



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 1

(2008–2009)

Nasjonalbudsjettet 2009





DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 1

(2008–2009)

Nasjonalbudsjettet 2009

*Tilråding fra Finansdepartementet av 26. september 2008,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi

Hovedtrekk

Regjeringen vil føre en politikk som bygger på rettferdighet og felleskap. Med utgangspunkt i den nordiske modellen vil Regjeringen fornye og utvikle de offentlige velferdsordningene og bidra til et arbeidsliv der alle kan delta. Regjeringen vil legge til rette for økt verdiskaping og utvikling i hele landet, innenfor rammer som sikrer at 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 og en sterk offentlig sektor. Full sysselsetting og lav arbeidsledighet er et hovedmål i den økonomiske politikken.

De siste fire årene har norsk økonomi vært inne i den sterkeste konjunkturoppgangen siden tidlig på 1950-tallet. Fra konjunkturuomslaget våren 2003 har 300 000 flere personer kommet i inntektsgivende arbeid, og ledigheten er falt til det laveste nivået på over 20 år. Mye tyder imidlertid på at konjunkturtoppen er passert, og det ligger an til at veksten i fastlandsøkonomien vil avta fra vel 6 pst. i 2007 til vel 3 pst. i inneværende år. I 2009 ventes

veksten å komme ned i knapt 2 pst. Ledigheten vil fortsatt holde seg lav, men ikke fullt så lav som gjennom det siste året. Utviklingen i internasjonale finansmarkeder den siste tiden har imidlertid gjort de økonomiske utsiktene mer usikre, men Norge står bedre rustet til å møte utfordringene enn mange land.

Anslagene i denne meldingen tar utgangspunkt i at budsjettet vil bidra til økt etterspørsel i norsk økonomi både i år og neste år, og at rentenivået vil gå litt ned gjennom 2009. Selv med en avdemping av veksten i 2009 vil kapasitetsutnyttelsen fortsatt være relativt høy. Lønnsveksten ser ut til å bli høyere i 2008 enn tidligere anslått. Tiltakende prisvekst på norskproduserte varer og tjenester bidrar til at den underliggende prisstigningen for tiden ligger over inflasjonsmålet. Noe lavere lønnsvekst framover vil etter hvert bidra til å trekke prisveksten ned igjen.

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 legger opp til at bruken av petroleumsinntekter bør øke langsomt i en konjunkturoppgang enn i en konjunktur-

nedgang. I tråd med dette har det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet økt noe langsommere så langt i denne stortingsperioden enn gjennom den foregående. I lys av avdempingen av veksten i norsk økonomi og usikre utsikter for verdensøkonomien legger Regjeringen opp til et strukturelt, oljekorrigert underskudd på 92 mrd. kroner neste år. Dette er på linje med anslaget for forventet realvilkastning av Statens pensjonsfond – Utland i 2009, etter at bruken av oljeinntekter har ligget under denne 4-prosentbanen de siste tre årene. Det strukturelle underskuddet øker med om lag 14 mrd. kroner fra 2008 til 2009. Målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge tilsvarende dette en økning på 0,7 prosentpoeng. Budsjettet bidrar dermed til å øke etterspørselen i norsk økonomi neste år.

Innenfor den foreslåtte rammen for bruk av petroleumsinntekter og et uendret skattenivå har Regjeringen i tråd med sitt politiske program 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 2009 prioriteres kvalitetsheving og økt omfang av de brede fellesskapsløsningene innen helse, omsorg, skole og barnehage. Forskjellene i levekår utjevnes blant annet gjennom økt støtte til minstepensjonister, bostøttemottakere og langtidsledige. Innsatsen for miljø, utvikling og forskning får et betydelig løft. Videre fremmer Regjeringen flere forslag som vil styrke fordelingsprofilen i skatte- og avgiftssystemet.

Den økonomiske utviklingen

Fra 2003 til 2007 økte aktiviteten i fastlandsøkonomien med 5 pst. i gjennomsnitt per år. Dette er nærmere 2 prosentpoeng over gjennomsnittet for de siste 50 årene. Etter konjunkturuomslaget i 2003 har sysselsettingen i fastlandsøkonomien steget med nesten 13 pst. Det aller meste av denne veksten har kommet de siste tre årene. Arbeidsledigheten har falt fra om lag 4½ pst. av arbeidsstyrken som gjennomsnitt for årene 2002 til 2005 til 2½ pst. i 2008. Aktiviteten i oljerelatert virksomhet har økt kraftig og bidratt til å trekke aktiviteten i norsk økonomi opp. Selv om investeringene i fastlandsøkonomien har tatt seg kraftig opp, er kapasitetsutnyttelsen fortsatt relativt høy. Husholdningenes etterspørsel har imidlertid utviklet seg svakt det siste halve året, og ordretilgangen peker nedover både for industrien og i bygge- og anleggsgnæringen.

Verdensøkonomien preges nå av økt usikkerhet og avtakende økonomisk vekst. Etter fire år der den økonomiske aktiviteten hos våre viktigste

handelspartnere har økt med rundt 3 pst. per år, ligger det nå an til vekst rundt eller under 2 pst. i år og neste år. I USA trekkes veksten ned av en meget svak utvikling i boligmarkedet og betydelige tap i finansnæringen. Finansinstitusjonene har strammet inn på sin utlånspraksis overfor husholdninger og næringsliv. Samtidig har sentralbanken tilført betydelig likviditet til pengemarkedet og redusert styringsrenten med 4 prosentpoeng det siste året. Den amerikanske staten har satt de to dominerende boliglånsinstitusjonene Fannie Mae og Freddie Mac under statlig formynderskap og har også grepet inn for å sikre videre drift i andre finansinstitusjoner, herunder det store forsikringsselskapet AIG.

Også i enkelte europeiske land har myndighetene satt inn tiltak for å redde finansinstitusjoner, og internasjonale finansmarkeder preges nå generelt av stor usikkerhet. Gjennom det siste året har kursene falt på de fleste av verdens børser. Samtidig har raskt stigende inflasjon stilt mange sentralbanker overfor vanskelige avveininger. Både den europeiske og den svenske sentralbanken har relativt nylig økt sine styringsrenter med ¼ prosentpoeng, selv om den økonomiske veksten er på vei ned.

Kina og andre framvoksende økonomier påvirkes av lavere etterspørsel fra OECD-land, og dette trekker i retning av noe svakere økonomisk utvikling i år og neste år enn gjennom de foregående årene. Selv om veksten i disse landene foreløpig ser ut til å holde seg klart bedre oppe enn i de tradisjonelle industrilandene, ventes avmatningen å bidra til noe lavere priser på viktige råvarer.

Norsk økonomi har hatt særlig glede av oppgangen i framvoksende økonomier de senere årene. Utviklingen i disse landene bidro en periode både til økt tilbud og lavere priser på varer vi importerer og til økt etterspørsel og høyere priser på varer vi eksporterer. I den siste tiden har råvareprisene falt noe tilbake fra tidligere toppnivåer. Prisen på råolje økte fra vel 200 kroner per fat i 2003 til over 700 kroner per fat i begynnelsen av juli. Gjennomsnittet hittil i september er 560 kroner per fat. I denne meldingen er det lagt til grunn en gjennomsnittspris på 585 kroner per fat for inneværende år. Samtidig legges det til grunn at prisen kan falle til rundt 500 kroner neste år, og deretter videre ned til et nivå på rundt 400 kroner på lengre sikt. Anslagene for framtidig oljepris må imidlertid betraktes som svært usikre.

Høy oljepris gjennom flere år har bidratt til at oljeinvesteringene har kommet opp på et historisk høyt nivå. I 2007 lå disse investeringene 65 pst. høyere enn under lavkonjunkturen i 2002. Basert

på bl.a. innrapportering fra selskapene er det i denne meldingen lagt til grunn ytterligere vekst på over 10 pst. i inneværende år og 5 pst. neste år. Med disse investeringsanslagene ventes den samlede etterspørselen fra oljevirkksomheten å gi om lag like sterke etterspørselsimpulser i år og neste år som gjennom konjunkturoppgangen de siste årene. Som følge av tilbakeslaget i OECD-området ligger det derimot an til relativt svake vekstimpulser fra den tradisjonelle vareeksporten, særlig neste år. Veksten i husholdningenes forbruk ventes å falle fra vel 5 pst. som gjennomsnitt for de foregående fire årene til under 2½ pst. for inneværende og neste år sett under ett. Dette omslaget har sammenheng med at husholdningenes sparing nå ligger på et lavt nivå, samtidig som renten har steget betydelig. Etterspørselen fra offentlig forvaltning vil imidlertid øke noe sterkere i år og neste år enn i de foregående årene. Samlet sett anslås BNP for Fastlands-Norge å vokse med vel 3 pst. i år og knapt 2 pst. neste år.

Den sterke BNP-veksten de siste årene har ikke hatt noe motstykke i unormalt høy produktivtetsvekst, men i en svært kraftig oppgang i arbeidsinnsatsen. Fra 2003 til 2007 økte samlet sysselsetting med nærmere 220 000 personer. For inneværende år ligger det an til en ytterligere oppgang på 70 000 personer. Selv om veksten i sysselsettingen nå er i ferd med å stoppe opp, ventes det å være 10 000 flere sysselsatte i 2009 enn i 2008. Arbeidsledigheten har falt med nærmere 50 000 personer fra 2005 til 2008, og ledigheten tilsvarende nå om lag 2½ pst. av arbeidsstyrken. For neste år ventes det en ledighet på rundt 2¾ pst.

Parallelt med tilstrammingen i arbeidsmarkedet de siste årene har også lønnsveksten tatt seg betydelig opp. Ifølge Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene økte årslønnsveksten fra 3,3 pst. i 2005 til 4,1 pst. i 2006 og 5,4 pst. i 2007. På bakgrunn av resultatene fra årets tariffoppgjør og lønnsutviklingen fram til og med 2. kvartal i år anslås årslønnsveksten i 2008 nå til 6 pst. Dette er ½ prosentpoeng mer enn det som ble lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2008, og klart over gjennomsnittet for de ti siste årene.

I denne meldingen er det lagt til grunn at lønnsveksten vil avta til 5 pst. i 2009. Som for de siste tre årene er dette klart over lønnsveksten hos våre viktigste handelspartnere. Siden norske lønnskostnader allerede ligger høyt i en internasjonal sammenheng, gjør dette norske bedrifter mer sårbare overfor redusert etterspørsel, fall i prisene på norske eksportprodukter eller en styrking av kronen.

På bakgrunn av den sterke veksten i norsk økonomi og utsikter til tiltakende pris- og kost-

nadsvekst har Norges Bank økt rentenivået med til sammen 4 prosentpoeng gjennom de siste tre årene, til 5¾ pst. Styringsrenten ligger nå i den øvre delen av Norges Banks anslåtte normalnivå på mellom 5 og 6 pst. I Pengepolitisk rapport 2/08 signaliserte Norges Bank at styringsrenten kan nå et nivå på mellom 5¾ pst. og 6 pst. i 4. kvartal i år, for deretter å avta noe gjennom 2009. Som følge av uroen i internasjonale finansmarkeder har rentenivået i pengemarkedet det siste året ligget til dels betydelig over styringsrenten.

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 midten av september. Det innebærer at differansen mellom norske og utenlandske pengemarkedsrenter først vil øke, for deretter å avta noe neste år. I tråd med dette er det lagt til grunn at kronen som gjennomsnitt over året vil være noe sterkere i 2008 enn i 2007, for deretter å svekke seg litt i 2009. Den videre utviklingen i finansmarkedene er imidlertid svært usikker.

Nedgang i prisene på mange importerte konsumvarer og relativt moderat innenlandsk kostnadsvekst bidro en periode til å holde prisstigningen nede. Justert for avgiftsendringer og utenom energivarer økte konsumprisene (KPI-JAE) med vel ¾ pst. per år i perioden 2003–2006. I 2007 bidro tiltakende lønnsvekst til å trekke den underliggende prisveksten opp til 1,4 pst. Veksten i KPI-JAE har økt raskt gjennom inneværende år, og på årsbasis ligger det nå an til en vekst på 2½ pst. i år og 2¾ pst. neste år. Sterk vekst i energiprisene bidrar nå til å trekke den samlede konsumprisveksten opp, og KPI anslås å stige med 3¾ pst. i år og med 3 pst. neste år. For tiårsperioden 1999 til 2009 under ett vil dette gi en gjennomsnittlig vekst i konsumprisene på 2¼ pst. Til sammenlikning har lønningene steget med nærmere 4¾ pst. i gjennomsnitt per år i denne perioden. Anslagene i denne meldingen innebærer dermed at reallønningene i 2009 vil ligge om lag 27 pst. høyere enn nivået i 1999. Gunstig utvikling i bytteforholdet for fastlandsøkonomien bidrar til å forklare at den beregnede reallønnsveksten er litt sterkere enn den anslåtte produktivtetsveksten gjennom perioden.

Hovedhensyn i budsjettpolitikken

Regjeringen legger handlingsregelen til grunn for budsjettpolitikken. 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. Varierende innbetalinger fra oljevirksomheten overføres i sin helhet til utenlandsdelen av Pensjonsfondet, mens uttaket over tid bestemmes av handlingsregelen. På kort sikt skjermer handlingsregelen statsbudsjettet og fastlandsøkonomien fra svingninger i oljeprisen. På lang sikt innebærer den at statens utgifter holdes innenfor de rammene skatte- og formuesinntekter setter.

En stabil utvikling i økonomien er vesentlig for å sikre lav arbeidsledighet og en god utnyttelse av våre samlede ressurser. Ved å legge til rette for en jevn og gradvis økning i bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet kan handlingsregelen bidra til en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting. Hensynet til stabilitet ivaretas også ved at det i perioder med svak økonomisk utvikling kan brukes noe mer enn 4 pst. av fondskapitalen for å stimulere den økonomiske virksomheten. Tilsvarende er det fornuftig å bruke mindre i tider med høy kapasitetsutnyttelse og presstendenser i økonomien.

Allerede i dag bruker vi betydelige oljeinntekter til å finansiere offentlige utgifter. Handlingsregelen innebærer at bruken av oljeinntekter vil kunne øke ytterligere i årene framover. Budsjettpolitikken må likevel ikke bare balansere ønskene om å løse nye oppgaver i dag mot konjunktursituasjonen, men også mot behovet for at vi i framtiden skal kunne håndtere de forpliktelsene vi allerede har påtatt oss, uten å måtte redusere utgiftene til andre velferdsoppgaver. Noen år fram i tid vil aldringen av befolkningen gi en rask økning i utgiftene til pensjoner og etter hvert også til helse, pleie og omsorg. De oljeinntektene vi sparer i dag, gjør det lettere å møte disse utgiftene. En rask opptrapping av bruken av oljeinntekter for å styrke velferden nå vil derimot redusere reservene og gjøre det enda mer krevende å videreføre kvalitet og omfang på velferdstjenestene, når antall yrkesaktive etter hvert avtar i forhold til antall eldre.

Arbeidet med en pensjonsreform i tråd med Stortingets beslutninger er også et viktig skritt i retning av bærekraftige statsfinanser. Skal reformen av alderspensjonssystemet virke etter hensikten, må også andre deler av pensjonssystemet utformes slik at incentivene til å stå i arbeid ivaretas. Avtalen om AFP som ble inngått i forbindelse med årets oppgjør mellom LO og NHO, ivaretar hensynet til gode arbeidsincentiver. Høy yrkesdeltagelse er en forutsetning for å kunne møte behovene for innsats innen helse, pleie og omsorg knyttet til en aldrende befolkning.

Budsjettpolitikken i 2009

Gjennom konjunkturedgangen i 2002 og 2003 økte bruken av petroleumsinntekter raskt og lå i noen år over forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland. De siste årene har høye oljepriser bidratt til sterk vekst i fondskapitalen, og gjennom konjunkturoppgangen er bruken av petroleumsinntekter brakt ned under 4-prosentbanen. Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet for 2008 anslås nå til 74,7 mrd. kroner, 0,8 mrd. kroner mer enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2008, jf. nærmere omtale i avsnitt 3.2. Målt i 2009-kroner anslås det strukturelle underskuddet for 2008 til 77,9 mrd. kroner.

Forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland anslås nå til 92 mrd. kroner i 2009, 0,7 mrd. kroner mindre enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2008. Nedjusteringen må ses i sammenheng med at utviklingen i internasjonale finansmarkeder de siste månedene har vært svakere enn tidligere forventet. Dersom oljeprisen holder seg på et høyt nivå, slik det er lagt til grunn i denne meldingen, ligger det an til at forventet fondsavkastning vil øke betydelig i noen år framover. Det såkalte generasjonsregnskapet viser likevel et betydelig udekket finansieringsbehov for offentlig forvaltning.

Regjeringen legger opp til å holde bruken av petroleumsinntekter på et nivå som understøtter en fortsatt balansert utvikling i norsk økonomi, i overensstemmelse med de rammene handlingsregelen setter. Etter fire år med uvanlig sterk økonomisk utvikling, ser det ut til at veksten blir mer normal inneværende år, for deretter å falle under sitt historiske gjennomsnitt neste år. I lys av denne utviklingen foreslår Regjeringen å øke det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet til 92 mrd. kroner neste år. Dette er på linje med anslaget for forventet fondsavkastning i denne meldingen. Med Regjeringens forslag bringes bruken av oljeinntekter dermed opp på 4-prosentbanen igjen, etter å ha ligget lavere enn dette gjennom de siste tre årene. Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet øker med om lag 14 mrd. kroner fra 2008 til 2009. Målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge tilsvarende dette 0,7 prosentpoeng, som innebærer at budsjettet vil bidra til å øke samlet etterspørsel.

Hovedtrekkene i budsjettoplegget for 2009 kan oppsummeres i følgende punkter:

- Et strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd på 92 mrd. kroner, som er på linje med anslaget for forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland.

- Det strukturelle underskuddet anslås å øke reelt med om lag 14 mrd. kroner fra 2008 til 2009. Regnet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge svarer dette til 0,7 prosentpoeng. Makroøkonomiske modellberegninger indikerer at budsjettpolitikken gir en stimulans til innenlandsk etterspørsel av om lag samme størrelsesorden.
- En reell, underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter regnet i forhold til anslag på regnskap for 2008 på om lag 3¼ pst.
- Uendret skatte- og avgiftsnivå.
- Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter anslås til 8,4 mrd. kroner, tilsvarende 3 pst. regnet i forhold til inntektsnivået for 2008 slik dette ble anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2008. De frie inntektene øker reelt med nærmere 4,7 mrd. kroner, tilsvarende 2,3 pst.

Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet måler den underliggende bruken av oljeinntekter i budsjettet, etter at skatter mv. er korrigert for bidraget fra konjunkturutviklingen. Det faktiske uttaket fra fondet er lik det oljekorrigerede underskuddet, som anslås til 48,7 mrd. kroner i 2009. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til om lag 407 mrd. kroner, som er litt lavere enn anslaget for inneværende år. Netto avsetning i Statens pensjonsfond – Utland, der overføringen til statsbudsjettet er trukket fra, anslås til vel 358,5 mrd. kroner. I tillegg kommer renter og utbytte på fondskapitalen, slik at det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond kan anslås til om lag 446 mrd. kroner.

Markedsverdien av Statens pensjonsfond – Utland ved utgangen av 2009 anslås til 2 794 mrd. kroner, mens kapitalen ved utgangen av inneværende år anslås til 2 300 mrd. kroner. Medregnet innenlandsdelen anslås kapitalen i Statens pensjonsfond ved utgangen av 2009 til 2 915 mrd. kroner. Samtidig anslås verdien av allerede opparbeidede rettigheter til alderspensjon i folketrygden å øke med om lag 320 mrd. kroner i løpet av 2009, til 4 573 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. 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 som følge av utbytteskatten, en mer rettferdig formuesskatt 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 i og drive næringsvirksomhet i Norge. Innenfor disse rammene ivaretar Regjeringens forslag til endringer i skatter og avgifter for 2009 følgende hovedhensyn:

- Fordelingsprofilen i skattesystemet styrkes ytterligere. Regjeringen vil forbedre formuesskatten ved å utvide grunnlagene og øke bunnfradraget. Arveavgiften gjøres mer rettferdig ved å begrense rabatten på ikke-børsnoterte aksjer, øke innslagspunktene og halvere de høyeste avgiftssatsene.
- Skatte- og avgiftssystemet skal fremme miljøvennlig atferd. Omleggingen av bilavgiftene i mer miljøvennlig retning videreføres.

Regjeringen har allerede økt skatten betydelig for dem med høye formuer og høy inntekt. Viktigste endringene i formuesskatten, der aksjerabatten er fjernet og 80-prosentregelen, som først og fremst begrenser formuesskatten for de rikeste, er strammet inn.

Fordelingsprofilen i formuesskatten styrkes ytterligere. Gjennomsnittlig ligningsverdi av næringseiendom økes fra 25 pst. til 40 pst. av markedsverdi, i hovedsak gjennom å innføre en ny metode for å verdsette næringseiendom. Videre foreslås å øke ligningsverdiene av bolig og fritidseiendom med 10 pst.

Regjeringen vil fjerne 80-prosentregelen. Det er ikke rimelig at mange med svært høye formuer skal betale formuesskatt etter minstesatsen på 0,8 pst., mens andre med relativt begrensede formuer skal betale høyeste formuesskattesats på 1,1 pst.

Bunnfradraget i formuesskatten økes fra 350 000 til 470 000 kroner for enslige og fra 700 000 til 940 000 kroner for ektepar. Det betyr at mange med relativt små skattepliktige formuer, herunder pensjonister som i stor grad har formuen plassert i bankinnskudd, vil slippe formuesskatt. Om lag 110 000 færre vil betale formuesskatt med Regjeringens forslag. Om lag 60 000 av disse er pensjonister.

