,8	16,4	-9,7	
1. Bruttoinvesteringer i fast realkapital.	29 830	35 529	39 819	44 141	45 380	19,1	12,1	10,9	2,8	
2. Kapitalslit	18 919	20 910	23 074	24 841	27 913	10,5	10,3	7,7	12,4	
3. Andre kapitalutgifter (netto).	-976	-710	-503	-400	-400	-	-	-	-	
E. Nettofinansinvestering (A-B)	676	-12 126	-24 695	-20 639	-19 076	-	-	-	-	

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.18 Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner

	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Påløpte skatter i alt, statsforvaltningen</i>	828 249	868 447	937 909	790 294	827 364
Skatt på inntekt, formue og kapital	380 997	382 362	436 806	293 976	310 684
Ordinær inntekts- og formuesskatt (ekskl. oljeutvinning)	18 686	21 569	27 367	27 113	27 027
Skatt på inntekt og formue ved utvinning av petroleum	219 679	191 991	241 450	116 100	123 200
Felleskatt.	133 740	159 706	157 796	142 141	151 436
Annen skatt på inntekt, formue og kapital	8 892	9 096	10 193	8 622	9 021
Produksjonsskatter	258 029	278 999	274 235	262 277	275 311
Merverdiavgift	172 066	188 704	184 843	176 521	184 557
Avgifter på oljeutvinning	5 754	4 639	5 526	4 000	4 400
Andre produksjonsskatter	80 209	85 656	83 866	81 755	86 355
Trygde- og pensjonspremier	189 223	207 086	226 868	234 041	241 368
Fra arbeidstakere.	73 956	81 074	88 210	91 293	94 190
Fra arbeidsgivere.	115 267	126 012	138 658	142 748	147 178
<i>Påløpte skatter i alt, kommuner og fylkeskommuner</i>	120 016	124 359	129 799	141 970	146 468
Skatt på inntekt og formue	114 530	118 158	122 898	134 943	139 330
Produksjonsskatter	5 486	6 201	6 901	7 027	7 138
<i>Påløpte skatte- og avgiftsinntekter offentlig forvaltning</i>	948 265	992 806	1067 708	932 264	973 832
Skatter som andel av BNP	43,9	43,6	41,9	39,8	40,0

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.19 Finanspolitiske indikatorer

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Statsbudsjettet</i>								
Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Mrd. kroner ¹	133,3	157,4	247,6	375,5	393,5	507,2	255,0	172,2
Oljekorrigert overskudd. Mrd. kroner . . .	-66,1	-79,2	-64,8	-44,0	-1,3	-11,8	-118,1	-153,8
Strukturelt overskudd. Mrd. kroner	-37,8	-44,1	-49,0	-52,4	-57,0	-72,2	-129,9	-148,5
Strukturelt overskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	-2,9	-3,2	-3,4	-3,4	-3,5	-4,2	-7,2	-7,8
Underliggende reell vekst i statsbudsjettets utgifter. Prosentvis endring fra året før . . .	0,9	2,2	1,3	0,9	2,6	2,5	6,7	1,7
<i>Offentlig forvaltning</i>								
Nettofinansinvestering. Mrd. kroner	116,2	194,1	293,5	399,1	403,9	475,0	173,8	157,3
Nettofinansinvestering. Prosent av BNP . .	7,3	11,1	15,1	18,5	17,7	18,6	7,4	6,5
Påløpte skatter. Prosent av BNP	42,2	43,2	43,5	43,9	43,6	41,9	39,8	40,0
Offentlige utgifter. Prosent av BNP	45,5	42,6	39,5	38,0	38,4	37,6	44,5	44,8
Offentlige utgifter. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	56,8	54,8	52,9	51,9	50,7	52,3	56,3	56,7

¹ For 2005 og tidligere år omfatter tallene samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens petroleumsfond (Statens pensjonsfond – Utland)

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.20 Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond – Utland. Mill kroner¹

	2008	2009	2010
Inntekter	513 650	368 217	321 089
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	415 866	264 717	220 389
– Renteinntekter og utbytte	97 784	103 500	100 700
Utgifter	8 370	118 088	153 780
– Overføring til statskassen	8 370	118 088	153 780
Overskudd i Statens pensjonsfond – Utland	505 280	250 129	167 309
Kapital i fondet pr. 31.12 målt til markedsverdi	2 279 635	2 597 275	2 823 801
Prosent av BNP	89,5	110,9	115,9