Forslagene til endringer i formuesskatten innebærer en samlet innstramning på om lag 1,2 mrd. kroner. Dette provenyet brukes til en vesentlig reduksjon i arveavgiften. Denne avgiften innbrakte om lag 2,5 mrd. kroner i 2007.

Mangelfull likebehandling innenfor dagens arveavgift svekker avgiftens legitimitet. Et hovedproblem er rabatten på 70 pst. ved verdsetting av ikke-børsnoterte aksjer og andeler i ansvarlige selskap og kommandittselskaper. Den høye rabatten innebærer at arveavgiften vil avhenge av hvordan overføringen er organisert. Forskjellsbehandlingen kommer særlig de rikeste til gode, som ofte har store deler av formuen sin plassert i ikke-børsnoterte aksjer. Regjeringen foreslår å redusere rabatten for ikke-børsnoterte aksjer og andeler fra 70 pst. til 40 pst. og begrense rabatten til et arveavgiftsgrunnlag for slike aksjer og andeler på 10 mill. kroner for den enkelte mottaker.

Regjeringen foreslår å halvere de høyeste arveavgiftssatsene, redusere de laveste satsene og øke fribeløpet og innslagspunktet i trinn 2 vesentlig. Satsene reduseres fra henholdsvis 8 og 20 pst. til 6 og 10 pst. for barn og foreldre og fra henholdsvis 10 og 30 pst. til 8 og 15 pst. for andre mottakere. Fribeløpet økes fra 250 000 til 470 000 kroner, og innslagspunktet i trinn 2 økes fra 550 000 til 800 000 kroner. Avdragsordningen for familiebedrifter utvides til ikke bare å omfatte små foretak, og avdragsperioden økes fra 7 til 12 år.

Regjeringen foreslår enkelte endringer i grunnlagene for skattlegging av inntekter til personer. Herunder utvides ordningen med boligsparing for ungdom (BSU), og fradraget for fagforeningskontingent, fiskerfradraget og reisefradraget økes.

De foreslåtte endringene i inntekts- og formuesbeskatningen vil i gjennomsnitt gi økt skatt for dem med bruttoinntekt over 600 000 kroner. Også endringene i arveavgiften vil ha gode fordelingsvirkninger. Basert på arveavgiftsundersøkelsen for 2005 anslås det på usikkert grunnlag at om lag 90–95 pst. av alle personer som betalte arveavgift det året, ville fått lavere avgift med de foreslåtte endringene.

Regjeringen fortsetter å legge om engangsavgiften på motorvogner i miljøvennlig retning ved å justere CO₂-komponenten i engangsavgiften slik at incentivene til å kjøpe biler med utslipp under 120 gram per kilometer styrkes. I tillegg innføres et nytt trinn som innebærer at biler med høyere CO₂-utslipp enn 250 gram per kilometer får økt avgift. Omleggingen vil bidra til at bilparken i framtiden kan ha lavere utslipp enn i dag.

Regjeringens skatte- og avgiftsopplegg er nærmere omtalt i kapittel 4 i denne meldingen og i

St.prp. nr. 1 (2008–2009) Skatte-, avgifts- og tollvedtak og Ot.prp. nr. 1 (2008–2009) Skatte- og avgiftsopplegget 2009 – lovendringer.

Viktige prioriteringer på budsjettets utgiftsside

Regjeringens politikk bygger på rettferdighet og fellesskap. De offentlige velferdsordningene skal fornyes og utvikles, og Regjeringen vil styrke arbeidslivet som en arena der alle kan delta. 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 2009.

Barnehager. I løpet av perioden 2006–2008 er det lagt til rette for etablering av nye barnehageplasser til 40 000 barn, og det ligger an til at de aller fleste kommunene vil ha full barnehagedekning ved utgangen av 2008. Bevilgningene til barnehagene foreslås økt med 2,7 mrd. kroner fra saldert budsjett 2008. Foreldrebetalingen for barnehageplass reduseres reelt ved at maksimalprisen videreføres nominelt uendret fra 2008 til 2009. Regjeringen legger opp til at foreldrebetalingen skal holdes på det samme nominelle nivået fram til maksimalprisen tilsvarer 1 750 2005-kroner. Lovfestet rett til barnehageplass innføres fra 2009. For å legge til rette for bedre kvalitet i barnehagene foreslår Regjeringen at studiekapasiteten i førskolelærerutdanningen økes, og at det opprettes 150 studieplasser i ettårig videreutdanning i barnehagepedagogikk.

Grunnoppplæringen. Regjeringen vil innføre et varig system for etter- og videreutdanning av lærere og rektorer, og rekrutteringen til læreryrket skal økes gjennom en rekrutteringskampanje og andre tiltak. Det foreslås opprettet 180 nye studieplasser innen lærerutdanningen. Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet skal videreutvikles, blant annet gjennom nye kartleggingsprøver på barnetrinnet og i videregående opplæring. Ordningen med forsterket opplæring tilføres økte midler, og Regjeringen foreslår mer tid til fysisk aktivitet på barnetrinnet. Regjeringen foreslår også å innføre en ny åtteårig rentekompensasjonsordning til investeringer i og rehabilitering av skole- og svømmeanlegg. Det tas sikte på at ordningen skal ha en total ramme på 15 mrd. kroner. Det foreslås å innføre fase 2 mrd. kroner i ordningen i 2009 med en budsjetteffekt på 62 mill. kroner.

Miljø. Regjeringens miljøopsats kommer til uttrykk på mange departementers budsjetter. Det foreslås økte bevilgninger til CO₂-håndtering og til

kjøp av klimakvoter for å oppfylle Kyoto-avtalen. Klimaforliket i Stortinget følges opp med forslag om økte bevilgninger til blant annet forskning og utvikling, jernbaneinvesteringer og bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i de større byene. Regjeringens varslede satsing på tiltak mot avskoging og skogforringelse i utviklingsland følges opp. Kapitalen i Grunnfondet for fornybar energi og energieffektivisering foreslås økt med 10 mrd. kroner for å legge til rette for klimavennlig omlegging av energibruk. I tillegg foreslås bevilgningene på Miljøverndepartementets budsjett økt til en rekke miljøltiltak i Norge, herunder til kulturminner, bevaring av naturens mangfold og friluftsliv.

Forskning og høyere utdanning. Regjeringen foreslår en samlet bevilgning til forskning og utvikling på om lag 19,7 mrd. kroner i statsbudsjettet for 2009. Dette er en økning på nær 1,6 mrd. kroner i forhold til saldert budsjett 2008. Bevilgningene til høyere utdanning foreslås økt med 1,6 mrd. kroner i forhold til saldert budsjett 2008. Tilstrekkelig tilgang på personale med doktorgrad er en forutsetning for målrettet forskning av høy kvalitet, og Regjeringen foreslår å opprette 200 nye rekrutteringsstillinger. I tillegg foreslås satsen per stipendiatstilling økt med 25 pst. til 800 000 kroner. Regjeringen foreslår å opprette regionale forskningsfond med en samlet kapital på 6 mrd. kroner i 2009. Fondet for forskning og nyskaping foreslås også økt med 6 mrd. kroner. Økt fondskapital i 2009 vil bidra til å øke bevilgningene til forskning med knapt 600 mill. kroner i 2010. Regjeringen prioriterer forskningsinfrastruktur gjennom økte bevilgninger til vitenskapelig utstyr og igangsetting av nye byggeprosjekter. Videre følger Regjeringen opp Klimaforliket med 300 mill. kroner til forskning og utvikling innenfor fornybare energikilder og karbonfangst og -lagring i 2009.

Internasjonal bistand. Regjeringens forslag innebærer at bevilgningene til internasjonal bistand økes med 3,9 mrd. kroner fra saldert budsjett 2008, til 26,2 mrd. kroner. De foreslåtte bevilgningene tilsvarer 1 pst. av anslått brutto nasjonalinntekt (BNI) i 2009, mot en bistandsandel på 0,98 pst. i saldert budsjett 2008. Regjeringens varslede satsing på tiltak mot avskoging og skogforringelse i utviklingsland følges opp.

Helse og omsorgsformål. Helse- og omsorgsbudet har stor betydning for den enkeltes levekår og livsutfoldelse og er en hovedforutsetning for et godt samfunn. Regjeringens budsjettforslag for 2009 vil gi rom for en vekst i helseforetakenes pasientbehandling på 1,5 pst. fra anslått nivå i 2008. Basisbevilgningen økes med til sammen 1,1 mrd. kroner for å lette omstillingsutfordringen i helse-

foretakene og for å legge til rette for en toårig innfasing av ny inntektsfordeling mellom de regionale helseforetakene i tråd med Magnussen-utvalgets innstilling. I tillegg økes bevilgningene til helseforetakene med om lag 3,9 mrd. kroner fra saldert budsjett 2008 til dekning av økte pensjonskostnader. Opptrappingsplanen for rusfeltet følges opp med en økning av bevilgningene fra 2008 til 2009 på 300 mill. kroner. Hovedsatsingsområdene i Omsorgsplan 2015, herunder målet om 12 000 nye omsorgsplasser, følges aktivt opp i 2009-budsjettet. Regjeringen foreslår at det kan gis tilsagn om investeringstilskudd til 1 000 nye sykehjemsplasser og omsorgsboliger i 2009.

Innvandring og integrering. Regjeringen foreslår en rekke tiltak for bedre integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen, herunder en bedre utlendingsforvaltning, økt kvalitet på tilbudet i statlige mottak og et bedre tilbud til enslige mindreårige asylsøkere. Arbeidet med et elektronisk saksbehandlingssystem i utlendingsforvaltningen videreføres og driftsbevilgningene til Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda foreslås økt med henholdsvis 177 mill. kroner og 110 mill. kroner fra saldert budsjett 2008. Vertskommunetilskuddet videreføres på et høyt nivå og integreringstilskuddet til kommunene foreslås økt til 551 500 kroner for å bidra til kommunenes integreringsarbeid. For å bidra til et godt tilbud til enslige mindreårige asylsøkere tas det sikte på å etablere flere nye omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år i 2008 og 2009.

Næringsliv. Regjeringen legger til rette for en framtidsrettet næringsutvikling. Innsatsen innen forskning og innovasjon styrkes blant annet gjennom økte bevilgninger til utvikling av ny miljøteknologi og oppretting av et nytt designprogram. Regjeringens maritime strategi og reiselivsstrategien følges opp. Det foreslås økte bevilgninger til marin bioprospektering og til utbedring av fiskerihavner. Innsatsen mot ulovlig, uregulert og urapportert fiske trappes opp. Jordbruksavtalen for 2009 gir grunnlag for en videre positiv utvikling i nærings- og forsterker distriktsprofilen i næringspolitikken. Energisektoren prioriteres gjennom satsing på fornybare energikilder, forskning og utvikling av teknologi for karbonfangst- og lagring, og en markert styrking av kapasiteten på konsekjonsbehandlingen i Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). Næringsutvikling i nord prioriteres gjennom blant annet en forsterket ressurskartlegging i 2009.

Samferdselstiltak. Regjeringen foreslår å bevilge nærmere 2,4 mrd. kroner mer i 2009 enn de årlige økonomiske rammene for Nasjonal trans-

portplan 2006–2015 (NTP) skulle tilsi. Med dette forslaget vil bevilgningene til veg, jernbane og havner ha fått et betydelig løft. For perioden 2006–2009 sett under ett vil bevilgningene for veg og jernbane være nærmere 1,9 mrd. 2009-kroner høyere enn de økonomiske planrammene i NTP. Bevilgningene til riksvegferjene og rassikring av vegene har økt betydelig mer enn forutsatt i NTP. Ingen tidligere regjering har oppfylt NTP-rammene. Klimaforliket mellom regjeringspartiene og Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre følges opp på samferdselsområdet med forslag om økte bevilgninger til jernbanen, etablering av Transnova-prosjektet og en dobling av bevilgningen til belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområdene.

Kultur. Gjennom en historisk styrking av kunst-, kultur- og frivillighetsformål gjennomfører Regjeringen Kulturløftet. Målet er at 1 pst. av statsbudsjettets utgifter skal gå til kulturformål innen 2014. I forhold til saldert budsjett 2008 foreslår Regjeringen en samlet økning i bevilgningene til oppfølging av Kulturløftet med vel 748 mill. kroner. Med dette er Regjeringen i rute med opptrappingen av Kulturløftet.

Tiltak mot fattigdom. Det aller viktigste tiltaket mot fattigdom er å legge til rette for at flest mulig som kan arbeide, får jobb med en inntekt de kan leve av. Regjeringen legger derfor opp til et høyt nivå på arbeidsmarkedstiltakene i 2009. Innsatsen overfor deltakere på kvalifiseringsprogrammet styrkes. Regjeringen vil legge om og styrke bostøtteordningen. I budsjettet for 2009 foreslås det en bevilgningsøkning på 303 mill. kroner til innfasing av ny bostøtteordning fra 1. juli. Fullt innfasert vil det nye bostøtteregulverket medføre økt bostøtte på om lag 1 mrd. kroner årlig. Også tiltakene mot rusmisbruk er viktige for å bedre levestandarden for vanskeligstilte. Regjeringen foreslår videre å øke satsene i de statlige veiledende retningslinjene for utmåling av stønad til livsopphold med 5 pst. i tillegg til ordinær regulering i tråd med antatt vekst i konsumprisindeksen. I statsbudsjettet for 2009 foreslår Regjeringen en samlet økning av bevilgningene til tiltak mot fattigdom på vel 1,2 mrd. kroner. Som følge av den ekstraordinære økningen i folketrygdens minstepensjon i trygdeoppjøret for 2008 økes utbetalingene til dette formålet med 1,25 mrd. kroner i 2009.

Nordområdene. Norsk nordområdepolitikk har som mål å trygge nasjonal suverenitet, sikre stabilitet i området, fremme ansvarlig forvaltning av ressursene, trygge miljøet og sikre norske økonomiske interesser. I 2009-budsjettet foreslås det økte bevilgninger til blant annet oljevernbered-

skap, MAREANO-prosjektet, slepebåtbereidskap og på områder som miljø, reiseliv, kultur og kunnskapsinfrastruktur. Regjeringen foreslår en økning i bevilgningene til nordområdene med 514 mill. kroner fra saldert budsjett 2008.

Forsvaret. I langtidsplanen for Forsvaret, som nylig er vedtatt i Stortinget, er det lagt til grunn at forsvarsbevilgningene i perioden 2009–2012 skal trappes opp med 800 mill. kroner. Regjeringens budsjettforslag for 2009 innebærer at en allerede i det første året av langtidsplanperioden gjennomfører halvparten av denne bevilgningsopptrappingen.

Foreldrepermisjon blant fedre. Å øke fedres bruk av foreldrepermisjon er sentralt for å styrke fedrenes omsorgsrolle. Utvidelse av fedrekvoten er det mest effektive tiltaket for å øke fedres bruk av foreldrepermisjon. Regjeringen foreslår derfor å utvide fedrekvoten fra seks til ti uker med virkning for fødsler og omsorgsovertakelser fra og med 1. juli 2009. To av ukene legges til som en forlengelse av den samlede stønadperioden, mens de to andre ukene tas av den delen av stønadperioden som i dag er til fordeling mellom foreldrene.

Regjeringens hovedprioriteringer på utgiftssiden er nærmere omtalt i Gul bok.

Kommuneopplegget for 2009

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 tilpasset innbyggernes behov, og en god kommunøkonomi er en forutsetning for et godt velferdstilbud i hele landet.

Regjeringen satser på kommunene. For treårsperioden 2006–2008 sett under ett har kommunesektorens samlede inntekter økt reelt med 2,6 pst. i gjennomsnitt per år, mot en gjennomsnittlig årlig vekst på 2,2 pst. per år gjennom de foregående 15 årene. Den reelle veksten i kommunesektorens samlede inntekter fra 2007 til 2008 anslås nå til 3,2 mrd. kroner eller 1,2 pst.

Regjeringens budsjettforslag for 2009 viderefører en sterk satsing på kommunesektoren. Forslaget innebærer en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på vel 8,4 mrd. kroner eller 3,0 pst., regnet i forhold til anslaget for kommunesektorens inntekter i 2008 i Revidert nasjonalbudsjett 2008. I tillegg til vekst i kommunesektorens frie inntekter foreslår Regjeringen økte bevilgninger til bl.a. barnehagesektoren, toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester, kvalifise-

ringsprogram i regi av NAV-kontorene, omsorgsboliger og sykehjemsplasser, rentekompensasjon for skoleanlegg og kirkebygg og utvidelse av time-tall i grunnskolen.

Veksten i kommunesektorens frie inntekter anslås til i underkant av 4,7 mrd. kroner fra 2008 til 2009 regnet i forhold til inntektsanslaget for 2008 i Revidert nasjonalbudsjett 2008. Av dette er 160 mill. kroner knyttet til en økning i satsen i de statlige veiledende retningslinjene for utmåling av økonomisk sosialhjelp.

Regjeringens budsjettforslag innebærer en vekst i kommunesektorens inntekter – både frie inntekter og samlede inntekter – som ligger vel ½ mrd. over øvre grense i de intervallene som ble signalisert i Kommuneproposisjonen 2009.

Regnet i forhold til anslag på regnskap for 2008, der det tas hensyn til at skatteanslaget for 2008 er justert opp, innebærer budsjettforslaget en reell økning i de samlede inntektene på om lag 7,3 mrd. kroner, eller 2,6 pst. De frie inntektene anslås reelt sett å øke med 3,5 mrd. kroner eller 1,7 pst. regnet i forhold til anslag på regnskap for 2008.

Forslaget til kommuneopplegg innebærer at den reelle inntektsveksten i denne stortingsperioden samlet sett kan anslås til 10,9 pst. Målt i 2009-priser tilsvarer det 28,6 mrd. kroner, 9 mrd. kroner mer enn veksten gjennom forrige stortingsperiode.

Kommuneøkonomien er nærmere omtalt i avsnitt 3.3.

Pengepolitikken

Pengepolitikken skal gi økonomien et nominelt ankerfeste gjennom lav og stabil inflasjon. Gjennom retningslinjene er fleksibel inflasjonsstyring etablert som rettesnor for pengepolitikken. Norges Banks rentesetting skal rettes inn mot en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. På kort og mellomlang sikt skal hensynet til lav og stabil inflasjon veies opp mot hensynet til stabilitet i produksjon og sysselsetting. I utøvelsen av pengepolitikken skal Norges Bank være framoverskuende og ta tilbørlig hensyn til usikkerheten knyttet til makroøkonomiske anslag og vurderinger. Budsjett- og pengepolitikken må virke sammen for å bidra til målet om en stabil utvikling i norsk økonomi.

Siden juni 2005 er styringsrenten hevet med i alt 4 prosentpoeng til 5¾ pst. I Pengepolitisk rapport 2/08 fra juni i år antyder Norges Bank at styringsrenten kan nå en topp på mellom 5¾ og 6 pst. i 4. kvartal i år, for deretter å gå litt ned gjennom 2009.

Det vises til avsnitt 3.4 for nærmere omtale av pengepolitikken.

Statens pensjonsfond

Statens pensjonsfond skal understøtte statlig sparing for finansiering av folketrygdens pensjonsutgifter og underbygge langsiktige hensyn ved anvendelse av statens petroleumsinntekter. Pensjonsfondet består av to deler, Statens pensjonsfond – Norge (tidligere Folketrygdfondet) og Statens pensjonsfond – Utland (tidligere Statens petroleumsfond). Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten overføres i sin helhet til Statens pensjonsfond – Utland. Den årlige overføringen fra fondet til statsbudsjettet skal dekke det oljekorrigerede underskuddet, slik det anslås i nysaldert budsjett.

I lov om Statens pensjonsfond har Stortinget gitt Finansdepartementet i oppgave å forvalte fondet. Departementet fastsetter retningslinjer for forvaltningen og følger opp den operative forvaltningen i Norges Bank (Statens pensjonsfond – Utland) og Folketrygdfondet (Statens pensjonsfond – Norge). Fondet skal forvaltes med sikte på å oppnå høyest mulig avkastning innenfor moderat risiko. Slik kan også framtidige generasjoner få glede av petroleumsinntektene. Samtidig har staten som investor et medansvar for hvordan selskapene fondet er investert i, opptrer. Regjeringen legger derfor vekt på at eierskapet i disse selskapene utøves med sikte på å fremme ansvarlig opptreden med respekt for menneskerettigheter og miljø.

I stortingsmeldingen om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2006, St.meld. nr. 24 (2006–2007), varslet Regjeringen at den ville evaluere de etiske retningslinjene for Statens pensjonsfond – Utland. Formålet med evalueringen er å vurdere om retningslinjene har virket etter hensikten, bevare bred politisk oppslutning om retningslinjene, samt fange opp innspill som kan være med på å styrke fondets profil som en samfunnsansvarlig investor. Regjeringen tar sikte på å legge vurderingene fram for Stortinget våren 2009.

I St.meld. nr. 24 (2006–2007) og St.meld. nr. 16 (2007–2008) la departementet opp til flere endringer i investeringsstrategien for Statens pensjonsfond – Utland. Fondets aksjeandel er vedtatt økt fra 40 pst. til 60 pst., referanseindeksen for fondets aksjeinvesteringer er besluttet utvidet med små selskaper og framvoksende markeder, og det er lagt opp til å plassere inntil 5 pst. av fondets kapital i eiendomsinvesteringer.

Gjennom føringen av disse endringene er omtalt i kapittel 5, som også gjør rede for avkast-

ningen av investeringene i Statens pensjonsfond i en periode preget av uro i finansielle markeder.