¹ Statens petroleumsfond skiftet navn til Statens pensjonsfond – Utland den 1. januar 2006.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.21 Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

	2008	2009	2010
A Inntekter utenom overføringer fra Statens pensjonsfond – Utland	1 182 631	1 022 835	974 105
A.1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet	437 705	290 539	244 789
Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet	245 167	170 900	123 800
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	192 538	119 639	120 989
– Driftsresultat i statlig petroleumsvirksomhet	152 576	78 900	77 900
– Renteinntekter	6 573	6 400	6 800
– Tilbakeføring av kapitalinnskudd	15 741	17 500	20 800
– Andre petroleumsinntekter	17 648	16 839	15 489
A.2 Inntekter utenom oljeskatter og inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	744 927	732 296	729 316
Skatter fra Fastlands-Norge	680 422	674 224	677 031
– Skatt på inntekt, formue og kapital	400 828	403 650	396 150
– Produksjonsavgifter	279 593	270 574	280 881
Renteinntekter	21 190	19 692	19 827
Andre inntekter	43 315	38 381	32 459
B.1 Utgifter ekskl. overføringer til Statens pensjonsfond – Utland	778 563	876 206	907 496
B.1 Utgifter til statlig petroleumsvirksomhet	21 839	25 822	24 400
– Investeringer i statlig petroleumsvirksomhet	19 998	24 700	23 000
– Andre utgifter i statlig petroleumsvirksomhet	1 841	1 122	1 400
B.2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	756 724	850 384	883 096
Kjøp av varer og tjenester	140 258	155 675	157 889
– Sivile formål	106 704	122 064	123 192
– Forsvarsformål	33 554	33 612	34 697
Overføringer	616 466	694 708	725 207
– Til kommuneforvaltningen	114 670	134 318	143 908
– Renteutgifter	17 693	20 857	20 421
– Til private og utlandet	484 103	539 534	560 878
C.1 Overskudd før overføringer til Statens pensjonsfond – Utland	404 069	146 629	66 609
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	415 866	264 717	220 389
C.2 Oljekorrigert overskudd	-11 797	-118 088	-153 780
+ Overført fra Statens pensjonsfond – Utland	8 370	118 088	153 780
C.3 = Overskudd før lånetransaksjoner	-3 427	0	0
D Lånetransaksjoner, netto	22 172	206 226	44 188
1 Utlån	22 171	161 275	44 188
2 Gjeldsavdrag	0	44 951	0
E.1 Finansieringsbehov (D–C.3)	25 599	206 226	44 188

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 31
Tabell 2.3	Hovedtall for utviklingen på arbeidsmarkedet. Prosentvis endring fra året før 39
Tabell 2.4	Kobling mellom registrerte ledige og AKU-ledige. 2. kvartal 2008 og 2. kvartal 2009 43
Tabell 2.5	Hovedtall for petroleumsvirksomheten 46
Tabell 2.6	Anslag for den økonomiske utviklingen i 2010. Prosentvis endring fra året før 48
Tabell 2.7	Trefferikhet i de makroøkonomiske prognosene 49
Tabell 2.8	Finansdepartementets anslag for 2009 på ulike tidspunkter. Prosentvis endring fra året før 50
Kapittel 3 Den økonomiske politikken	
Tabell 3.1	Det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet. Mill. kroner 54
Tabell 3.2	Hovedtall i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Mrd. kroner 56
Tabell 3.3	Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2009. Endringer i forhold til saldert budsjett. Mill. kroner . . . 57
Tabell 3.4	Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst fra 2009 til 2010. Anslag på regnskap. Mill. kroner og prosentvis endring 58
Tabell 3.5	Statens pensjonsfond og statens forpliktelser til alderspensjoner i folketrygden. Mrd. kroner og prosent av BNP for Fastlands-Norge 60
Tabell 3.6	Statens pensjonsfond – Utland, forventet realavkastning og strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd. Mrd. kroner og prosent 62
Tabell 3.7	Netto finansinvesteringer i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosent av BNP 64
Tabell 3.8	Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2009. Anslag på ulike tidspunkt. Mrd. 2009-kroner og prosentvis vekst 70
Tabell 3.9	Vekst i kommunesektorens inntekter i 2010 regnet i forhold til anslått inntektsnivå i 2009 i henholdsvis Revidert nasjonalbudsjett 2009 og Nasjonalbudsjettet 2010. Mrd. 2010-kroner 72
Tabell 3.10	Hovedtall for utviklingen i arbeidsmarkedet 83
Tabell 3.11	Norges Kyoto-regnskap. Årlig gjennomsnitt. Mill. tonn CO ₂ -ekvivalenter 103
Kapittel 4 Hovedtrekkene i skatte- og avgiftsopplegget for 2010	
Tabell 4.1	Gjennomsnittlig endring i skatt i ulike intervaller for bruttoinntekt. Skatteopplegget for 2010 sammenliknet med lønnsjusterte 2009-regler (referansesystemet). Alle personer 17 år og eldre. Kroner 106
Tabell 4.2	Sammenhengen mellom skatteløftet og skatte- og avgiftsopplegget 2010. Negative