Syssettings- og inntektspolitikken

Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. Et hovedmål for Regjeringen er å legge til rette for et inkluderende arbeidsliv der alle kan delta. Selv om det nå er tegn til avmatning i norsk økonomi, forventes arbeidsmarkedet å være relativt stramt også i tiden framover. Syssettingspolitikken er viktig både i arbeidet med å mobilisere ubenyttede arbeidskraftreserver og for å styrke tilknytningen til arbeidsmarkedet for grupper i randsonen av yrkeslivet. Ikke minst er dette viktig på lengre sikt, fordi aldringen av befolkningen trekker i retning av redusert vekst i arbeidsstyrken. Samtidig er sykefraværet og andelen uføretrygdede høyt i Norge sammenliknet med gjennomsnittet for andre OECD-land. Om lag 1/5 av befolkningen i yrkesaktiv alder er i dag på ulike helserelaterede ordninger eller AFP. Dette tilsier at det er et potensial for økning i yrkesdeltakelsen.

Regjeringen vil legge til rette for aktiv jobbsøking og formidling til arbeid. Arbeids- og velferdsstatens virkemidler må 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. Slike tiltak inngår derfor som sentrale elementer i Regjeringens handlingsplan mot fattigdom, herunder kvalifiseringsprogrammet, og i handlingsplanen for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen. Regjeringens budsjettforslag gir rom for et samlet tiltaksnivå på om lag 68 000 plasser i 2009. Det foreslåtte tiltaksnivået gir rom for økt tiltaksinnsats overfor deltakere på kvalifiseringsprogrammet, samt en utvidelse av forsøksordningen med tidsbestemt lønnstilskudd. Regjeringen ønsker å styrke innsatsen overfor ungdom ved å innføre en garanti fra 2009 som skal sikre at personer i aldersgruppen 20–24 år som har vært sammenhengende ledige i seks måneder eller mer, tilbys arbeidsmarkedstiltak. Dessuten videreføres ungdomsgarantien som innebærer at personer under 20 år uten jobb eller skoleplass, skal tilbys arbeidsmarkedstiltak.

Det foreslås å innføre en ny midlertidig inntektssikringsordning – arbeidsavklaringspenger – som erstatning for dagens rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Det tas sikte på at denne endringen trer i kraft 1. mai 2009. Dette skal bidra til å lette stønadsforvalt-

ningen og dermed frigjøre ressurser for oppfølgingsarbeidet i Arbeids- og velferdsetaten.

Regjeringen ønsker å stimulere til forlenget arbeidsinnsats blant eldre arbeidstakere. Med dagens regelverk reduseres alderspensjonen med 40 pst. av arbeidsinntekt over to ganger grunnbeløpet for 68- og 69-åringer. Regjeringen fjerner avkortingsregelen for 67-åringer fra 1. januar 2008, og foreslår nå å følge opp denne endringen ved å oppheve avkortingsreglene for 68-åringer fra 1. januar 2009. Dette er i tråd med de prinsippene en har lagt vekt på i pensjonsreformen, der det vil bli innført fleksibel pensjonering fra 62 år basert på nøytral justering av årlig pensjon og uten avkorting mot eventuell arbeidsinntekt.

Etter EØS-utvidelsen i 2004 har arbeidsinnvandringen fra de nye EØS-landene økt sterkt. Dette har bidratt til å redusere presstendensene i arbeidsmarkedet og forlenget konjunkturoppgangen. I stortingsmeldingen om arbeidsinnvandring som ble lagt fram i vår, foreslo Regjeringen en rekke tiltak for å sikre fortsatt god tilgang på arbeidskraft fra utlandet. Tiltakene sikter bl.a. mot et enklere og mer oversiktlig regelverk, en forenklet søknadsprosedyre og bedre informasjon, og vil dermed gjøre det enklere både for arbeidsinnvandrere selv og for bedriftene som ønsker å rekruttere. Det er stor usikkerhet knyttet til arbeidsinnvandringen fra de nye EØS-landene framover. Overgangsreglene som Norge sammen med de fleste andre EØS-land innførte i 2004, utløper 1. mai 2009, med unntak av de som gjelder for Bulgaria og Romania. Regjeringen anser det som viktig at arbeidsinnvandrere tilbys ordnede lønns- og arbeidsvilkår. Som en videreføring og forsterking av arbeidet som ble varslet i Soria Moria-erklæringen, og som har fått form blant annet gjennom den eksisterende handlingsplanen mot sosial dumping fra mai 2006, legger Regjeringen nå fram en ny handlingsplan mot sosial dumping.

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 gjennomføringen av inntektsoppgjørene både i 2009 og de påfølgende årene. 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. Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. Det er derfor viktig at flest mulig får delta i arbeidslivet. Både NAV-reformen og pensjonsreformen har som siktemål å få flere personer til å stå i arbeid. Videre må det legges til rette for at det skapes nye arbeidsplasser med høy produktivitet og god lønnsomhet. For å sikre høy avkastning og inntekter til fellesskapet må naturressurser som olje, gass og vannkraft utnyttes mest mulig effektivt innenfor rammene av en forsvarlig forvaltning.

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 medføre at verdiskaping og produktivitet overvurderes. Et revidert norsk kvotesystem for klimagasser trådte i kraft i 2008 og vil innebære at markedets kvotepris vil være utslippskostnaden for de aktivitetene som er omfattet.

Regjeringen legger særlig vekt på:

- *Fornyning av offentlig sektor*, både bedre tjenester og mer effektiv ressursutnyttelse. Regjeringens strategi for fornyingsarbeidet som ble lagt fram høsten 2007, bygger på åpenhet, medvirkning og deltakelse fra innbyggerne.
- Å legge til rette for *innovasjon i næringslivet og offentlig sektor*. I statsbudsjettet for 2009 er det foreslått en betydelig økning i bevilgningene til forskning og utvikling, jf. omtalen av viktige prioriteringer på budsjettets utgiftsside. Regjeringen vil legge fram stortingsmeldinger om henholdsvis innovasjon og forskning.
- Effektiv ressursbruk gjennom *virksom konkurranse* i den delen av økonomien som er egnet for markedsbaserte løsninger. Konkurranseloven er viktig for å hindre konkurransebegrensende avtaler mellom foretak eller at et dominerende foretak misbruker sin markedsrett. I noen produktmarkeder er det nødvendig med

særskilt regulering utover konkurranseloven for å sikre effektiv ressursbruk eller for å ivareta ulike samfunnshensyn, bl.a. for utnyttning av naturressurser og tilgang til nettverkstilknyttede tjenester (elektrisitet, elektronisk kommunikasjon, jernbane mv.).

- *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. Nærings- og handelsdepartementet la fram handlingsplanen «Tid for nyskaping og produksjon» i august 2008, med over 120 konkrete tiltak for forenkling av regelverk som berører næringslivet.

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 den nåværende generasjons 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, menneskeskapt klimaendring og spredning av miljøgifter. For å takle miljø- og fattigdomsutfordringene må miljøbelastningen fra økonomisk aktivitet reduseres. Regjeringen ønsker at Norge skal være et foregangsland for miljø og bærekraftig utvikling.

I denne meldingen rapporterer Regjeringen om sitt arbeid for bærekraftig utvikling, herunder oppfølgingen av bærekraftstrategien som ble lagt fram i Nasjonalbudsjettet 2008. Indikatorene for utviklingen i økonomien, sysselsettingen og den menneskelige kapitalen utvikler seg positivt. Sysselsettingen har økt sterkt og arbeidsledigheten er lav. Inntektsfordelingen er blant de jevneste i verden, men det har vært en svak tendens til økende ulikhet de siste to tiår.

Klimaspørsmålet og fattigdomsbekjempelse vil stå sentralt i bærekraftarbeidet i tiden framover. I 2007 la Regjeringen fram en klimamelding med ambisiøse mål. Med utgangspunkt i denne ble det i januar 2008 inngått et forlik om klimapolitikken mellom regjeringspartiene og Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre. I forliket sluttet partiene seg til klimameldingen, og det var enighet om ytterligere styrking av ambisjoner, mål og virkemidler.

Regjeringen vil overoppfylle Norges forpliktelse under Kyoto-avtalen. Fra og med 2008 omfattes om lag 70 pst. av de norske klimagassutslippene av økonomiske virkemidler. Regjeringen vil bevilge inntil 3 mrd. kroner årlig til arbeid mot avskoging i utviklingsland.

Regjeringen bidrar aktivt i det internasjonale arbeidet med å få på plass en ambisiøs internasjonal klimaavtale i København høsten 2009, som omfatter så mange land og sektorer som mulig. Den nye avtalen bør innrettes slik at 2-gradersmålet kan nås og inkludere tiltak mot avskoging, samarbeid om teknologi og tilpasning til klimaendringer. En vesentlig del av kostnadene bør bæres av industrilandene.

Å ta vare på naturen og sikre det biologiske mangfoldet henger nøye sammen. Internasjonalt vil tiltak mot avskoging bidra til å bevare mange arter.

Norsk bistand har aldri tidligere økt så mye beløpsmessig fra et år til et annet som i forslaget til statsbudsjett for 2009. Forslaget innebærer at bistanden økes til 26,2 mrd. kroner, som utgjør 1 pst. av anslått BNI. Nominelt utgjør økningen 3,9 mrd. kroner, eller 17,5 pst., målt i forhold til nivået i saldert budsjett 2008. Handelen med utviklingsland har også økt de siste årene.

Regjeringen ønsker å videreutvikle et godt samarbeid mellom organisasjoner og myndigheter om bærekraftig utvikling. Det er derfor opprettet et nytt forum for diskusjon av spørsmål knyttet til oppfølgingen av bærekraftstrategien. Fangst og sikker lagring av karbon, bærekraftig forbruk og næringslivets rolle i arbeidet har vært blant temaene i 2008.

Regjeringens arbeid for bærekraftig utvikling er omtalt i kapittel 7.

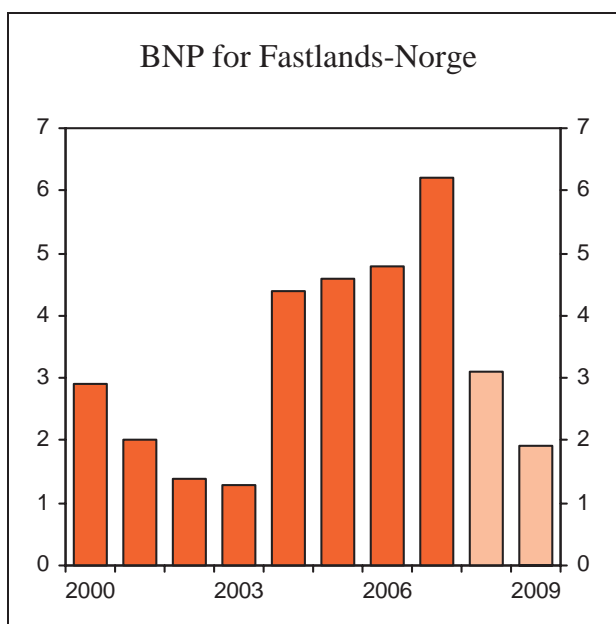
2 De økonomiske utsiktene

2.1 Hovedtrekk ved den økonomiske utviklingen

Norsk økonomi er inne i en kraftig høykonjunktur etter fire år med historisk høy vekst. Fra 2003 til 2007 økte BNP for Fastlands-Norge med hele 5 pst. per år i gjennomsnitt. Vi må helt tilbake til 1950-tallet for å finne en fireårsperiode med sterkere oppgang i økonomien. Høy inntektsvekst og flere år med lave renter ga en markert oppgang i husholdningenes etterspørsel gjennom perioden, samtidig som veksten i næringslivsinvesteringene var sterk. I tillegg bidro et kraftig oppsving i verdensøkonomien til høy eksportvekst. Oppgangen i fastlandsøkonomien førte til en rekordhøy vekst i sysselsettingen, og arbeidsledigheten falt til det laveste nivået på 20 år. Etter hvert har tilstrammingen i arbeidsmarkedet gitt tiltakende lønns- og prisvekst, og Norges Bank har satt opp styringsrenten fra 1¼ pst. sommeren 2005 til 5¼ pst. nå. Flere indikatorer tyder imidlertid på at veksten i norsk økonomi har avtatt betydelig i inneværende år.

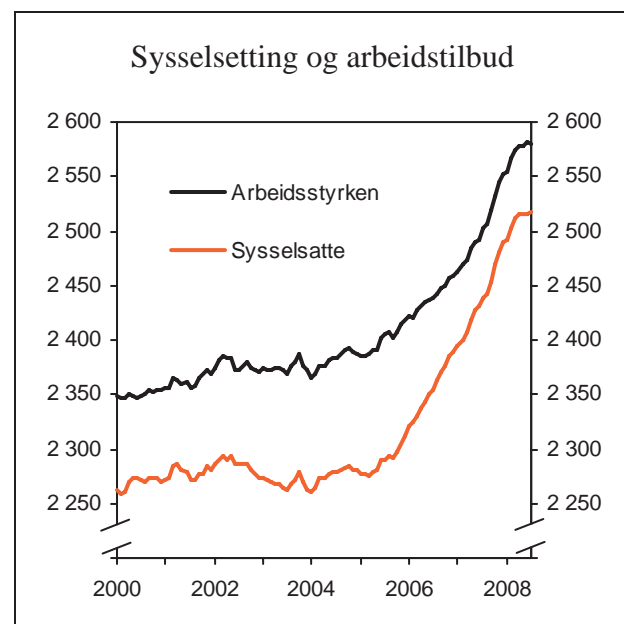
Både produksjon og etterspørsel har økt klart saktere etter årsskiftet enn i de siste årene. Høyere rente har bidratt til nedgang i boliginvesteringene, og veksten i privat konsum har avtatt markert. Samtidig er veksten i eksporten av tradisjonelle varer nå svakere, og veksten i investeringene i fastlandsbedriftene ser ut til å være på vei ned. Også i tiden framover ligger det an til en mer moderat vekst i fastlandsøkonomien enn det vi har sett de siste årene. Som følge av den internasjonale finansuroen er usikkerheten om den videre økonomiske utviklingen større enn vanlig. Samlet sett anslås veksten i BNP for Fastlands-Norge å avta fra 6,2 pst. i fjor til vel 3 pst. i år og knapt 2 pst. neste år. Et mindre stramt arbeidsmarked trekker i retning av at lønns- og kostnadspresset i norsk økonomi kan dempes noe i årene framover. Selv om det legges til grunn en viss økning i ledigheten, vil nivået likevel være lavt historisk sett.

Også internasjonalt har veksten avtatt det siste året etter flere år med markert oppgang. Utviklingen har i betydelig grad vært preget av de store



Figur 2.1 BNP for Fastlands-Norge. Endring fra året før i prosent

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 2.2 Sysselsetting og arbeidstyrken. 1 000 personer

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Boks 2.1 Renteframskrivinger

Anslagene i denne meldingen er basert på en beregningsteknisk forutsetning om at rentene utvikler seg i samsvar med de implisitte terminrentene, beregnet på grunnlag av avkastningskurven i penge- og obligasjonsmarkedene i midten av september. Det er knyttet større usikkerhet enn normalt til renteframskrivingene som følge av betydelig uro i finansmarkedene den siste tiden.

De implisitte terminrentene for inneværende år hadde i midten av september endret seg lite siden Revidert nasjonalbudsjett 2008 ble lagt fram, mens terminrentene for neste år hadde steget. Terminrentekurven indikerte da at tremåneders pengemarkedsrente i gjennomsnitt vil være om lag 6½ pst. både i år og neste år. Forløpet til terminrentekurven innebar at tremåneders pengemarkedsrente ville øke noe fra nivået i midten av september og fram til årsskiftet, for deretter å avta gradvis til om lag 5¾ pst. ved utgangen av 2009.

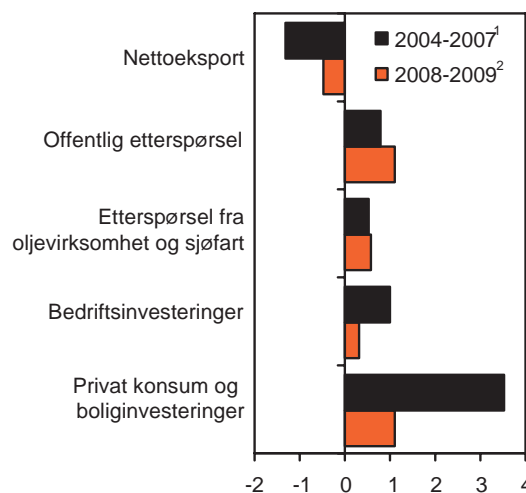
Tremåneders pengemarkedsrente var i midten av september vel 1¾ prosentpoeng høyere enn gjennomsnittet av de tilsvarende rentene hos våre viktigste handelspartnere. Terminrentene tilsa at denne differansen ville øke noe i første halvår neste år, til 2¼ prosentpoeng. Ved utgangen av neste år indikerte terminrentene at rentedifferansen mot utlandet ville være litt lavere enn dagens nivå.



Figur 2.3 Teknisk framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter. Faktisk utvikling og implisitte terminrenter. Prosent

Kilde: Norges Bank, Thomson Reuters og Finansdepartementet.

Bidrag til vekst i BNP for Fastlands-Norge



Figur 2.4 Bidrag til vekst i BNP for Fastlands-Norge. Prosentpoeng

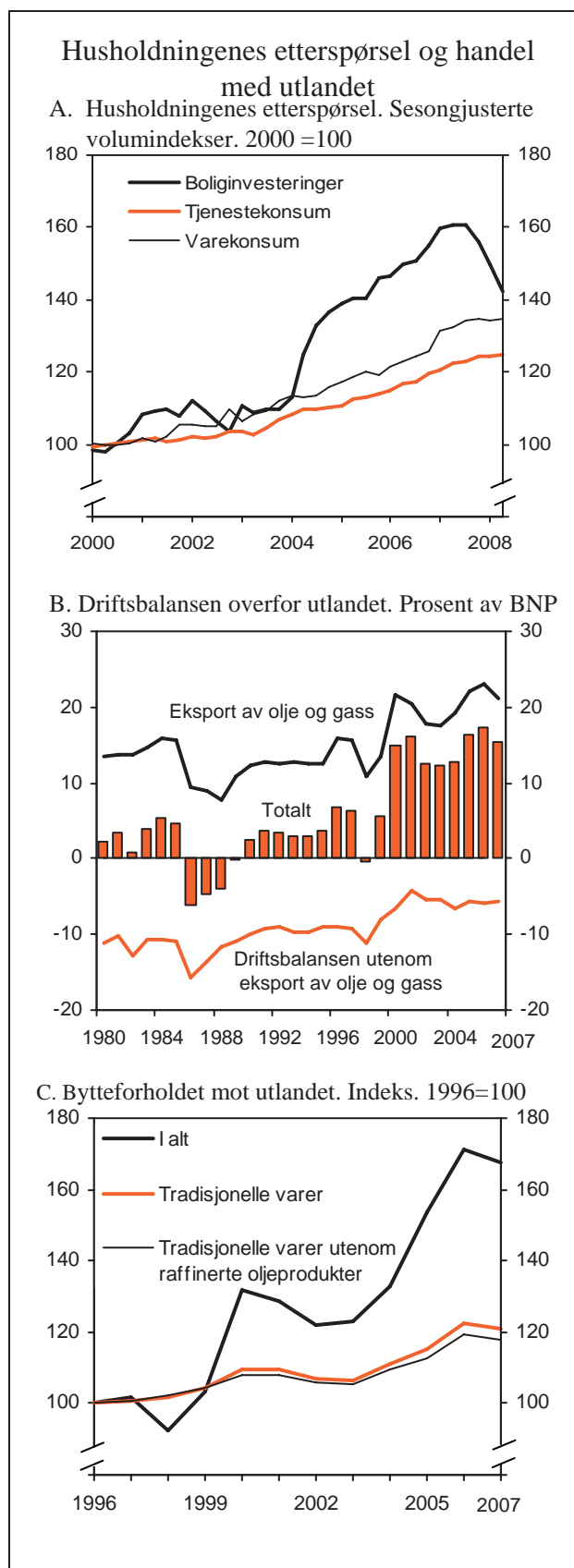
¹ Gjennomsnittlig årlig vekstbidrag for årene 2004 til 2007.

² Gjennomsnittlig årlig vekstbidrag for årene 2008 til 2009.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

problemene i finansmarkedene som først kom til syne i boliglånsmarkedet i USA i fjor sommer. Boligprisene har falt markert i bl.a. USA og Storbritannia, og veksten i privat konsum har avtatt. I euroområdet har veksten avtatt klart, og også i store, framvoksende økonomier som Kina og India er det tegn til avdemping. En markert oppgang i prisene på energi- og matvarer har ført til økende inflasjon i mange land. Siden i sommer har imidlertid råvareprisene falt noe tilbake igjen. Usikkerheten om den økonomiske utviklingen internasjonalt er stor. I denne meldingen anslås det at BNP-veksten hos handelspartnere vil avta fra 2 pst. i år til 1½ pst. neste år. Utviklingen i internasjonal økonomi er nærmere omtalt i avsnitt 2.2.

Problemer i *finansmarkedene* har ført til store bevegelser i internasjonale rente- og aksjemarkeder og vedvarende høye risikomarginer i kredittmarkedene. En rekke internasjonale banker og finansinstitusjoner har det siste året måttet ta betydelige tap, og flere store banker har måttet hente inn ny kapital for å kunne videreføre driften. Både i Europa og USA har myndighetene trådd til med redningspakker for å dempe de negative utslagene på økonomien. Blant annet er de store amerikanske boliglånsinstitusjonene Fannie Mae og Freddie Mac som til sammen garanterer for nær halvparten av alle utestående boliglån i USA satt under offentlig administrasjon. Også i Norge har finansmarkedene blitt påvirket av uroen. Hovedindeksen



Figur 2.5 Husholdningenes etterspørsel og handel med utlandet

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

på Oslo Børs er nå 29 pst. lavere enn ved nyttår og 34 pst. lavere enn toppnivået i juli i fjor. Utviklingen i finansmarkedene er nærmere omtalt i avsnitt 2.6.

Norges Bank har satt opp *styringsrenten* med til sammen fire prosentpoeng siden sommeren 2005, til 5¾ pst. Norges Banks referansebane for styringsrenten fra den pengepolitiske rapporten i juni i år antyder en styringsrente på mellom 5¾ og 6 pst. ved utgangen av 2008 og at renten reduseres noe utover i 2009. Dette er et noe høyere rentenivå enn markedsaktørenes forventninger til rentenivået hos våre handelspartnere. Renteforutsetningene som ligger til grunn for denne meldingen er omtalt i boks 2.1. Målt ved industriens effektive valutakurs styrket kronen seg med 1,7 pst. fra 2006 til 2007. I denne meldingen er det teknisk lagt til grunn at kronkursen styrker seg med 3 pst. i år, for deretter å svekke seg med rundt 2½ pst. fra 2008 til 2009.

De siste fire årene har *det private konsumet* i gjennomsnitt økt med over 5 pst. per år. Forbruket har økt betydelig mer enn inntektene, og husholdningenes sparing har kommet ned på et svært lavt nivå.

Det private konsumet økte med bare 0,6 pst. fra andre halvår i fjor til første halvår i år. Det var særlig en svakere utvikling i varekonsumet som trakk den samlede forbruksveksten ned, bl.a. som følge av kraftig nedgang i bilkjøpene, men også tjenestekonsumet økte klart mindre enn tidligere. Avdempingen i forbruket må ses i sammenheng med oppgangen i renten de siste årene som trolig også har bidratt til mindre optimisme i husholdningssektoren. Sammen med økte renteutgifter bidrar høyere prisvekst og lavere sysselsettingsvekst til at veksten i husholdningenes disponible realinntekt anslås å avta fra hele 6,4 pst. i fjor til 4¾ pst. i år. Samlet sett anslås veksten i privat konsum til 2¼ pst. i år. Dette er 1½ prosentpoeng lavere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett og innebærer at spareraten kan stige til rundt 2 pst. i år.

Også framover ventes forbruksveksten å holde seg klart lavere enn i de siste årene. Dette må særlig ses i sammenheng med utsikter til lavere inntektsvekst enn tidligere. Det legges i denne meldingen til grunn en vekst i det private konsumet på 2½ pst. i 2009. Anslagene innebærer at spareraten kan gå ytterligere litt opp neste år.

Boligprisene har gjennomgående falt siden i fjor sommer, og boligbyggingen har avtatt markert. I første halvår i år ble det igangsatt 23 pst. færre boliger enn i samme periode i fjor, og *boliginvesteringene* lå i første halvår i år 8,4 pst. lavere enn gjennomsnittet for fjoråret.

Utsiktene framover tilsier fortsatt moderat boligbygging og nedgang i boliginvesteringene. Målt i volum viser ordrestatistikken at både tilgang og reserver av boligbygg har avtatt siden høsten 2006. Nedgangen i boligprisene bidrar sammen med høy vekst i byggekostnadene til redusert lønnsomhet ved nybygging. Samtidig viser Norges Banks utlånsundersøkelse at etterspørselen etter boliglån nå avtar, noe som særlig må ses i sammenheng med det økte rentenivået. I tillegg tyder undersøkelsen på at bankene har strammet noe inn på sin kredittpraksis overfor husholdningene. Samlet sett anslås igangsettingen å avta fra 32 500 boliger i 2007 til 26 000 boliger i 2008 og 25 000 boliger i 2009. Boliginvesteringene anslås totalt sett å avta med 8½ pst. i år og med ytterligere 2 pst. neste år.

Offentlig konsum er anslått å øke med 3¾ pst. i 2008, ½ prosentpoeng mer enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett. Basert på det økonomiske opplegget i denne meldingen anslås offentlig konsum å øke med 3½ pst. i 2009. Samtidig legges det til grunn en økning i de offentlige bruttoinvesteringene på 6¼ pst. i år og 2¾ pst. neste år. Antall utførte timeverk i offentlig forvaltning anslås å øke med 2¼ pst. i 2008 og 1¾ pst. i 2009.

Investeringene i fastlandsbedriftene har økt markert over flere år. Veksten var på hele 12,5 pst. i 2007 og på nær 12 pst. i gjennomsnitt i perioden 2004–2007. Investeringene har økt sterkt i både vare- og tjenesteproduiserende næringer. Oppgangen må ses i sammenheng med høy og tiltakende kapasitetsutnyttelse, god lønnsomhet og relativt lave finansieringskostnader. Investeringene har økt ytterligere i år og var i første halvår 11 pst. høyere enn gjennomsnittet for fjoråret.

Etter sterk oppgang i investeringer i bygninger og anlegg de siste årene indikerer de siste igangsettingstallene for næringsbygg at veksten har stoppet opp. Også Norges Banks utlånsundersøkelse, som viser at bankene nå strammer inn på utlånspraksisen overfor bedriftskunder, og særlig for utlån til næringsseidom, trekker i retning av lavere investeringer i næringsbygg framover. Ifølge Statistisk sentralbyrås investeringstelling bidrar imidlertid store investeringsprosjekter innenfor oljeraffinering og solcellerelatert industri til høye industriinvesteringer i 2008. Det ventes også at investeringene innenfor kraftforsyning skal øke ytterligere fra 2007 til 2008. For neste år indikerer imidlertid tellingen et fall i investeringene både i industrien og innenfor kraftforsyning. I denne meldingen legges det til grunn at veksten i

de samlede foretaksinvesteringene i fastlandsøkonomien avtar til 8 pst. i 2008. Neste år anslås det en nedgang i investeringene på 2½ pst.

Gjennomsnittlig *oljepris* har hittil i år vært 583 kroner per fat (til og med 24. september), 83 kroner over anslaget i Revidert nasjonalbudsjett. Så langt i år har utviklingen i oljeprisen vært preget av store svingninger. Svak utvikling i oljeproduksjonen og fortsatt høy vekst i etterspørselen fra framvoksende økonomier bidro til at oljeprisen økte fra om lag 515 kroner per fat ved årsskiftet til over 700 kroner per fat i begynnelsen av juli. Deretter har den falt tilbake, og den 24. september var oljeprisen 567 kroner per fat. Nedgangen må delvis ses i sammenheng med finansuroen. Økt oljeproduksjon i Saudi-Arabia og forventninger om svakere vekst i verdensøkonomien har trolig også bidratt. Det legges i denne meldingen til grunn en gjennomsnittlig oljepris på 585 kroner per fat i 2008 og 500 kroner per fat i 2009 målt i løpende priser.

Petroleumsinvesteringene har økt markert siden oppgangskonjunktoren startet våren 2003, og de har gitt betydelige etterspørselsimpulser til fastlandsøkonomien. Det var sterk vekst også fra første halvår 2007 til første halvår i år. I denne meldingen legges det til grunn en vekst i investeringene i petroleumsvirksomheten på 11 pst. i inneværende år og 5 pst. neste år. Utviklingen i petroleumssektoren er nærmere omtalt i avsnitt 2.3.

Det sterke oppsvinget i verdensøkonomien de siste årene har bidratt til høy vekst i *eksporten* av både tjenester og tradisjonelle varer. Fra 2006 til 2007 økte eksportvolumet av tradisjonelle varer med hele 9 pst. Det var særlig eksporten av verkstedsprodukter, metaller og kjemiske og mineraliske produkter som trakk opp. Veksten har så langt i år vært mer moderat. I første halvår i år var volumet av den tradisjonelle vareeksporten 5,3 pst. høyere enn gjennomsnittet for fjoråret. Lavere etterspørselsimpulser fra eksportmarkedene og fortsatt svekkelse av den kostnadmessige konkurranseevnen trekker i retning av lavere eksportvekst framover. Det legges i denne meldingen til grunn en vekst i eksportvolumet av tradisjonelle varer på 6 pst. i år og 1¾ pst. neste år. Også importen av varer og tjenester har økt markert de siste årene. Importvolumet økte med 8,7 pst. fra 2006 til 2007, etter høy vekst også de foregående årene. Framover anslås det at svakere vekst i innenlandsk etterspørsel vil dempe importveksten, og i denne meldingen er det lagt til grunn en økning i det samlede importvolumet på 5¼ pst. i år og 1¾ pst. neste

år. Veksten i importvolumet av tradisjonelle varer anslås til 5½ pst. i år og 2 pst. neste år.

Høy vekst i Kina og andre framvoksende økonomier har bidratt til sterk prisoppgang på råolje, aluminium, nikkel og andre innsatsvarer som Norge eksporterer. Norges *bytteforhold* overfor utlandet – dvs. forholdet mellom eksport- og importpriser – bedret seg med 39 pst. i treårsperioden 2004–2006 og med 15 pst. dersom vi bare ser på handelen med tradisjonelle varer. Mens oppgangen i prisene på tradisjonelle norske eksportprodukter fortsatte i 2007, førte høy prisvekst på flere importvarer til at bytteforholdet for tradisjonelle varer likevel forverret seg med vel 1 pst. Det siste året har det vært store svingninger i råvareprisene. I andre halvår i fjor falt prisene på både aluminium og nikkel betydelig. Nikkelprisene har fortsatt den svake utviklingen i inneværende år. Aluminiums-

prisene tok seg opp i første halvår i år, men har siden midten av juli falt markert. Alt i alt anslås bytteforholdet for tradisjonelle varer å svekke seg med hhv. ¼ og 1¼ pst. i 2008 og 2009.

Høye inntekter fra petroleumssektoren har bidratt til betydelige overskudd i driftsregnskapet overfor utlandet de siste årene. I 2007 var overskuddet på 351 mrd. kroner, tilsvarende vel 15 pst. av BNP. For inneværende år anslås overskuddet til 529 mrd. kroner, svarende til i overkant av 20 pst. av BNP.

Samlet sett innebærer anslagene en vekst i BNP for Fastlands-Norge på vel 3 pst. i 2008 og knapt 2 pst. i 2009. Selv om dette innebærer en avdemping i veksten i fastlandsøkonomien i tiden framover, vil det fortsatt være høy aktivitet i økonomien. Tabell 2.1 oppsummerer de makroøkonomiske anslagene for 2008 og 2009.

Tabell 2.1 Hovedtall for norsk økonomi. Prosentvis endring fra året før¹

| | Mrd. kroner ² 2007 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|-------------------------------|------|------|------|
| Privat konsum | 946,1 | 6,4 | 2,3 | 2,5 |
| Offentlig konsum | 449,3 | 3,6 | 3,8 | 3,4 |
| Bruttoinvesteringer i fast kapital | 473,1 | 9,3 | 4,6 | -0,3 |
| Herav: Oljeutvinning og rørtransport | 107,9 | 5,5 | 11,0 | 5,0 |
| Bedrifter i Fastlands-Norge | 168,0 | 12,5 | 7,9 | -2,4 |
| Boliger | 105,3 | 5,5 | -8,5 | -2,0 |
| Offentlig forvaltning | 69,2 | 7,8 | 6,2 | 2,7 |
| Etterspørsel fra Fastlands-Norge ³ | 1737,9 | 6,2 | 2,7 | 2,0 |
| Eksport | 1 042,7 | 2,8 | 2,2 | 2,5 |
| Herav: Råolje og naturgass | 479,9 | -2,8 | -1,5 | 2,6 |
| Tradisjonelle varer | 302,4 | 9,0 | 5,9 | 1,8 |
| Import | 686,3 | 8,7 | 5,3 | 1,8 |
| Herav: Tradisjonelle varer | 450,7 | 8,1 | 5,5 | 1,9 |
| Bruttonasjonalprodukt | 2 276,8 | 3,7 | 2,0 | 2,3 |
| Herav: Fastlands-Norge | 1 714,6 | 6,2 | 3,1 | 1,9 |
| Fastlands-Norge uten elforsyning | 1 669,0 | 6,1 | 3,2 | 2,2 |
| Andre nøkkeltall: | | | | |
| Sysselsetting, personer | | 4,0 | 2,8 | 0,4 |
| Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå) | | 2,5 | 2½ | 2¾ |
| Årslønn | | 5,4 | 6 | 5 |
| Konsumprisindeksen (KPI) | | 0,8 | 3¾ | 3 |
| KPI-JAE | | 1,4 | 2½ | 2¾ |
| Råoljepris, kroner per fat ² | | 423 | 585 | 500 |
| Driftsbalansen (pst. av BNP) | | 15,4 | 20,5 | 16,6 |

¹ Beregnet i faste 2005-priser.

² Løpende priser.

³ Utenom lagerendring.

Veksten i sysselsettingen har vært rekordhøy de siste årene. Siden omslaget i norsk økonomi våren 2003 har rundt 300 000 flere personer kommet i jobb. Samtidig har arbeidsledigheten falt til det laveste nivået siden 1987.

Fra første halvår i fjor til første halvår i år økte sysselsettingen med 95 000 personer. Veksten var

særlig sterk innenfor varehandel, forretningsmessig tjenesteyting og innen helse- og sosialtjenester. Selv om årsveksten i sysselsettingen fortsatt er høy, tyder sesongjusterte tall fra Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) på en klar avdemping av sysselsettingsveksten den siste tiden. Lavere vekst i fastlandsøkonomien tilsier at

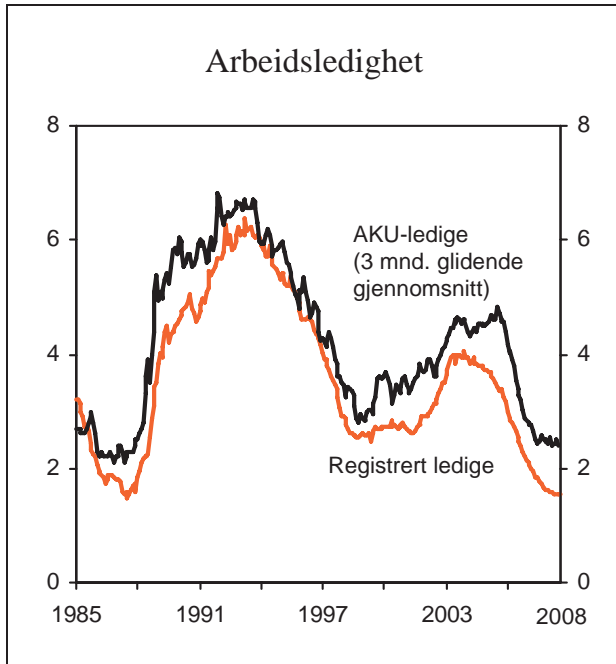
Boks 2.2 Hvordan påvirkes norsk økonomi av finansuroen?

Finansmarkedene har vært preget av uro siden i fjor høst. Uroen hadde sitt utspring i amerikansk økonomi, men spredte seg raskt til finansmarkedene verden over. Virkningen i finansmarkedene kom raskt, og det siste året har vært preget av store bevegelser i både aksje-, rente- og valutamarkedet. En virkning på realøkonomien vil ta noe lenger tid. Urolighetene i finansmarkedene kan påvirke norsk økonomi bl.a. gjennom følgende kanaler:

- *Formuesvirkninger.* Verdien av aksjer og obligasjoner har falt betydelig både i USA og i andre land. Norge hadde finansielle fordringer overfor utlandet på knapt 5 600 mrd. kroner ved utgangen av fjoråret. Husholdningene og foretakssektoren stod for drøyt 2 400 mrd. kroner av dette, mens offentlig forvaltning og Norges Bank stod for det resterende. I tillegg hadde norske husholdninger drøyt 400 mrd. kroner i norske aksjer og verdipapirfondsandeler. Nedgangen i verdiene på aksjer, obligasjoner og andre verdipapirer representerer således et betydelig formuestap for både husholdninger og bedrifter i Norge. Selv om aktørene som investerer i slike papirer normalt tar høyde for at verdiene kan variere betydelig på kort sikt, kan verdifallet slå negativt ut i etterspørselen fra husholdninger og bedrifter.
- *Lavere vekst i verdensøkonomien.* Problemer i finansmarkedene vil trolig redusere veksten i internasjonal økonomi ytterligere. Strammere tilgang på kreditt vil bl.a. kunne gi lavere bedriftsinvesteringer hos handelspartnerne, noe som vil redusere etterspørselen etter norske eksportprodukter. Lavere vekst i de eksportrettede næringene vil etter noe tid også trekke ned aktiviteten i resten av fastlandsøkonomien.

- *Lavere eksportpriser.* Finansuroen har gått sammen med en nedgang i prisene på viktige norske eksportprodukter som metaller og råolje. Isolert sett vil dette redusere lønnsomheten i norske eksportvirksomheter, noe som kan gi lavere aktivitet. Denne virkningen kan bli motvirket av en eventuell svekkelse av kronen.
- *Økte finansieringskostnader og generell tilstramming av utlånsvilkårene.* Norske banker merker finansuroen bl.a. gjennom økte innlånskostnader. Dette bidrar i sin tur til at utlånsrentene til bankenes kunder øker mer enn det utviklingen i Norges Banks styringsrente isolert sett skulle tilsi. Bankene har også strammet inn på vilkårene for å gi lån. I tillegg har det blitt vanskeligere å reise kapital på andre måter enn gjennom banklån ettersom risikopremiene på obligasjonslån har økt, og det er også blitt vanskeligere å gjennomføre emisjoner. Denne tilstrammingen trekker i retning av lavere etterspørsel fra husholdningene og bedriftene.
- *Økt usikkerhet om framtidsutsiktene.* Beslutninger om investeringer og forbruk i husholdninger og bedrifter påvirkes i betydelig grad av forventninger om framtidig inntektsutvikling. Stor oppmerksomhet om problemene i verdens finansmarkeder kan dermed i seg selv bidra til å dempe optimismen og redusere etterspørselen.

Hvor store de samlede virkningene av uroen blir i Norge vil bl.a. avhenge av hvor lenge den fortsetter og hvor store utslag den gir i realøkonomien hos våre handelspartnere. Utgangspunktet er norsk økonomi solid og godt rustet til å møte disse utfordringene. Der som uroen følges av en langvarig og dyp konjunkturedgang internasjonalt, vil imidlertid utviklingen i norsk økonomi trolig bli svakere enn lagt til grunn i denne meldingen.



Figur 2.6 Arbeidsledighet. Prosent av arbeidsstyrken

Kilder: NAV og Statistisk sentralbyrå.

det er grunn til å vente en mer moderat vekst i sysselsettingen også i tiden framover. I denne meldingen legges det til grunn at antall sysselsatte vil øke med 70 000 personer fra 2007 til 2008, en oppjustering på 10 000 personer fra Revidert nasjonalbudsjett 2008. I 2009 er det lagt til grunn en vekst på 10 000 personer.

Den sterke veksten i etterspørselen etter arbeidskraft har bidratt til at også arbeidsstyrken har steget markert de siste årene. Yrkesdeltakelsen blant nordmenn har økt til et rekordhøyt nivå, samtidig som det har kommet mange arbeidssøkere fra de nye EØS-landene. Ifølge Statistisk sentralbyrå stod arbeidsinnvandringen for drøyt $\frac{1}{4}$ av sysselsettingsveksten i 2007.

I takt med lavere vekst i sysselsettingen har også veksten i arbeidsstyrken avtatt så langt i år. Lavere etterspørsel etter arbeidskraft i bygg og anlegg og deler av industrien kan føre til at arbeidsinnvandringen vil avta fra de høye nivåene vi har sett de siste årene. Usikkerheten her er imidlertid stor. Arbeidstilbudet blant nordmenn har vist seg fleksibelt i den konjunkturoppgangen vi har bak oss, og erfaringsmessig vil yrkesdeltakelsen gå ned når konjunktursituasjonen svekkes, særlig blant ungdom. Arbeidsstyrken anslås i denne meldingen å øke med vel 70 000 personer i 2008 og med ytterligere i underkant av 20 000 personer i 2009.

Arbeidsledigheten har flatet ut på rundt $2\frac{1}{2}$ pst. av arbeidsstyrken det siste året. Lavere vekst i etterspørselen etter arbeidskraft trekker i retning av en forsiktig økning i arbeidsledigheten framover. Historisk sett vil imidlertid nivået fortsatt være lavt. Det legges til grunn at ledigheten, slik den måles i Statistisk sentralbyrås arbeidskraftsundersøkelser, øker fra $2\frac{1}{2}$ pst. i 2008 til $2\frac{3}{4}$ pst. i 2009.

Det stramme arbeidsmarkedet har bidratt til at lønnsveksten er blitt omtrent like høy som under høykonjunktoren på slutten av 1990-tallet. På bakgrunn av resultatene i lønnsoppgjørene anslås den gjennomsnittlige årslønnsveksten i 2008 nå til 6 pst., som er $\frac{1}{2}$ prosentpoeng høyere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett. Avdempet vekst i norsk økonomi i 2008 og 2009 tilsier at knappheten på arbeidskraft etter hvert vil avta, og at lønnsveksten vil gå noe ned neste år. Det anslås i denne meldingen en lønnsvekst på 5 pst. i 2009. Til sammenlikning anslås lønnskostnadene hos våre handelspartnere å vokse med $3\frac{1}{2}$ pst. i 2008 og $3\frac{1}{4}$ pst. i 2009. For de to årene sett under ett innebærer dermed lønnsanslagene en fortsatt forverring av norske bedrifters kostnadsmessige konkurransevne, jf. også avsnitt 2.5.3.