Tabell 4.3	Anslåtte provenyvirksomheter av skatte- og avgiftsopplegget for 2010. Negative tall betyr lettelser. Anslagene er regnet i forhold til et referansesystem for 2010. Mill. kroner	109	Tabell 4.12	Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til miljø- og energirelaterte særavgifter. Mill. kroner. 2009	128
Tabell 4.4	Skattesatser og beløpsgrenser 2010	110	Tabell 4.13	Anslag på skattefritaket knyttet til offentlige overføringer. Mill. kroner. 2009	130
Tabell 4.5	Avgiftssatser for 2009 og foreslåtte satser for 2010	114	Kapittel 5 Forvaltningen av Statens pensjonsfond		
Tabell 4.6	Påløpte skatter og avgifter fordelt på skattekreditorer. Anslag for 2009. Mrd. kroner	118	Tabell 5.1	Årlige nøkkeltall for Statens pensjonsfond – Utland. 1998–2. kvartal 2009. Geometriske gjennomsnitt. Prosent	136
Tabell 4.7	Anslag på skatteutgifter knyttet til beskatningen av lønn og pensjon. Påløpt. Mill. kroner. 2009	121	Kapittel 6 Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser		
Tabell 4.8	Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til bedrifts-, nærings- og kapitalbeskatningen. Mill. kroner. 2009	124	Tabell 6.1	Hovedtall for næringer basert på naturressurser. 2007	156
Tabell 4.9	Anslag på skatteutgifter knyttet til at tjenester er utenfor mva.-systemet. Mill. kroner. 2009	126	Tabell 6.2	Nettverksnæringer: Struktur, regulering og offentlig pålagte oppgaver	159
Tabell 4.10	Anslag på skatteutgifter knyttet til nullsats for merverdiavgiften. Mill. kroner. 2009	126	Tabell 6.3	Statlig budsjettmessig næringsstøtte etter formål. Nettokostnader. Mill. 2008-kroner	165
Tabell 4.11	Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til fiskale særavgifter. Mill. kroner. 2009	127	Tabell 6.4	Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet. Mill. kroner	167
			Tabell 6.5	Samlet støtte, PSE, i prosent av brutto næringsinntekt i jordbruket for noen OECD-land	170

Vedlegg 5**Figuroversikt****Kapittel 2 De økonomiske utsiktene**

Figur 2.1	Risikopremier i pengemarkedet. Prosentpoeng.	19
Figur 2.2	BNP for Fastlands-Norge. Endring fra året før i prosent	19
Figur 2.3	Internasjonal økonomi	22
Figur 2.4	Husholdningenes sparerate i USA	23
Figur 2.5	Globale ubalanser. Overskudd på driftsbalansen i prosent av verdens BNP.	23
Figur 2.6	Overskudd i offentlig forvaltning (nettofinansinvesteringer) og offentlig nettogjeld i utvalgte land .	24
Figur 2.7	Renteutvikling og risikopåslag. . . .	26
Figur 2.8	Utviklingen i aksjekurser, råvarepriser og valutakurser.	28
Figur 2.9	Kredittpraksis og obligasjonsutstedelser	29
Figur 2.10	Teknisk framskrivning av tremåneders pengemarkeds- renter. Faktisk utvikling og implisitte terminrenter. Prosent . .	32
Figur 2.11	Husholdningenes etterspørsel og handel med utlandet	33
Figur 2.12	Utviklingen rundt konjunkturtilbakeslag	34
Figur 2.13	Arbeidsledighet. Prosent av arbeidsstyrken.	35
Figur 2.14	KPI og KPI-JAE. Prosentvis endring fra samme måned året før	35
Figur 2.15	Utviklingen på mellomlang sikt . . .	36
Figur 2.16	Husholdningene og bedriftenes finansielle stilling.	37
Figur 2.17	Utviklingen i sysselsettingen	38
Figur 2.18	Gyldige tillatelser med formål arbeid til personer fra nye EØS-land. 1000.	40
Figur 2.19	Arbeidsmarkedet.	41
Figur 2.20	Spotpris på Brent Blend. Kroner per fat	44