Høy kapasitetsutnyttelse og økt lønnsvekst har bidratt til at den underliggende prisstigningen har tatt seg klart opp det siste året. Konsumprisene justert for avgiftsendringer og utenom energivarer (KPI-JAE) har hittil i år økt med 2,3 pst. sammenliknet med samme periode i fjor, og tolv måneder sveksten var 2,8 pst i august. Til sammenlikning økte KPI-JAE med 1,4 pst. fra 2006 til 2007. Andre indikatorer for den underliggende prisstigningen viser en enda høyere prisvekst i år. Lavere lønnsvekst og kapasitetsutnyttelse kan bidra til at den underliggende prisveksten avtar noe gjennom 2009. I denne meldingen legges det til grunn at KPI-JAE øker med $2\frac{1}{2}$ pst. i 2008 og $2\frac{3}{4}$ pst. i 2009. Utviklingen i energiprisene bidrar nå til høy vekst i den samlede konsumprisindeksen (KPI), etter å ha bidratt til lav konsumprisvekst i 2007. Fra august i fjor til august i år økte KPI med 4,5 pst. Det legges til grunn at KPI øker med $3\frac{3}{4}$ pst. i 2008 og 3 pst. i 2009, opp fra en vekst på 0,8 pst. i 2007.

Framskrivningene i denne meldingen innebærer at kapasitetsutnyttelsen i økonomien gradvis avtar og at dette ville bidra til en normalisering av pris og kostnadsveksten. Boks 2.3 presenterer framskrivinger for norsk økonomi for perioden 2010–2012. Det knytter seg erfaringsmessig stor usikkerhet til makroøkonomiske framskrivinger. Noen viktige usikkerhetsfaktorer er nærmere omtalt i avsnitt 2.7.

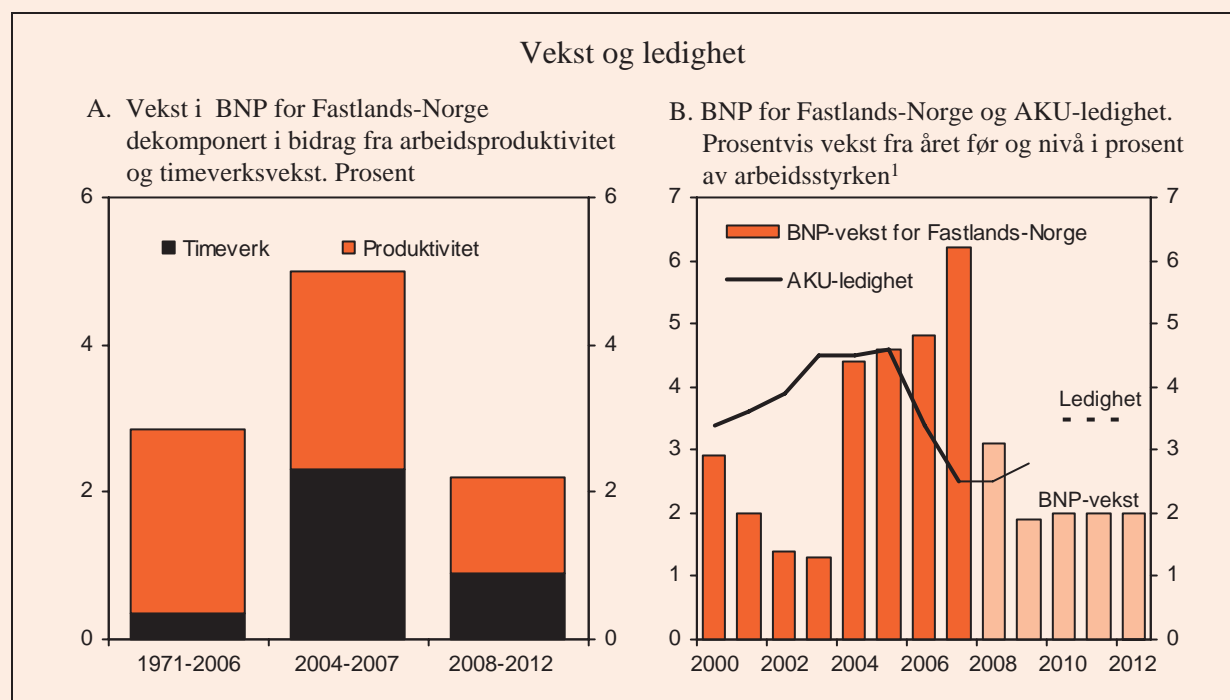
Boks 2.3 Vekstevnen i norsk økonomi og utsiktene på mellomlang sikt

Fra 2003 til 2007 økte BNP for Fastlands-Norge med hele 5 pst. i gjennomsnitt per år, 2 prosentpoeng over gjennomsnittet for perioden 1970–2007. Det er særlig arbeidsinnsatsen som har økt sterkt de siste fire årene, mens produktivtetsveksten har vært i tråd med det historiske gjennomsnittet, jf. figur 2.7.

Yrkesdeltakelsen ligger nå på et rekordhøyt nivå, og en normalisering av konjunktursituasjonen på mellomlang sikt kan dermed trekke i retning av en noe mindre økning i arbeidsinnsatsen enn det som følger av den historiske veksten i arbeidsstyrken. Ofte er produktivtetsveksten relativt lav rundt en konjunkturtopp, og konjunktursituasjonen kan dermed tilsi en noe lavere produktivtetsvekst enn det historiske gjennomsnittet. Med en produktivtetsvekst på 1½–2 pst. kan veksten i produksjonskapasiteten i Fastlands-Norge i årene 2010–2012 anslås til 2–2½ pst. per år.

Også utviklingen på etterspørselssiden trekker i retning av en relativt moderat vekst i fastlandsøkonomien i årene 2010–2012. Det er lagt til grunn at en økning i husholdningenes sparing, fra et svært lavt nivå, gir moderat vekst i det private konsumet. Også petroleumsinvesteringene kan avta noe i årene 2010–2012. Videre er det i de anslagene som gjengis her, teknisk lagt til grunn om lag samme gjennomsnittlige etterspørselsimpuls fra budsjettpolitikken i årene 2010–2012, som i perioden etter innføringen av handlingsregelen.

Den anslåtte veksten i fastlandsøkonomien i årene 2010–2012 er noe lavere enn den beregnede trendveksten. Dette er ventet å dempe presset i arbeidsmarkedet, og å bidra til en svak oppgang i arbeidsledigheten. Ledigheten holder seg likevel under gjennomsnittet for de siste 25 årene.



Figur 2.7 Utviklingen på mellomlang sikt

¹ Ledighetsanslagene for 2010–2012 er oppgitt som gjennomsnitt for perioden.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

2.2 Internasjonal økonomi

Etter flere år med sterk oppgang i verdensøkonomien har veksten avtatt betydelig det siste året. Problemene i finansmarkedene, økte priser på mat og energi og problemer i boligmarkedet i USA og flere andre OECD-land har medvirket til dette. Finansmarkedene er preget av stor usikkerhet, med høye risikopåslag i rentemarkedene og fall i aksjekursene i store deler av verden. En rekke finansinstitusjoner har tatt betydelige tap den siste tiden, og myndighetene i både USA og Europa har tatt hånd om flere finansinstitusjoner for å sikre videre drift og stabilisere det finansielle systemet. Tilgangen på kreditt for bedrifter og husholdninger er strammet inn. Finansuroen er nærmere omtalt i avsnitt 2.6.

Situasjonen i finansmarkedene bremser den økonomiske veksten internasjonalt. OECD-området er særlig rammet, men det er nå klare tegn til avdemping av veksten også i de store økonomiene utenfor OECD-området. De svakere vekstutsiktene har bidratt til at oljeprisen har falt noe tilbake. Dette vil kunne trekke i retning av å dempe konjunkturedgangen. Det legges til grunn at veksten i verdensøkonomien vil avta fra 5 pst. i fjor til om lag 4 pst. i år og 3¾ pst. neste år. Det er stor usik-

kerhet om den økonomiske utviklingen internasjonalt framover, jf. nærmere omtale under.

Den økonomiske veksten hos *Norges viktigste handelspartnere* var 3,3 pst. i 2007. Utviklingen gjennom første halvår i år viste en klar avdemping og uroen i finansmarkedene ventes å bidra til en relativt svak utvikling ut året. I denne meldingen legges det til grunn en BNP-vekst hos handelspartnere på 2 pst. i år og 1½ pst. neste år. Anslaget for inneværende år er det samme som i Revidert nasjonalbudsjett 2008.

Lavere vekst framover vil innebære svakere utvikling også i *arbeidsmarkedet*. Arbeidsledigheten hos Norges handelspartnere anslås til 5¾ pst. i 2008 og 6 pst. i 2009. Anslaget for 2008 er om lag uendret i forhold til anslaget i Revidert nasjonalbudsjett 2008.

Økte verdensmarkedspriser på matvarer og energi har ført til at *konsumprisveksten* har tatt seg kraftig opp internasjonalt. De siste månedene har imidlertid både oljeprisen og andre råvarepriser falt noe tilbake. Høyere verdensmarkedspriser på matvarer har fordelingsmessige konsekvenser, både mellom land og mellom ulike befolkningsgrupper innenfor landegrensene. Land som er nettoeksportører av matvarer, får et bedre bytteforhold mot utlandet, mens land som er nettoimportør-

Tabell 2.2 Hovedtall for internasjonal økonomi. Prosentvis endring fra året før

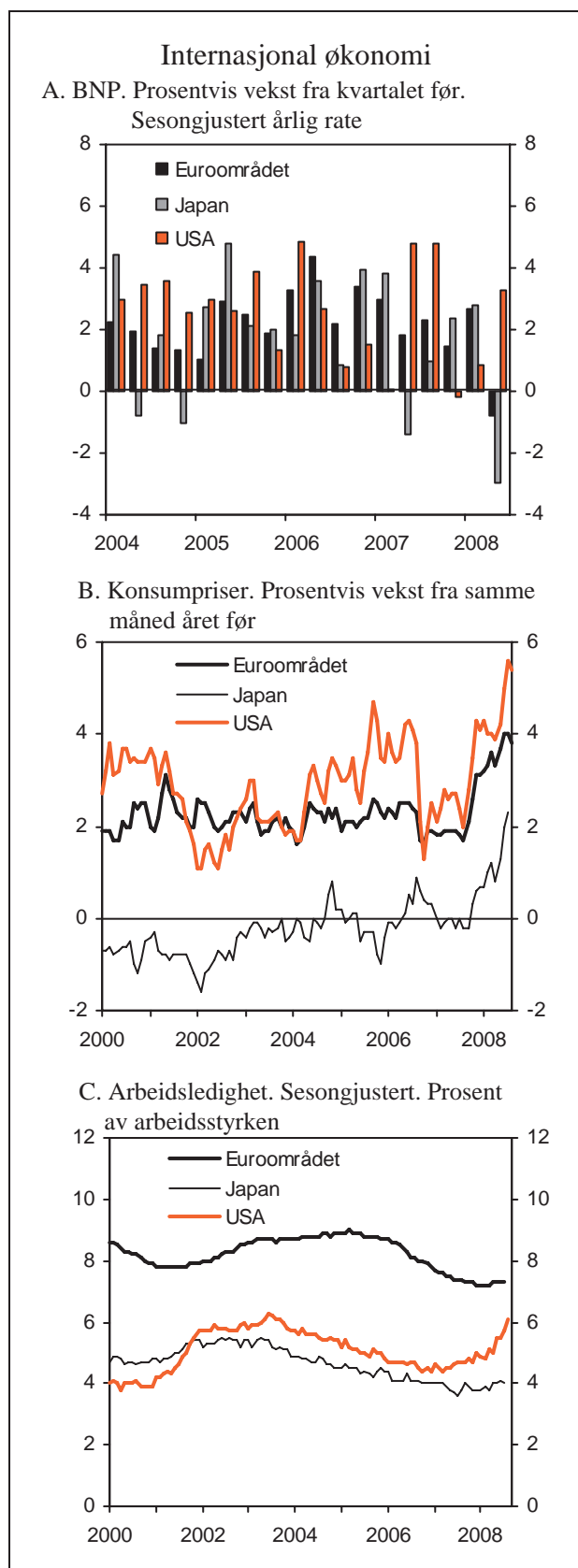
| | Årlig gj.snitt 2004–2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-------------------------------------|-----------------------------|------|------|------|
| <i>Bruttonasjonalprodukt:</i> | | | | |
| Handelspartnere ¹ | 3,2 | 3,3 | 1,9 | 1,5 |
| Euroområdet | 2,2 | 2,6 | 1,2 | 0,7 |
| USA | 3,2 | 2,2 | 1,5 | 0,5 |
| Japan | 2,4 | 2,1 | 0,8 | 0,8 |
| <i>Konsumpriser:</i> | | | | |
| Handelspartnere ² | 1,7 | 2,1 | 3,5 | 2,5 |
| Euroområdet | 2,2 | 2,1 | 3,4 | 2,3 |
| USA | 3,1 | 2,9 | 4,0 | 1,8 |
| Japan | -0,1 | 0,1 | 1,6 | 1,1 |
| <i>Arbeidsledighet³:</i> | | | | |
| Handelspartnere ² | 6,8 | 5,7 | 5,8 | 6,0 |
| Euroområdet | 8,4 | 7,3 | 7,2 | 7,5 |
| USA | 5,1 | 4,6 | 5,8 | 6,3 |
| Japan | 4,4 | 3,9 | 4,1 | 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.

Kilder: OECD, IMF og Finansdepartementet.



Figur 2.8 Internasjonal økonomi

Kilde: Reuters Ecwin.

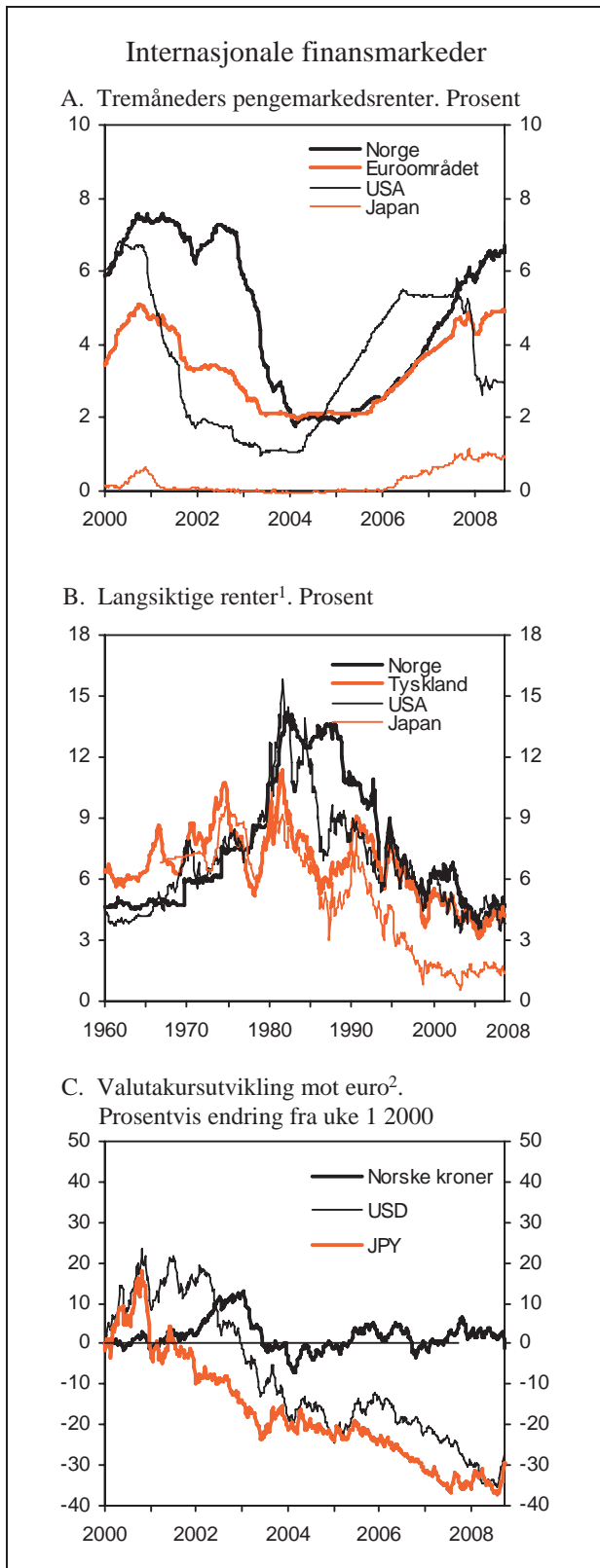
rer kan oppleve en betydelig svekkelse. Mange utviklingsland er nettoimportør av mat, og flere av de landene som rammes hardest er lav-inntektsland i Asia og i Afrika sør for Sahara. Lavere kapasitetsutnyttning framover ventes å bidra til at den samlede konsumprisveksten dempes neste år. KPI-veksten hos handelspartnerne anslås til 3½ pst. i 2008, en oppjustering fra 2¾ pst. i Revidert nasjonalbudsjett 2008. I 2009 anslås det en vekst i KPI på 2½ pst.

De kortsiktige rentene har det siste året økt i euroområdet og falt i USA, jf. figur 2.9. Problemerkene i finansmarkedene og svakere vekstutsikter har gjort at den amerikanske sentralbanken har satt styringsrenten ned seks ganger det siste året, fra 4¼ til 2 pst. Sentralbanken i Storbritannia reduserte i samme periode styringsrenten med ¾ prosentpoeng til 5 pst. Den europeiske sentralbanken hevet styringsrenten fra 4 til 4¼ pst. på rentemøtet i juli, etter å ha holdt renten uendret siden juni 2007. Renteøkningen ble begrunnet med faren for at prisveksten på matvarer og energi skal slå ut i generelt økt lønnspress. I Sverige har sentralbanken hevet styringsrenten tre ganger det siste året, siste gang 4. september da renten ble satt opp til 4¾ pst. Riksbanken justerte samtidig ned prognosen for renteutviklingen fram i tid. Den japanske sentralbanken har holdt styringsrenten fast på ½ pst. siden februar 2007.

De langsiktige rentene har vært historisk lave de siste årene, noe som har stimulert den økonomiske veksten. Økte styringsrenter gjennom 2006 og begynnelsen av 2007 og tiltakende prisvekst bidro til en viss oppgang i de langsiktige rentene gjennom fjoråret. De siste månedene har urolighetene i finansmarkedene og de svekkede vekstutsiktene bidratt til at rentene igjen har falt noe tilbake.

I valutamarkedet svekket amerikanske dollar seg mot euro i løpet av 2007, jf. figur 2.9. I 2008 har valutamarkedene så langt vært preget av relativt store svingninger. Verdien av dollar falt først med om lag 8 pst. mot euro gjennom de første seks månedene av året. Siden har den styrket seg med vel 7½ pst. Per 24. september er dermed forholdet mellom euro og dollar tilbake til nivået ved årsskiftet, mens dollaren har svekket seg med 5 pst. mot japanske yen.

Aksjemarkedene har vært preget av betydelige fall det siste året. Per 24. september hadde verdien av aksjene på børser i USA, Canada, Australia, Europa, Asia og Latin-Amerika samlet sett falt med om lag 20 pst. siden i fjor sommer, målt ved samleindeksen S&P Global 1200. Nedgangen må ses i sammenheng med de store problemene i finans-



Figur 2.9 Internasjonale finansmarkeder

¹ Effektive renter ved utgangen av hver måned på tiårs statsobligasjoner.

² En stigende kurve angir styrket valuta overfor euro.

Kilder: Reuters Ecwin og Norges Bank.

markedene i USA og Europa og utsikter til lavere vekst internasjonalt.

2.2.1 Nærmere om utviklingen i de tradisjonelle industrilandene

Etter flere år med oppgang avtok veksten i USA i 2007. Avdempingen skyldtes særlig en markert nedgang i boliginvesteringene. Også lavere vekst i bedriftsinvesteringene bidro, mens en kraftig økning i nettoeksporten som følge av svakere dollar, og økt offentlig etterspørsel trakk i motsatt retning. Avdempingen i amerikansk økonomi ser ut til å fortsette i år, med nedgang i sysselsettingen og økt arbeidsledighet. Urolighetene i finanssektoren har tiltatt i høst, med betydelige problemer for flere store finansinstitusjoner. Sektoren vil fortsatt ha et betydelig konsolideringsbehov, og evnen til å yte kreditt til husholdninger og bedrifter vil svekkes. Lavere vekst internasjonalt ventes å gi svakere vekstbidrag fra utenriksøkonomien. Også veksten i husholdningenes etterspørsel forventes å avta videre som følge av svak inntektsutvikling, formuestap i aksje- og boligmarkedet, tilstramming i tilgangen på kreditt og at effekten av skattestimulanter fra myndighetene ebber ut. Oljeprisene har falt noe tilbake den siste tiden. Dette vil kunne bidra til å dempe vekstavmatningen noe. Samlet sett anslås BNP-veksten til 1½ pst. i 2008 og ½ pst. i 2009. Den lave veksten gjør at arbeidsledigheten ventes å stige ytterligere fra dagens nivå på 6 pst. av arbeidsstyrken. Konsumprisveksten ventes å øke fra 3 pst. i fjor til 4 pst. i år, i hovedsak som følge av økte priser på energi- og matvarer. Det er foreløpig ikke tegn til at den økte prisveksten smitter over på lønnsveksten, og KPI-veksten anslås å avta til i underkant av 2 pst. i 2009.

Etter to år med vekst godt over beregnet trend ligger det an til klart lavere vekst i *eurområdet* i år. Virkningene av den internasjonale finansuroen, stigende prisvekst og problemer i boligmarkedene i flere land bidrar til avdempingen. Samlet sett anslås BNP-veksten å avta til 1¼ pst. i 2008 og ¾ pst. i 2009. Arbeidsledigheten er fremdeles lav sammenliknet med det som har vært vanlig de siste tiårene. I takt med lavere vekst i økonomien kan imidlertid arbeidsledigheten i *eurområdet* stige i tiden som kommer. Det er tegn til tiltakende lønnsvekst i *eurområdet*, og økte priser på energi og matvarer har medvirket til at konsumprisveksten nå ligger klart over sentralbankens mål på i underkant av 2 pst. Erfaringsmessig kan det ta tid før et omslag i den økonomiske veksten slår ut i dempet lønnsvekst i *eurområdet*, noe som kan begrense handlingsrommet for pengepolitikken. I

Boks 2.4 Økt prisvekst og fallende BNP-vekst – et dilemma for pengepolitikken

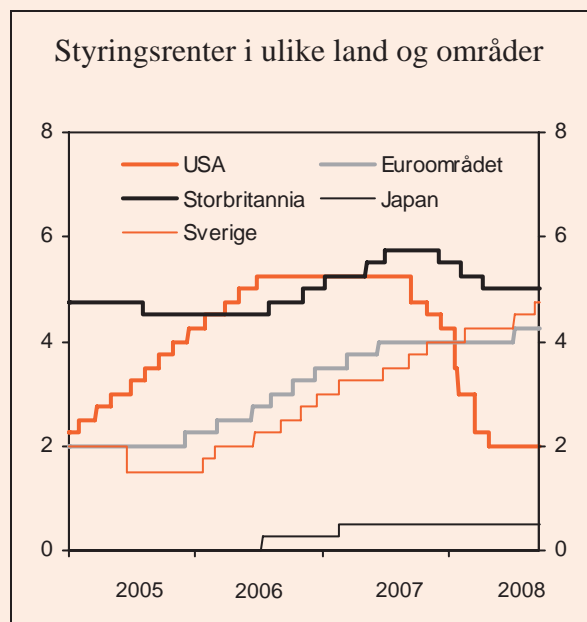
Etter mange år med lav prisstigning i OECD-landene, godt hjulpet av de gunstige priseffektene av globalisering, har konsumprisveksten det siste året tiltatt markert, jf. figur 2.8B. Dette skyldes først og fremst den sterke økningen i verdensmarkedsprisene på mat og energi de siste årene. Økningen har kommet i kjølvannet av økt etterspørsel fra Kina og andre framvoksende økonomier og lite ledig produksjonskapasitet.

Samtidig som prisveksten har akselerert, har den økonomiske vekten avtatt. Det har fått observatører til å reise spørsmålet om en igjen kan komme til å oppleve «stagflasjon» som på 1970-tallet, da mange europeiske land over en lengre periode opplevde både svak økonomisk vekst, stigende arbeidsledighet og høy inflasjon.

Mens det i dag i første rekke er forhold på etterspørselssiden som har trukket opp råvareprisene, var det på 70-tallet forhold på tilbudssiden. Et tilbudssjokk bidrar i sterkere grad til å dempe den økonomiske veksten. I tillegg tilsier endringer i økonomienes virkemåte at risikoen for et gjensyn med stagflasjonen er liten. I de fleste OECD-landene har sentralbanken nå et mye klarere mandat om å holde lav og stabil inflasjon. Tiltroen til pengepolitikken er gjennomgående sterk, og inflasjonsforventningene er godt forankret. Dette innebærer bl.a. at innslaget av indeksering av lønninger er mindre, og at reallønnsfleksibiliteten er større. I tillegg er råvareintensiteten, og spesielt energiintensiteten, betydelig lavere i OECD-økonomiene nå enn på 1970-tallet.

Likevel kan dagens situasjon innebære et vanskelig dilemma for pengepolitikken i mange land. På den ene siden kan svakere vekst og lavere kapasitetsutnyttelse tilsi mindre stram politikk, mens faren for at den høye prisveksten skal utløse pris-lønn-spiraler og påvirke inflasjonsforventningene kan tilsi innstramminger.

Sentralbankene kan tilsynelatende se ut til å ha reagert forskjellig på dette dilemmaet, jf. figur 2.10. Mens sentralbanken i USA har kuttet styringsrenten kraftig, har både Den europeiske sentralbanken og Sveriges Riksbank hevet styringsrenten de siste månedene. Dette behøver likevel ikke bety at sentralbankenes avveining av prisstabilitet og realøkonomisk stabilitet er vesentlig forskjellig. Forskjellene i rentesetting kan skyldes ulikheter i hvordan økonomiene fungerer og i hvordan pengepolitikken påvirker realøkonomien. Studier tyder på at sannsynligheten for at et råvareprissjokk skal gi mer varige inflasjonsimpulser gjennom pris-lønn- og lønn-lønn-spiraler er større i Europa enn i USA.



Figur 2.10 Styringsrenter

Kilde: Reuters EcoWin.

denne meldingen anslås det en konsumprisvekst på 3½ pst. i år og 2¼ pst. neste år.

Tyskland har opplevd et økonomisk oppsving de siste to årene, og arbeidsledigheten er redusert. Nasjonalregnskapstall viser imidlertid en svak utvikling i første halvår i år, noe som blant annet skyldes lavere bedriftsinvesteringer og svakere privat forbruk. Både industriproduksjonen og ordretilgangen faller, og stemningsindikatorer sig-

naliserer svakere utvikling framover. Det har i hovedsak vært offentlig forbruk og utenrikshandelen som har drevet veksten i Tyskland. Det legges til grunn en BNP-vekst i år og neste år på henholdsvis 1½ pst. og ½ pst.

I Frankrike økte BNP med over 2 pst. i både 2006 og 2007, som er litt høyere enn den anslåtte trendveksten i økonomien. Veksten i Frankrike har i stor grad vært drevet av private investeringer og

forbruk, mens utenrikshandelen har gitt et negativt vekstbidrag. Svakere vekst i innenlandsk etterspørsel ventes å bidra til at BNP-veksten avtar til om lag 1 pst. i 2008 og $\frac{3}{4}$ pst. i 2009.

Storbritannia er inne i en klar konjunkturedgang, etter en BNP-vekst på 3 pst. både i 2006 og 2007. Fall i boligprisene, økte konsumpriser og innstramming i bankenes utlånspraksis har ført til langsommere vekst i både husholdningenes etterspørsel og bedriftsinvesteringene. BNP-veksten i *Storbritannia* anslås til 1 pst. i år og $\frac{1}{2}$ pst. til neste år.

I *Sverige* avtok den økonomiske veksten markert i første halvår i år, etter høy vekst de foregående fire årene. Avdempingen skyldes bl.a. mindre impulser fra Sveriges handelspartnere, men også svakere innenlands etterspørsel. I denne meldingen er det lagt til grunn at veksten i BNP i 2008 og 2009 blir henholdsvis $1\frac{1}{2}$ og $1\frac{1}{4}$ pst. KPI-veksten antas å tilta fra $2\frac{1}{4}$ pst. i fjor til $3\frac{3}{4}$ pst. i år. Neste år anslås KPI-veksten til $2\frac{1}{2}$ pst.

I *Danmark* avtok BNP-veksten til $1\frac{3}{4}$ pst. i 2007, etter høy vekst i de foregående årene. Avdempingen har fortsatt i 2008. Negative bidrag fra eksportsektoren og en fortsatt nedkjøling i boligmarkedet vil bidra til en ytterligere avdemping av veksten framover. Samlet sett legges det til grunn at BNP øker med 1 pst. i år og $\frac{1}{2}$ pst. neste år. Høy prisvekst på energi og matvarer har også bidratt til høyere prisvekst i Danmark. Det anslås en konsumprisvekst på $3\frac{1}{4}$ pst. i år og $2\frac{3}{4}$ pst. neste år, opp fra $1\frac{3}{4}$ pst. i 2007.

Japan har hatt en sammenhengende oppgangs-konjunktur siden 2002. Veksten har særlig vært drevet av eksportsektoren og markert vekst i bedriftsinvesteringene. Japan eksporterer i særlig grad til framvoksende økonomier i Asia. Økte råvarepriser, styrket valuta og svakere utvikling hos Japans handelspartnere svekker nå utenriksøkonomien. Selv om lønnsveksten har økt det siste

året, er den fortsatt lav. Høyere prisvekst gir svak reallønnsvekst. Likevel ventes vekst i privat forbruk og i boliginvesteringene i noen grad å kompensere for svakere eksportutvikling. Det legges til grunn at BNP-veksten avtar til $\frac{3}{4}$ pst. både i 2008 og 2009. KPI-veksten antas å ta seg opp til $1\frac{1}{2}$ pst. i 2008 og deretter avta til 1 pst. i 2009.

2.2.2 Nærmere om utviklingen i framvoksende økonomier og utviklingsland

Den økonomiske veksten i framvoksende økonomier og utviklingsland har de senere årene vært betydelig høyere enn i de tradisjonelle industrilandene, jf. tabell 2.3. Inntekten per innbygger har økt meget sterk i framvoksende økonomier, og levestandarden er også bedret i en rekke utviklingsland. Dette har bidratt til at inntektsulikhetene mellom land er blitt noe mindre og til at færre mennesker lever i ekstrem fattigdom. I mange land synes imidlertid de interne inntektsforskjellene å ha økt de siste årene, bl.a. fordi etterspørselen etter faglært og utdannet arbeidskraft har økt lønningene til denne gruppen av befolkningen. BNP-veksten i framvoksende økonomier og utviklingsland ventes nå å dempes noe framover.

I de nye EU-landene i *Øst- og Sentral-Europa* har det vært en sterk økonomisk vekst de siste årene. Eksportrettede næringer har vært den viktigste vekstdriveren i disse landene, godt hjulpet av oppgangen i euroområdet. Arbeidsmarkedet er i klar bedring, og den tilhørende inntektsveksten har gitt økt vekst i husholdningenes etterspørsel. Den økonomiske veksten i disse landene har nytt godt av høy kapitalinngang fra utlandet. Utviklingen framover vil derfor kunne bli påvirket av uroen i finansmarkedene og av de svakere vekstutsiktene internasjonalt. Veksten i flere av de østeuropeiske landene ventes på denne bakgrunn å avta. Særlig

Tabell 2.3 Bruttonasjonalprodukt i utvalgte grupper av land. Prosentvis endring fra året før

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|------|------|------|------|
| Verden | 5,1 | 5,0 | 3,9 | 3,7 |
| Industriland | 3,0 | 2,5 | 1,5 | 1,0 |
| Framvoksende økonomier og utviklingsland | 7,9 | 8,0 | 6,9 | 6,7 |
| Herav: | | | | |
| Framvoksende økonomier i Asia | 9,9 | 10,0 | 8,4 | 8,4 |
| Latin-Amerika | 5,5 | 5,6 | 4,5 | 3,7 |
| Afrika sør for Sahara | 6,6 | 6,8 | 6,2 | 6,7 |

Kilder: IMF og Finansdepartementet.

sterk ser oppbremsingen ut til å bli i de baltiske landene, men også i Polen og øvrige land i regionen ser man tegn til avmatning.

Russland har opplevd rask økonomisk vekst siden tusenårsskiftet. Siden 2003 har BNP-veksten ikke vært under 6 pst. på årsbasis, og kom i fjor opp i 8 pst. Utviklingen har vært drevet av høy vekst i både investeringer og konsum, som igjen henger sammen med bedret bytteforhold på grunn av høye petroleums- og metallpriser, og betydelig kapitalinngang fra utlandet. Inflasjonen har vært høy i flere år, noe som må sees i sammenheng med at pengepolitikken sikter mot å stabilisere valutakursen mot dollar og euro. Kapasitetsskranker i olje- og gassproduksjonen og noe lavere råvarepriser ventes å bidra til lavere eksportinntekter framover samtidig som investeringsveksten dempes. Den høye veksten i privat forbruk ventes imidlertid å fortsette, dels som følge av at husholdningenes inntekter øker. BNP-veksten anslås å avta til 7¼ pst. i 2008 og 7 pst. i 2009.

I *Kina* kom BNP-veksten i fjor opp i hele 12 pst., som er den høyeste registrerte veksttakten siden tidlig på 1990-tallet. Veksten har særlig vært drevet av investeringer og eksport, men også innenlandsk forbruk har bidratt. Konsumprisveksten har økt raskt det siste året, hovedsakelig som følge av sterk økning i matvareprisene. Prisstigningen ser imidlertid ut til å ha flatet ut de siste månedene. Reallønnsveksten har avtatt noe, men er fortsatt solid, og privat forbruk ventes å gi et noe større bidrag til veksten i BNP i 2008 og 2009. Kinesiske myndigheter innførte i fjor en rekke tiltak for å dempe veksttakten og redusere risikoen for overoppheting av økonomien, og BNP-veksten avtok noe i andre halvdel av 2007 og første halvdel av 2008. Myndighetene ser nå ut til å legge mindre vekt på å kontrollere prisstigningen, og mer vekt på å stimulere til fortsatt vekst. Det er lagt til grunn en BNP-vekst på 10 pst. i år og 9¾ pst. neste år.

I *India* avtok BNP-veksten fra 9¾ pst. i 2006 til 9¼ pst. i 2007, og ser ut til å ha avtatt ytterligere i første halvår i år. Sentralbanken har satt opp styringsrenten for å dempe den tiltakende prisveksten. Drivkreftene bak den økonomiske veksten de siste årene har vært investeringer og eksport av varer og tjenester. I 2007 bidro også uvanlig høy produksjon i landbruket til å trekke opp veksten. Strammere pengepolitikk og høye råvarepriser ventes imidlertid å bidra til svakere investeringsvekst framover.

Latin Amerika har opplevd rask økonomisk vekst de fire siste årene. I fjor økte BNP med 5½ pst. i regionen samlet sett. Innenlandsk etterspørsel har så langt i år vist god vekst, understøttet

av stadig bedre bytteforhold for råvareeksporterende land. Veksten ventes imidlertid å bremse opp som følge av den internasjonale konjunkturavmatningen og strammere pengepolitikk for å motvirke tiltakende inflasjonen.

Også mange land i *Afrika sør for Sahara* har hatt rask økonomisk vekst de siste årene. BNP for regionen har samlet sett økt med over 6 pst. hvert år de siste fire årene, og den årlige veksten i BNP per innbygger har vært over 3½ pst. Det er imidlertid store forskjeller i vekstrater mellom land som importerer og eksporterer råvarer. I Sør-Afrika, regionens største økonomi, ventes problemer i strømproduksjonen og strammere pengepolitikk å bidra til å dempe veksten i år og til neste år.

2.2.3 Usikkerheten knyttet til utviklingen i internasjonal økonomi

Det er betydelig usikkerhet knyttet til anslagene for internasjonal økonomi. Samlet synes det å være en overvekt av nedsiderisiko, spesielt fordi det fortsatt er usikkert hvor store de realøkonomiske konsekvensene av problemene i finanssektoren blir. De internasjonale anslagene i denne meldingen er basert på at den pressede situasjonen i finansmarkedene vil fortsette ut 2008 og godt inn i 2009. Det er som en teknisk forutsetning lagt til grunn at det amerikanske boligmarkedet vil stabilisere seg tidlig neste år, noe som sammen med myndighetstiltakene etter hvert vil lette presset på finansmarkedene. Om problemene skulle forverres ytterligere, for eksempel som følge av at virkningene for finanssektoren av svakere økonomisk vekst blir verre enn antatt, vil det kunne føre til at den internasjonale konjunkturedgangen blir kraftigere eller mer langvarig enn anslått. Blant andre viktige usikkerhetsmomenter kan det pekes på:

- Fare for sterkere boligprisfall enn antatt i USA og flere europeiske land der boligprisveksten tidligere har vært særlig sterk. Dette kan føre til lavere etterspørsel fra husholdningene og forsterke eller forlenge lavkonjunkturen.
- Andrerundeeffekter av de økte prisene på energi og matvarer kan føre til at inflasjonen tiltar mer enn antatt både i de tradisjonelle industriland og i framvoksende økonomier. Dette kan føre til at sentralbankene ser seg nødt til å føre en strammere pengepolitikk enn lagt til grunn.
- Veksten i framvoksende økonomier har de siste årene gjentatte ganger overrasket på oppsiden. Disse landene har opplevd en sterk inntektsvekst de siste årene, noe som kan bidra til at innenlands etterspørsel holder seg bedre

oppe enn ventet. På den annen side kan svakere internasjonal vekst, vanskeligere tilgang på kreditt og ufordelaktig utvikling i bytteforholdet overfor utlandet dempe den økonomiske veksten mer enn antatt.

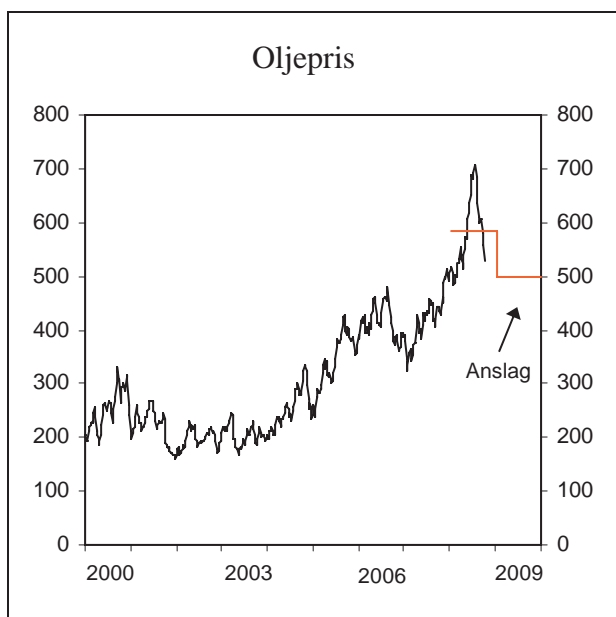
- Forhold på tilbudssiden kan igjen føre til økning i oljeprisen. Ny prisøkning vil dempe den globale BNP-veksten.

2.3 Petroleumssektoren

2.3.1 Olje- og gasspriser

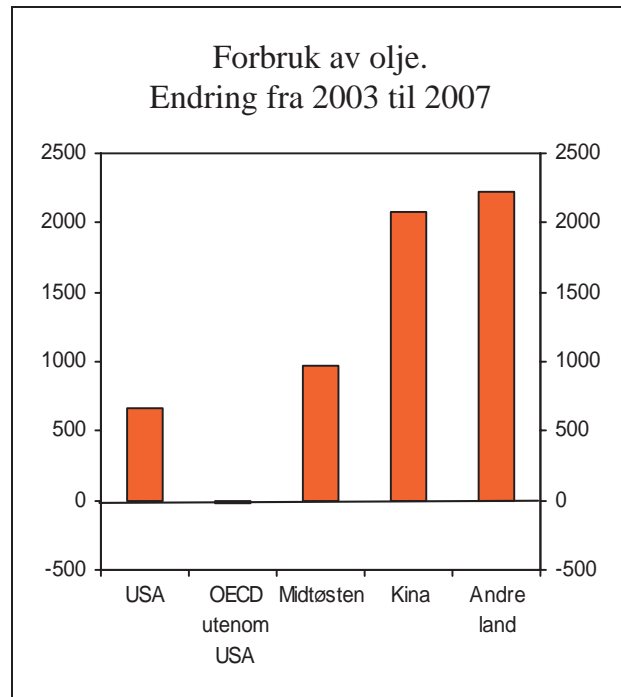
Oljeprisen har gått markert opp de siste årene, fra om lag 200 kroner per fat i 2003 til en gjennomsnittlig oljepris hittil i år på 583 kroner per fat (24. september). Oppgangen i verdensøkonomien har gitt sterk vekst i etterspørselen etter råolje, særlig fra Kina, India og andre framvoksende økonomier. Kina sto alene for en tredel av den samlede økningen i verdens oljeforbruk i perioden 2003–2007, jf. figur 2.12. Oppgangen i oljeprisen har blitt forsterket av forhold på tilbudssiden. Produksjonen utenfor OPEC-området har avtatt de siste årene, og uroligheter i viktige produsentland som Irak, Iran, Nigeria og Venezuela har bidratt til økt usikkerhet om oljeleveranser framover.

Så langt i år har utviklingen i oljemarkedet vært preget av store svingninger. Fra årsskiftet og fram til begynnelsen av juli i år økte oljeprisen fra om lag 515 kroner til over 700 kroner per fat. Hittil i sep-



Figur 2.11 Spotpris på Brent Blend. Kroner per fat

Kilder: Reuters EcoWin og Finansdepartementet.



Figur 2.12 Vekst i forbruket av olje. 2003–2007
Fordelt på regioner. 1000 fat per dag

Kilder: BP og Finansdepartementet.

tember (per 24. september) har oljeprisen i gjennomsnitt vært om lag 560 kroner per fat. Nedgangen må delvis ses i sammenheng med finansuroen. I tillegg bidrar trolig økt oljeproduksjon i Saudi-Arabia og en nedjustering av forventet etterspørselsvekst som følge av svakere utsikter for verdensøkonomien. På kort sikt påvirkes verken tilbudet eller etterspørselen etter olje mye av endringer i prisen. Det tar tid å øke utvinningskapasiteten, særlig utenfor OPEC, samtidig som forbruksvaner endres langsomt. Prisoppgangen den siste tiden synes imidlertid å bidra til at konsumet av drivstoff til biler i USA nå går ned. Bortfall og reduksjoner av omfattende forbrukssubsidier på drivstoff i land utenfor OECD vil dempe konsumveksten i disse landene.

I terminmarkedet (futuresmarkedet) var prisen på olje for levering i desember 2009 om lag 109 USD per fat den 24. september, tilsvarende rundt 615 kroner per fat. Hoveddelen av kontraktene i terminmarkedet for olje gjelder for de nærmeste månedene. Volumene som blir omsatt lengre fram i tid, er langt mindre. Oljeprisutviklingen er usikker og påvirkes av mange faktorer. I denne meldingen er det lagt til grunn en gjennomsnittlig oljepris på 585 kroner i 2008. Med mer moderat vekst i verdensøkonomien framover og økt produksjonskapasitet både i OPEC og ikke-OPEC landene er det grunn til å tro at oljeprisene kan avta noe fra

dagens høye nivå. I denne meldingen er det lagt til grunn en gjennomsnittlig oljepris på 500 kroner i 2009.