Figur 2.21	Petroleumsproduksjon og statens inntekter fra petroleumsvirksomheten	44
Figur 2.22	Investeringer i petroleums- virksomheten. Mrd. 2006-kroner. . .	45
Figur 2.23	Anslag for BNP-vekst i 2009 og 2010 gitt på ulike tidspunkt. Prosent.	47
Figur 2.24	Investeringer i fastlandsbedriftene som andel av bruttoproduktet. Prosent.	48
Figur 2.25	Faktisk utvikling og prognosefeil .	51

Kapittel 3 Den økonomiske politikken

Figur 3.1	Hovedtrekk i budsjettpolitikken . .	55
Figur 3.2	Forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	59
Figur 3.3	Folketrygdens pensjonsutgifter og forventet realavkastning i Statens Pensjonsfond – Utland. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	60
Figur 3.4	Aldringen av befolkningen og bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet	61
Figur 3.5	Perspektiver på budsjett- politikken	63
Figur 3.6	Demografiske utfordringer	65
Figur 3.7	Inntekts- og aktivitetsutvikling i kommunesektoren	69
Figur 3.8	Perspektiver på kommune- økonomien	71
Figur 3.9	Styringsrenter. Prosent	73
Figur 3.10	Kronekursen	75
Figur 3.11	Utvikling i yrkesaktivitet	82
Figur 3.12	Utviklingen i trygdeordninger og arbeidsmarkedstiltak	84
Figur 3.13	Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken i utvalgte OECD-land.	86
Figur 3.14	Lønn og ledighet.	88

Figur 3.15	Effekt på lykkenivå	90	Figur 7.3	Norske utslipp av klimagasser relatert til Kyotomålet	183
Figur 3.16	Lykkenivå i Norge. Prosent meget lykkelig minus prosent ikke lykkelig	91	Figur 7.4	Utslipp av langtransporterte luftforurensninger og utslippsforpliktelser under Gøteborgprotokollen. 1 000 tonn	185
Figur 3.17	Utslipp av klimagasser og utslippsmål i 2020. Mill. tonn CO ₂ -ekvivalenter	99	Figur 7.5	Bestandsutvikling for hekkende fugl	187
Figur 3.18	Utslippsintensitet i ulike land	100	Figur 7.6	Andel vannforekomster med antatt god økologisk status i 2015.	187
Figur 3.19	Utslipp av klimagasser fordelt på virkemidler og sektorer	101	Figur 7.7	Utviklingen i noen viktige sjøfuglbestander. Utgangsbestanden i 1980 =100.	188
Kapittel 5 Forvaltningen av Statens pensjonsfond			Figur 7.8	Status for tilstandsgraden for fredete bygninger i privat eie pr. mai 2008. Antall bygninger	188
Figur 5.1	Nominell verdiutvikling i Statens pensjonsfond – Utlands delporteføljer målt i internasjonal valuta. Indeks ved utgangen av 1997 = 100	136	Figur 7.9	Samlet energibruk per enhet brutto nasjonalprodukt (BNP), og energibruk fordelt på fornybare og ikke-fornybare kilder	189
Figur 5.2	Aksjekjøp i mrd. kroner og aksjeindeks, 4. kvartal 1997=100.	145	Figur 7.10	A. Beregnet gytebestand for nordøstarktisk torsk og for norsk vårgytende sild sammenliknet med føre vår-grenseverdier. B. Gytebestand for nordsjøtorsk og nordøstarktisk sei, sammenliknet med føre vår-grenseverdier	192
Kapittel 6 Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser			Figur 7.11	Potensiell eksponering for helse- og miljøfarlige stoffer. 2002–2005. Indeks 2002=1	193
Figur 6.1	Regulering av produktmarkeder i OECD-land i 2007. Indeks, 0=intet, 6=fullstendig	150	Figur 7.12	Netto nasjonalinntekt per innbygger fordelt på kilder. 1 000 kroner	193
Figur 6.2	Statlig FoU-finansiering fordelt etter hovedformål. Mrd. 2009-kroner	152	Figur 7.13	Utvikling i inntektsfordelingen	194
Figur 6.3	Årlige endret belastning for næringslivet ved statlige oppgaveplikter. Årsverk	163	Figur 7.14	Innstrammingsbehov i offentlige finanser som andel av BNP. Generasjonsregnskapsberegninger publisert i ulike styringsdokumenter i perioden 2001–2010	195
Figur 6.4	Statlig, budsjettmessig næringsstøtte fordelt etter næring. Mrd. 2008-kroner	165	Figur 7.15	Antall personer på 16 år og over, fordelt etter høyeste utdanning.	196
Figur 6.5	Offentlige utgifter etter formål. Prosent av BNP i 2006	173	Figur 7.16	Langtidsledige og mottakere av uføreytelser som andel av befolkningen	196
Figur 6.6	Sammenhengen mellom bredbåndstilgang og innbyggernes bruk av offentlige elektroniske tjenester.	176	Figur 7.17	Forventet levealder ved fødselen etter kjønn. 1826–2008	197
Kapittel 7 Norges strategi for bærekraftig utvikling					
Figur 7.1	Offisiell norsk bistand, nivå og andel av BNI	181			
Figur 7.2	Handel med MUL og andre utviklingsland totalt. Import i mrd. kroner	183			