Over tid vil utviklingen i oljeprisene påvirkes av en rekke forhold. Veksten i den globale etterspørselen etter olje og annen energi har de siste tiårene vært klart lavere enn veksten i BNP. Reduksjonen i energiintensiteten skjer til tross for at den økonomiske veksten og energietterspørselen stadig vris bort fra industriland mot mindre energieffektive økonomier. En høy oljepris kan gi redusert etterspørsel etter olje ved at olje erstattes med andre energikilder.

International Energy Agency (IEA) og andre har anslått at om lag 20 pst. av de utvinnbare ressursene i verden er produsert. Dette antyder at størrelsen på ressursene ikke i seg selv vil være en begrensende faktor for oljeproduksjonen de nærmeste tiårene. Tilbudet av olje vil imidlertid avhenge av hvordan oljeressursene er fordelt geografisk. Utenfor OPEC befinner det seg oljereserver i bl.a. Russland, Afrika og i Latin-Amerika. På kort sikt er trolig potensialet for å øke produksjonen i landene utenfor OPEC begrenset. Lete- og produksjonskostnadene har økt markert de siste

årene, og oljeselskapene har vært forsiktige med å investere i ny produksjonskapasitet. Forventninger om en vedvarende høy oljepris kan imidlertid gi økte investeringer og økt produksjon også utenfor OPEC.

Kostnadene ved å øke oljeproduksjonen (marginalkostnadene) varierer betydelig mellom ulike prosjekter i verden. Forventninger om utviklingen i oljeprisen vil derfor være avgjørende for hvilke prosjekter som settes i gang. Det internasjonale energibyrådet (IEA) anslo i sommer at den marginale kostnaden knyttet til oljeutvinning kan ligge opp mot 70 USD per fat. Det er naturlig å tenke seg at marginalkostnadene over tid også vil være retningsgivende for prisutviklingen. Slike anslag er imidlertid svært usikre. Det er trolig betydelige ressurser tilgjengelig som kan utvinnes til priser godt under 70 USD per fat, og særlig i OPEC er trolig marginalkostnadene langt under dette nivået. Betydelig press i oljenæringen har bidratt til å drive opp kostnadsnivået. Etter hvert som det etableres økt kapasitet i leverandørindustrien vil kostnadene kunne avta. Også den kraftige oppgangen i prisene på stål og andre råvarer kan delvis reverse-res med svakere vekst i verdensøkonomien. Begge

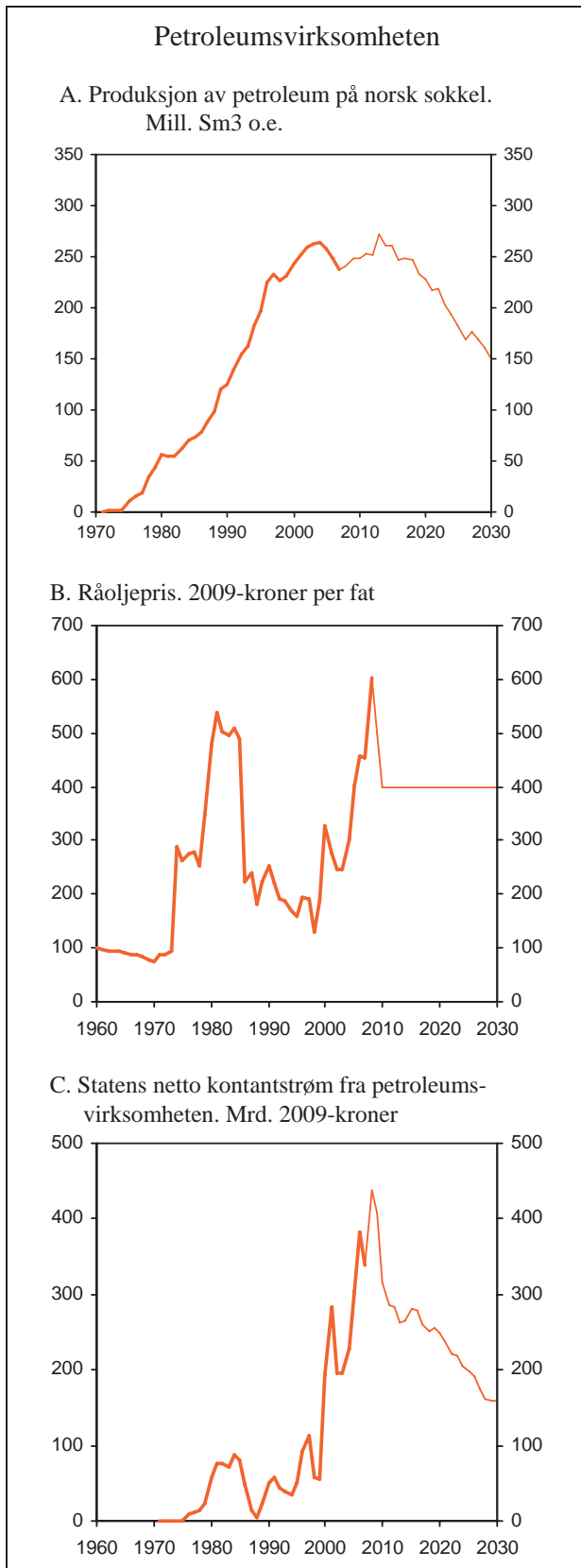
Tabell 2.4 Hovedtall for petroleumsvirksomheten

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2012 | Virkning av en endring i oljeprisen på 10 kroner i 2009 på kontantstrøm i 2009 |
|--|------|------|------|------|--|
| <i>Forutsetninger:</i> | | | | | |
| Råoljepris, kroner per fat | 423 | 585 | 500 | 423 | |
| Råoljepris, 2009-kroner per fat | 455 | 602 | 500 | 400 | |
| Produksjon, mill. Sm ³ o.e | 238 | 236 | 245 | 251 | |
| – Råolje og NGL | 148 | 140 | 139 | 135 | |
| – Naturgass | 90 | 96 | 106 | 115 | |
| <i>Mrd. kroner:</i> | | | | | |
| Eksportverdi ¹ | 491 | 666 | 599 | 528 | 7,4 |
| Påløpte skatter og avgifter ² | 196 | 274 | 235 | 176 | 6,0 |
| Betalte skatter og avgifter ² | 191 | 247 | 255 | 176 | 3,0 |
| Netto inntekt SDØE | 111 | 161 | 135 | 112 | 2,7 |
| Statens netto kontantstrøm ³ | 316 | 425 | 407 | 300 | 5,7 |
| <i>Memo:</i> | | | | | |
| Investeringer i oljevirksomheten, mrd. 2005-kroner | 96 | 106 | 112 | 104 | |

¹ Råolje, naturgass, NGL og rørtransport.

² Ordinær skatt på inntekt og formue, særskatt, arealavgift og CO₂-avgift, samt NO_x-avgift i 2007 og 2008.

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



Figur 2.13 Petroleumsproduksjon og statens inntekter fra petroleumsvirksomheten.

Kilder: Olje- og energidepartementet og Finansdepartementet.

forhold vil trekke i retning av lavere kostnader knyttet til investeringer i oljeprosjekter.

Det legges i denne meldingen til grunn en langsiktig oljepris på 400 2009-kroner fra og med 2010, jf. figur 2.13B, noe som tilsvarer om lag 65 USD med en dollarkurs rundt 6 kroner. Erfaringsmessig er oljeprisanslag beheftet med stor usikkerhet. Denne usikkerheten reflekteres i de store sprikene i ulike institusjoners anslag på framtidige oljepriser.

Prisen på norsk gass har tradisjonelt vært knyttet til oljeprisen gjennom kontrakter som er indeksert mot oljeprisutviklingen med et visst tidsetter-slep. Noe av gassen som eksporteres fra norsk sokkel, selges i spotmarkedet i Storbritannia. Spotprisen på gass i Storbritannia har de siste årene fulgt de oljeindekserte gassprisene forholdsvis tett. Oppgangen i oljeprisen den siste tiden har derfor bidratt til at også gassprisene har steget markert. Oljeindekseringen i gasspriskontraktene vil bidra til at gassprisene også framover i stor grad vil følge utviklingen i oljeprisen.

I denne meldingen er det lagt til grunn en gasspris på 2,30 kroner per Sm³ i 2008 og 2,1 kroner per Sm³ i 2009. Fra og med 2010 er det i denne meldingen lagt til grunn ett langsiktig prisnivå på rundt 1,75 kroner per Sm³.

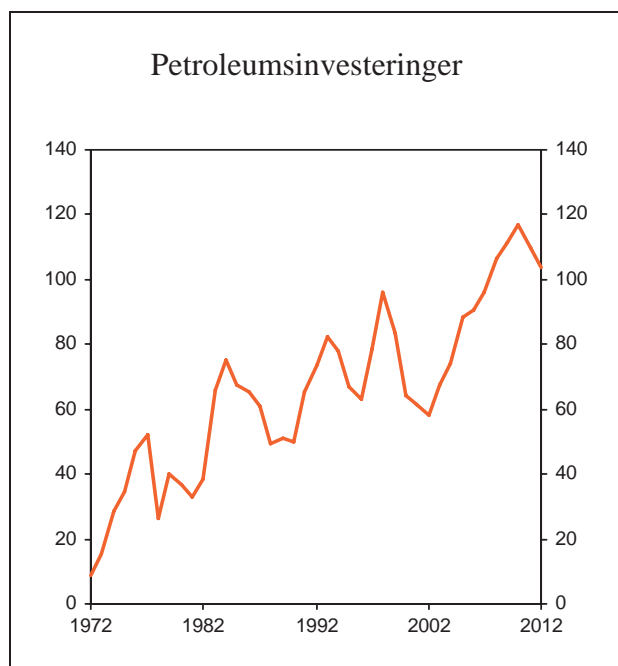
2.3.2 Øvrige anslag

Ifølge Oljedirektoratet (OD) utgjør totale *utvinnbare ressurser* på norsk sokkel om lag 13 mrd. standard kubikkmeter oljeekvivalenter (Sm³ o.e.) Av dette er om lag 36 pst. produsert, mens reserver som er utbygd eller vedtatt utbygd, utgjør 27 pst.

Samlet petroleumsproduksjon på norsk sokkel var på 238 mill. Sm³ o.e. i 2007. Olje- og energidepartementet anslår nå produksjonen i 2008 til 236 mill. Sm³ o.e., en nedjustering på 1,6 pst. i forhold til anslaget i Revidert nasjonalbudsjett 2008. Endringen i produksjonsanslaget har sammenheng med at aktiviteten ved Snøhvit har vært lavere enn tidligere anslått. Forventninger om økt produksjon av gass gjør at den samlede produksjonen på norsk sokkel anslås å øke de nærmeste årene (jf. figur 2.13A). For oljeproduksjonen antas produksjonstoppen å være passert.

Eksportverdien av råolje, naturgass og rørtjenester fra norsk sokkel ventes å bli på 666 mrd. kroner i 2008, mens eksportverdien neste år anslås til 599 mrd. kroner.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås å bli 425 mrd. kroner i 2008, 69 mrd. kroner mer enn anslaget i Revidert nasjonalbudsjett. Oppjusteringen skyldes i hovedsak at det



Figur 2.14 Investeringer i petroleumsvirksomheten. Mrd. 2005-kroner

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

forutsettes høyere petroleumspriser. For 2009 anslås kontantstrømmen å bli 407 mrd. kroner. I årene deretter legges det til grunn en noe lavere kontantstrøm, jf. figur 2.13C.

Totalformuen i petroleumsvirksomheten, definert som nåverdien av framtidig årlig kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten fra og med 2009, kan anslås til 5 455 mrd. 2009-kroner. I tråd med tidligere praksis legges det til grunn en realrente på 4 pst. i beregningene. Statens del av formuen, definert som nåverdien av statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, anslås til 4 735 mrd. 2009-kroner. Den anslåtte formuen gir grunnlag for en permanentinntekt på om lag 220 mrd. kroner, hvorav statens andel utgjør om lag 190 mrd. kroner. Beregningene er blant annet basert på de antakelser om olje- og gasspriser og produksjonsutvikling som er lagt til grunn i denne meldingen, og må betraktes som svært usikre. Avkastningen av kapitalen i Statens pensjonsfond – Utland inngår ikke i disse beregningene. Ved utgangen av 2008 anslås den samlede kapitalen i fondet til om lag 2 300 mrd. kroner.

Petroleumsinvesteringene har økt markert siden oppgangskonjunkturen startet i norsk økonomi sommeren 2003, og har gitt betydelige etterspøringsimpulser til fastlandsøkonomien. Det var sterk vekst også fra første halvår 2007 til første

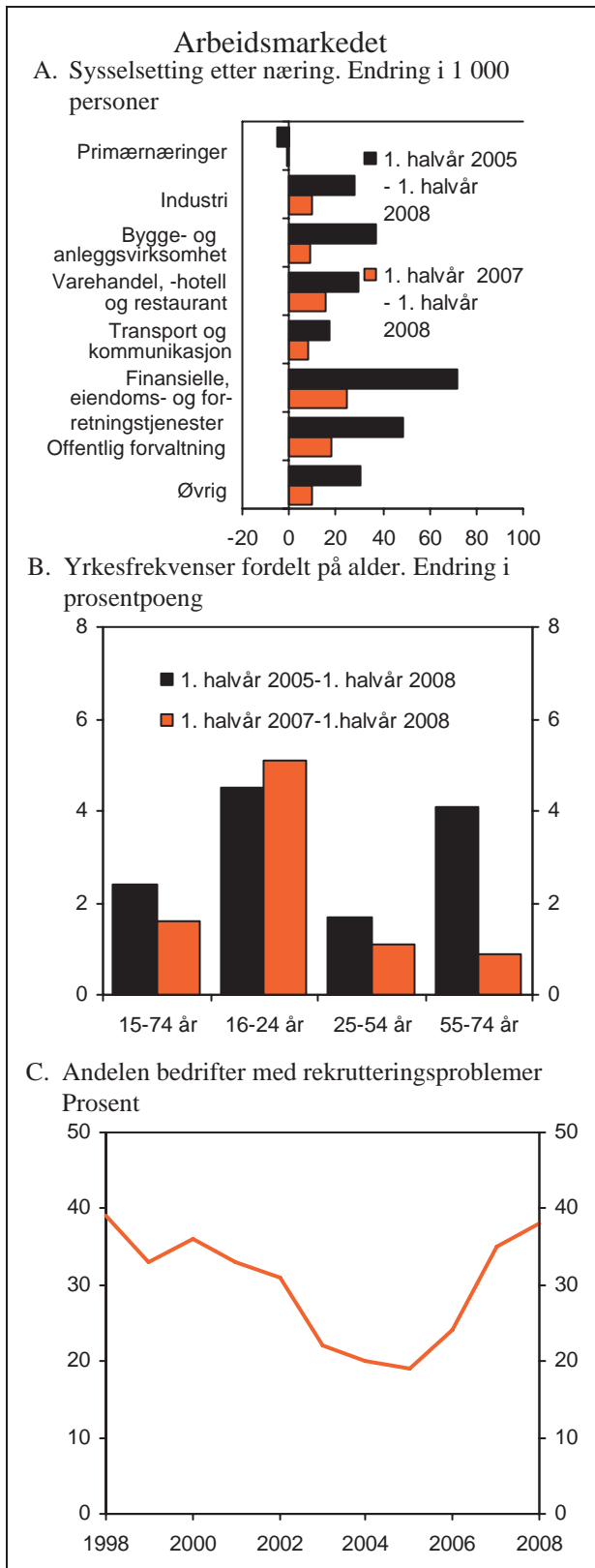
halvår 2008. Blant annet basert på nye opplysninger innrapportert av selskapene legges det i denne meldingen til grunn en vekst i investeringene i petroleumsvirksomheten på 11 pst. i inneværende år, en oppjustering på 1 prosentpoeng siden Revidert nasjonalbudsjett 2008. Investeringene i utvinning og rørtransport ventes å øke med ytterligere 5 pst. neste år, jf. figur 2.14. Anslagene for 2008 og 2009 sett under ett er godt i tråd med SSBs investeringstelling for oljeutvinning og rørtransport for tredje kvartal i år. Investeringer i allerede eksisterende felt har stått for rundt 40 pst. av investeringene i sektoren de tre siste årene. Ifølge SSBs investeringstelling ventes de største driftsinvesteringene i 2008 og 2009 å komme på feltene Ekofisk, Troll, Valhall og Ormen Lange.

2.4 Nærmere om utviklingen i arbeidsmarkedet

Veksten i sysselsettingen har vært svært høy over flere år. Siden omslaget i norsk økonomi våren 2003 har rundt 300 000 flere personer kommet i arbeid. Sysselsettingen har økt i de fleste næringer og i alle regioner. Oppgangen gjenspeiler både at langt flere har kommet inn i arbeidsstyrken, og at arbeidsledigheten har falt til et svært lavt nivå. Veksten i arbeidsstyrken kan tilskrives både høyere yrkesdeltakelse i den norske befolkningen og en markert økning i arbeidsinnvandringen. De siste månedene har imidlertid veksten i sysselsettingen avtatt, og arbeidsledigheten har flatet ut. I enkelte deler av arbeidsmarkedet er det nå mindre stramt enn for ett år siden. Blant personer med yrkesbakgrunn innen bygg og anlegg er ledigheten noe høyere enn på samme tid i fjor, og antall permitterte øker. Tilgangen på arbeidskraft begrenser imidlertid fortsatt produksjonen i store deler av økonomien.

Ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall økte *sysselsettingen* med hele 98 000 personer fra 2006 til 2007. Dette er den sterkeste årsveksten som er registrert noen gang. Fra første halvår i fjor til første halvår i år økte sysselsettingen med 95 000 personer. Det har vært sterk vekst i sysselsettingen i alle store næringer det siste året, med unntak av primærnæringene. Målt i antall personer har sysselsettingen økt mest innen forretningsmessig tjenesteyting, varehandel og helse- og sosialtjenester. Ifølge Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) har sysselsettingen økt i alle fylker det siste året.

Samtidig ser en nå klare tegn til at veksten i sysselsettingen er i ferd med å avta, og ifølge AKU har



Figur 2.15 Arbeidsmarkedet

Kilder: Statistisk sentralbyrå, NAV og Finansdepartementet.

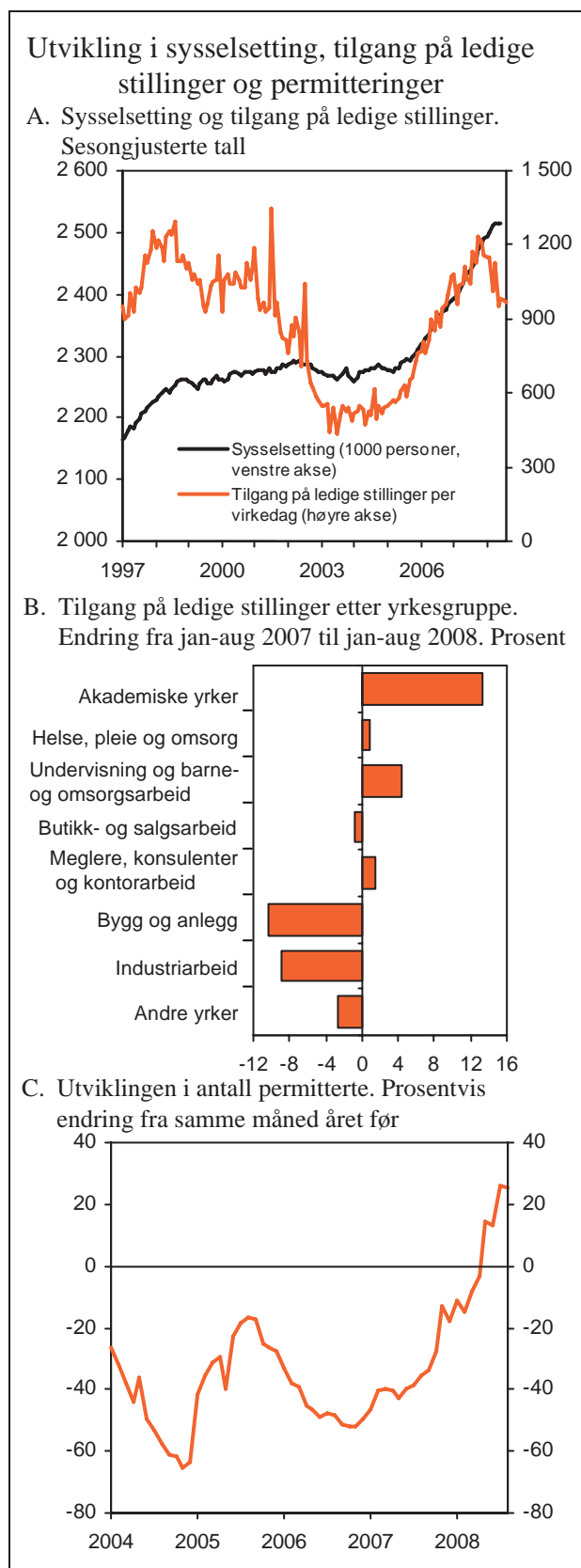
sysselsettingen vært tilnærmet stabil de siste månedene. Dette er i tråd med utviklingen i tilgangen på ledige stillinger, jf. figur 2.16. Tilgangen på ledige stillinger annonsert i media var 18 pst. lavere i august i år enn i samme måned i fjor. Hittil i år har det vært nedgang innen både bygge- og anleggsarbeid og industriarbeid, men oppgang innen akademiske yrker, når det sammenliknes med tilsvarende periode i fjor.