Vedlegg 6**Oversikt over bokser**

Kapittel 2 De økonomiske utsiktene	Boks 3.6 Bruken av det ekstraordinære vedlikeholdstilskuddet	70
Boks 2.1 Situasjonen for offentlige finanser hos viktige handelspartnere	Boks 3.7 Retningslinjer for pengepolitikken	74
Boks 2.2 Internasjonale tiltak	Boks 3.8 Innretningen av arbeidsmarkedspolitikken i lys av økt arbeidsledighet	86
Boks 2.3 Rente- og valutakursframskrivinger	Boks 3.9 Blir vi lykkeligere av å bli rikere?	91
Boks 2.4 Hvor sterkt er dette konjunkturtilbakeslaget?	Boks 3.10 Sentrale initiativ for videreutvikling av livskvalitetsmålinger	92
Boks 2.5 Vekstevnen i norsk økonomi og utsiktene på mellomlang sikt	Boks 3.11 Stiglitz-kommisjonens anbefalinger	93
Boks 2.6 Husholdningene og bedriftenes finansielle stilling	Boks 3.12 Norges hovedprioriteringer i de internasjonale klimaforhandlingene	98
Boks 2.7 Arbeidsinnvandringen fra de nye EU-landene i Øst-Europa		
Boks 2.8 Forskjeller mellom AKU-ledighet og registrert ledighet		
Boks 2.9 Faktorer bak endringene i de makroøkonomiske anslagene		
Kapittel 3 Den økonomiske politikken	Kapittel 6 Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser	
Boks 3.1 Retningslinjer for budsjettpolitikken	Boks 6.1 Regulering av produktmarkeder i OECD-landene	150
Boks 3.2 Det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet	Boks 6.2 Innbyggerundersøkelsen 2009	172
Boks 3.3 Inndekkningsbehovet i generasjonsregnskapet	Boks 6.3 eForvaltning	176
Boks 3.4 Aktivitetsutviklingen i kommunesektoren	Boks 6.4 StatRes – Statlig ressursbruk og resultater	178
Boks 3.5 Netto driftsresultat og overskudd før lånetransaksjoner	Kapittel 7 Bærekraftig utvikling	
	Boks 7.1 Samlet vurdering av utviklingen i bærekraftindikatorne	198

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Post og distribusjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Faks: 22 24 27 86

Opplysninger om abonnement, løssalg og
pris får man hos:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Gruppen AS – 10/2009