Selv om det er tegn til en viss avdemping, er knappheten på arbeidskraft fortsatt betydelig i flere næringer. Av bedriftene i NAVs årlige bedriftsundersøkelse fra våren 2008 melder 38 pst. at de har rekrutteringsproblemer. Videre melder 21 pst. av bedriftene at de har færre ansatte enn de ville hatt dersom de hadde fått tak i ønsket arbeidskraft. Dette er rekordhøyt, og fire prosentpoeng mer enn i fjorårets undersøkelse. NAV anslår mangelen på arbeidskraft til hele 99 000 personer, en økning på mer enn 10 000 personer sammenliknet med i fjor. Rekrutteringsproblemene har det siste året økt noe innenfor bl.a. offentlig sektor, varehandel og hotell og restaurant, mens de ser ut til å ha dempet seg litt i deler av industrien, bygge- og anleggsnæringen og i forretningsmessig tjenesteyting.

En mer moderat veksttakt i norsk økonomi i tiden framover gir også grunn til å forvente en avdemping i etterspørselen etter arbeidskraft. Det legges i denne meldingen til grunn en samlet vekst i sysselsettingen på 70 000 personer, eller 2¼ pst., fra 2007 til 2008. Videre legges det til grunn at sysselsettingen vil øke med i gjennomsnitt 10 000 personer, eller om lag ½ pst., i 2009.

Sysselsettingen målt i *timeverk* har vist en nokså lik utvikling som personsysselsettingen i konjunkturoppgangen 2003–2007 sett under ett. I denne perioden økte timeverkssysselsettingen med 10,4 pst., mens personsysselsettingen økte med 9,5 pst. I 2007 økte timeverkssysselsettingen med 4,2 pst. ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall, mot en vekst i personsysselsettingen på 4,0 pst. Timeverkene anslås i denne meldingen å øke med knapt 3 pst. i 2008 og med ¼ pst. i 2009. Anslaget påvirkes av at antall virkedager går opp med to i 2008 og ned med én i 2009.

Den sterke etterspørselen etter arbeidskraft de siste årene har blitt motsvart av en markert økning i arbeidstilbudet. Yrkesdeltakelsen blant nordmenn har økt, samtidig som det har kommet mange arbeidssøkere fra de nye EØS-landene. Siden omslaget i økonomien i 2003 har *arbeidsstyrken*, dvs. summen av sysselsatte og arbeidsledige, økt med vel 200 000 personer, og det siste året med 77 000 personer. Som for sysselsettingen, avtar



Figur 2.16 Sysselsetting, ledige stillinger og permitteringer

Kilder: Statistisk sentralbyrå, NAV og Finansdepartementet.

imidlertid nå veksten i arbeidsstyrken. Justert for normale sesongvariasjoner økte arbeidsstyrken ifølge AKU med kun 1 000 personer i tremånedersperioden juni-august i år fra den foregående tremånedersperioden.

I 2007 deltok i gjennomsnitt 72,8 pst. av befolkningen mellom 15 og 74 år i arbeidsstyrken. Dette er om lag samme andel som da yrkesdeltakelsen var på sitt høyeste i 2001 og 2002.

Hittil i år har yrkesdeltakelsen økt ytterligere, og i første halvår i år var den 1,6 prosentpoeng høyere enn i første halvår i fjor. Økningen var omtrent like stor for kvinner og menn. Yrkesdeltakelsen har økt for de fleste aldersgrupper det siste året, og oppgangen har vært særlig sterk blant ungdom. I aldersgruppen 15–24 år økte arbeidsstyrken med nær 40 000 personer fra første halvår 2007 til første halvår 2008. Mange av disse kombinerer arbeid med skolegang, noe som begrenser antall timeverk fra denne aldersgruppen.

Arbeidsinnvandring fra de nye EØS-landene har bidratt vesentlig til veksten i tilgangen på arbeidskraft de siste årene, særlig i bygge- og anleggsnæringen og i industrien. Det er stor usikkerhet knyttet til arbeidsinnvandringen framover. Lavere etterspørsel etter arbeidskraft i bygge- og anleggsnæringen og deler av industrien kan tilsi at innvandringen vil avta fra de høye nivåene vi har sett de siste årene. Høy økonomisk vekst og rask bedring i levestandarden i de nye EØS-landene vil etter hvert kunne gjøre det mindre attraktivt for innbyggerne i disse landene å arbeide i utlandet. God kjennskap til det norske arbeidsmarkedet og et høyt lønnsnivå bidrar imidlertid til å gjøre Norge attraktivt for utenlandske arbeidssøkere også framover. Utviklingen i arbeidsinnvandringen er nærmere omtalt i boks 2.5.

Det norske arbeidsmarkedet har vist seg å være fleksibelt, og erfaringsmessig vil yrkesdeltakelsen kunne gå ned når konjunktursituasjonen svekkes. Flexibiliteten er særlig høy for unge, der yrkesdeltakelsen har økt særlig mye den siste tiden. I denne meldingen er det lagt til grunn en vekst i arbeidsstyrken på vel 70 000 personer, eller 3 pst., i 2008 og på i underkant av 20 000 personer, eller ¾ pst., i gjennomsnitt for 2009.

Den sterke sysselsetningsveksten gjenspeiles også i en markert nedgang i *arbeidsledigheten* de siste årene. Det siste året har AKU-arbeidsledigheten flatet ut på rundt 2½ pst., mot nær 5 pst. sommeren 2005 da arbeidsledigheten begynte å avta. I tremånedersperioden juni-august i år utgjorde AKU-ledigheten sesongjustert 2,4 pst. av arbeidsstyrken. Det ser imidlertid fortsatt ut til å være en viss nedgang i antall undersysselsatte.

Tabell 2.5 Hovedtall for utviklingen på arbeidsmarkedet. Prosentvis endring fra året før

| | Nivå 2007 | Årlig gj.snitt 1999–2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|--------------|-----------------------------|------|------|------|------|------|------|
| <i>Etterspørsel etter arbeidskraft:</i> | | | | | | | | |
| Utførte timeverk. Mill. | 3571 | -0,8 | 1,8 | 1,4 | 2,6 | 4,2 | 2,9 | 0,3 |
| Gjennomsnittlig arbeidstid, timer per år. . | 1411 | -1,1 | 1,3 | 0,2 | -0,8 | 0,2 | 0,1 | -0,1 |
| Sysselsetting, 1000 personer | 2531 | 0,2 | 0,5 | 1,2 | 3,4 | 4,0 | 2,8 | 0,4 |
| <i>Tilgang på arbeidskraft:</i> | | | | | | | | |
| Befolkning 15–74 år, 1000 personer ³ | 3445 | 0,6 | 0,8 | 0,9 | 1,2 | 1,4 | 1,7 | 1,5 |
| Arbeidsstyrken, 1000 personer ³ | 2507 | 0,4 | 0,3 | 0,8 | 1,6 | 2,5 | 2,9 | 0,7 |
| <i>Nivå:</i> | | | | | | | | |
| Yrkesfrekvens (15–74 år) ^{1,3} | | 73,3 | 72,6 | 72,4 | 72,0 | 72,8 | 73,6 | 73,0 |
| Yrkesfrekvens (15–64 år) ^{1,3} | | 80,2 | 79,1 | 78,9 | 78,2 | 78,9 | | |
| AKU-ledige ^{2,3} | | 3,7 | 4,5 | 4,6 | 3,4 | 2,5 | 2½ | 2¾ |
| Registrerte arbeidsledige ² | | 3,0 | 3,8 | 3,5 | 2,6 | 1,8 | 1½ | 1¾ |

¹ Arbeidsstyrken i pst. av befolkningen i yrkesaktiv alder.

² I prosent av arbeidsstyrken.

³ Brudd i serien i 2006. Isolert sett innebærer bruddet bl.a. en nedgang på om lag 0,8 prosentpoeng i yrkesfrekvensen fra og med 2006.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, NAV og Finansdepartementet.

Ifølge NAV utgjorde den registrerte ledigheten 44 400 personer, tilsvarende 1,8 pst. av arbeidsstyrken ved utgangen av august i år. Det var 4 500 færre arbeidsledige enn i samme måned i fjor. Arbeidsledigheten har avtatt mer for kvinner enn for menn det siste året, noe som må sees i sammenheng med at ledigheten har falt markert i kvinnedominerte yrker. Innen bygge- og anleggsarbeid gikk ledigheten derimot opp med 17 pst. det siste året, men fra et lavt nivå. Dette kan bidra til å forklare at antallet arbeidsledige menn mellom 20 og 24 år har økt svakt det siste året. Et svakere arbeidsmarked innenfor bygge- og anleggsvirksomhet reflekteres også i at antall permitterte øker, jf. figur 2.16C.

Ledigheten er nå lav i alle fylker, og særlig lav bl.a. langs kystlinjen fra Vest-Agder til Møre og Romsdal. Det må ses i sammenheng med høy aktivitet innen oljerelaterte virksomheter. Ved utgangen av august var den registrerte ledigheten lavest i Rogaland med 1,1 pst., mens Finnmark hadde den høyeste ledigheten med 3,5 pst. av arbeidsstyrken.

Det siste året har den registrerte arbeidsledigheten også gått ned blant førstegenerasjonsinnvandrere, personer født i utlandet av utenlandsk fødte foreldre. I 2. kvartal i år var 4,0 pst. av arbeidsstyrken i innvandrerbefolkningen registrert som arbeidsledige, en nedgang fra 5,0 pst. i 2. kvartal i fjor. Innvandrere fra Afrika hadde en ledighetsprosent på 9,5 pst., mens bare 1,6 pst. av innvandrerne fra Vest-Europa var registrert ledige. Siden 2. kvartal 2005 har den registrerte ledigheten blant førstegenerasjonsinnvandrere blitt mer enn halvert.

Svakere vekst i sysselsettingen vil bidra til at arbeidsledigheten etter hvert vil kunne gå noe opp. Det legges i denne meldingen til grunn en gjennomsnittlig AKU-ledighet på 2½ pst. i 2008 og 2¾ pst. i 2009. Anslaget innebærer en svak økning i arbeidsledigheten gjennom 2009. Arbeidsledigheten vil likevel være på et historisk sett lavt nivå ved utgangen av 2009, og arbeidsmarkedet vil fortsatt være preget av knapphet på arbeidskraft i flere sektorer.

Boks 2.5 Arbeidsinnvandring fra de nye EØS-landene

Den sterke oppgangen i norsk økonomi de siste årene har ført til sterk vekst i arbeidsinnvandringen. I 4. kvartal 2007 var det i alt ansatt 213 000 innvandrere, definert som personer registrert bosatt i Norge, men født i utlandet av utenlandskfødte foreldre. I tillegg kommer utenlandsk arbeidskraft som er på korttidsopphold i Norge, uten å være registrert som bosatt her. Disse personene fanges imidlertid opp i flere andre offentlige registre, som arbeidstaker/arbeidsgiverregisteret, lønns- og trekkoppgaverregisteret og registeret til Sentralskattekontoret for utenlandsaker. Statistisk sentralbyrå har koblet sammen data fra slike registre for bedre å fange opp lønns-takere som ikke er registrert bosatt i Norge. I 4. kvartal 2007 var det registrert 60 000 utenlandske personer på slike korttidsopphold, 9 000 flere enn i samme periode året før og mer enn 30 000 flere enn i 4. kvartal 2004.

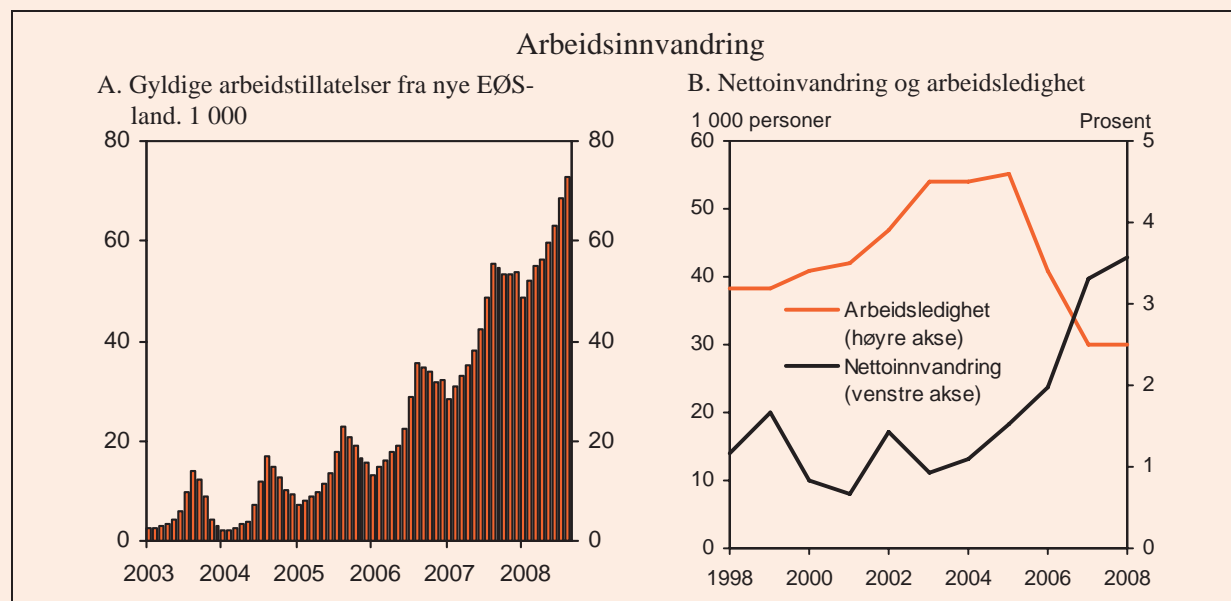
Statistisk sentralbyrå har anslått at om lag 25–30 pst. av den totale økningen i sysselsettingen i fjor skyldtes arbeidsinnvandring. Den markerte økningen i arbeidsinnvandringen de siste årene har bidratt til å dekke et stort behov for arbeidskraft og dermed dempet rekrutteringsproblemene i flere bransjer.

De siste årene har det kommet særlig mange arbeidsinnvandrere fra Polen og andre nye EØS-medlemmer. I 4. kvartal 2007 var det sysselsatt

54 000 personer fra disse landene i Norge, hvorav vel 23 000 var sysselsatt på korttidsopphold. Antall lønns-takere fra de nye medlemslandene i EØS på korttidsopphold i Norge har økt med 4 500 personer fra året før, og 19 000 personer sammenliknet med tre år tidligere.

Utlendingsdirektoratet registrerer arbeidstillatelser gitt til borgere fra de nye EØS-landene. Statistikk over arbeidstillatelser i første halvår tyder på at arbeidsinnvandringen fortsatt holder seg høy. Ved inngangen til august var det registrert om lag 73 000 gyldige arbeidstillatelser, jf. figur 2.17A, en økning på vel 30 pst. fra samme periode i fjor. Antall fornyelser av arbeidstillatelser har økt det siste året, mens antall førstegangsarbeidstillatelser har vært på samme nivå som i tilsvarende periode i fjor.

Det er usikkert hvor høy arbeidsinnvandringen blir framover. Utsikter til avdempet vekst i sysselsettingen framover og noe økt ledighet i Norge kan isolert sett tilsi at arbeidsinnvandringen kan bli noe lavere, jf. figur 2.17B. Arbeidstakere fra Øst- og Sentral-Europa har imidlertid god kjennskap til det norske arbeidsmarkedet. Dette sammen med et relativt høyt lønnsnivå og ordnede arbeidsforhold trekker i retning av at mange fortsatt vil ønske å komme hit.



Figur 2.17 Arbeidsinnvandring

Kilder: Utlendingsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.6 Arbeidsstyrke og yrkesfrekvenser¹. Fordelt på aldersgrupper og kjønn.

| | Antall i arbeidsstyrken i 1000 personer | | | Yrkesfrekvenser | | |
|----------------------------------|---|-------------------|------|-------------------|-------------------|------|
| | 2003 ² | 2005 ² | 2007 | 2003 ² | 2005 ² | 2007 |
| Menn og kvinner | | | | | | |
| 15–19 år | 132 | 134 | 139 | 48,6 | 45,9 | 44,8 |
| 20–24 år | 204 | 200 | 213 | 74,9 | 73,6 | 75,6 |
| 25–54 år | 1667 | 1674 | 1710 | 86,3 | 86,6 | 87,5 |
| 55–66 år | 360 | 380 | 416 | 63,1 | 61,7 | 65,5 |
| 67–74 år | 18 | 18 | 27 | 7,4 | 7,5 | 10,5 |
| I alt 15–74 år | 2382 | 2407 | 2507 | 72,1 | 71,7 | 72,8 |
| Menn | | | | | | |
| 15–19 år | 66 | 68 | 68 | 47,3 | 45,2 | 42,6 |
| 20–24 år | 107 | 106 | 110 | 77,8 | 76,6 | 76,4 |
| 25–54 år | 884 | 884 | 903 | 90,0 | 90,1 | 90,9 |
| 55–66 år | 196 | 209 | 226 | 68,6 | 67,6 | 70,3 |
| 67–74 år | 10 | 11 | 17 | 9,3 | 9,9 | 14,0 |
| I alt menn 15–74 år | 1263 | 1276 | 1323 | 75,9 | 75,4 | 76,0 |
| Kvinner | | | | | | |
| 15–19 år | 67 | 67 | 71 | 50,0 | 46,7 | 47,0 |
| 20–24 år | 97 | 94 | 103 | 71,9 | 70,5 | 74,8 |
| 25–54 år | 785 | 792 | 808 | 82,6 | 83,1 | 84,0 |
| 55–66 år | 165 | 172 | 191 | 57,7 | 55,9 | 60,5 |
| 67–74 år | 7 | 6 | 10 | 5,8 | 5,3 | 7,4 |
| I alt kvinner 15–74 år | 1119 | 1130 | 1183 | 68,3 | 67,9 | 69,5 |

¹ Arbeidsstyrken (summen av sysselsatte og arbeidsledige) i pst. av befolkningen i aldersgruppen.

² Justert for brudd i 2006.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Den registrerte ledigheten anslås til 1½ pst. i 2008 og 1¾ pst. i 2009, med et forløp omtrent på linje med AKU-ledigheten.

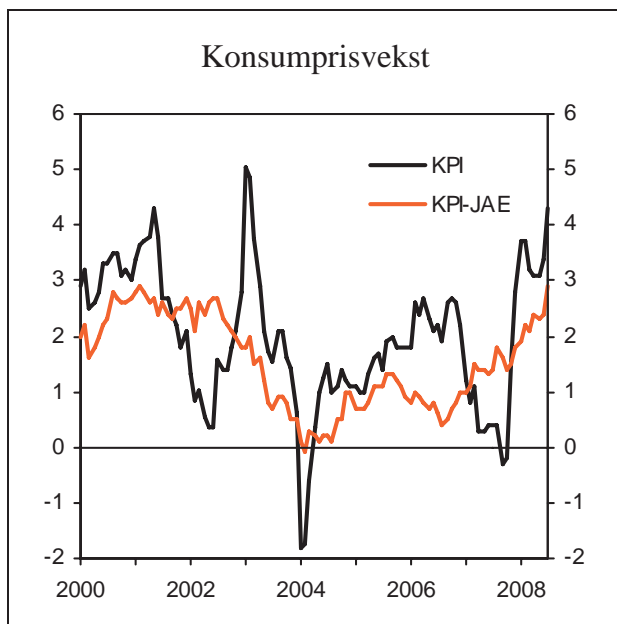
2.5 Konsumpriser, lønn og konkurransevne

Gjennom de siste 15 årene har norske konsumpriser steget med 2 pst. i gjennomsnitt per år. De siste årene er lav prisvekst understøttet av økt import fra lavkostland, høy produktivitetsvekst og sterkere konkurranse. Den underliggende veksten i konsumprisene har imidlertid tiltatt de siste to årene, og er nå over inflasjonsmålet på 2½ pst. Prisoppgangen den siste tiden må bl.a. ses i sammenheng med tilstrammingen i arbeidsmarkedet og tiltakende lønnsvekst som isolert sett har bidratt til å

svekke konkurransevnen til norske bedrifter. Som følge av høye priser på viktige norske eksportprodukter har lønnsomheten likevel vært relativt god i konkurranseutsatte næringer sett under ett. Et internasjonalt tilbakeslag med en nedgang i prisene på norske eksportvarer, vil imidlertid raskt kunne endre dette bildet.

2.5.1 Prisutviklingen

Veksten i *konsumprisindeksen* (KPI) har tatt seg klart opp i inneværende år, og i årets åtte første måneder lå KPI i gjennomsnitt 3,6 pst. høyere enn i samme periode i fjor. Den høye prisstigningen i Norge skyldes både økte energipriser og at den underliggende prisveksten har gått opp. Målt ved tolv månedersveksten i konsumprisindeksen justert for avgiftsendringer og utenom energivarer



Figur 2.18 Konsumprisvekst totalt (KPI) og justert for avgiftsendringer og utenom energivarer (KPI-JAE). Prosentvis endring fra samme måned året før

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

(KPI-JAE), har den underliggende prisveksten til tatt fra $\frac{1}{2}$ pst. i 3. kvartal 2006 til $2\frac{3}{4}$ pst. som gjennomsnitt for månedene juni-august i år. Andre indikatorer viser en underliggende prisvekst som er enda høyere enn dette. Den harmoniserte konsumprisindeksen (HKPI), som brukes ved sammenlikninger av prisveksten mellom EØS-land, viser at prisveksten i 2. kvartal i år lå noe lavere i Norge enn i EØS-området sett under ett. I EØS-områder er bl.a. veksten i matvareprisene langt sterkere enn i Norge.

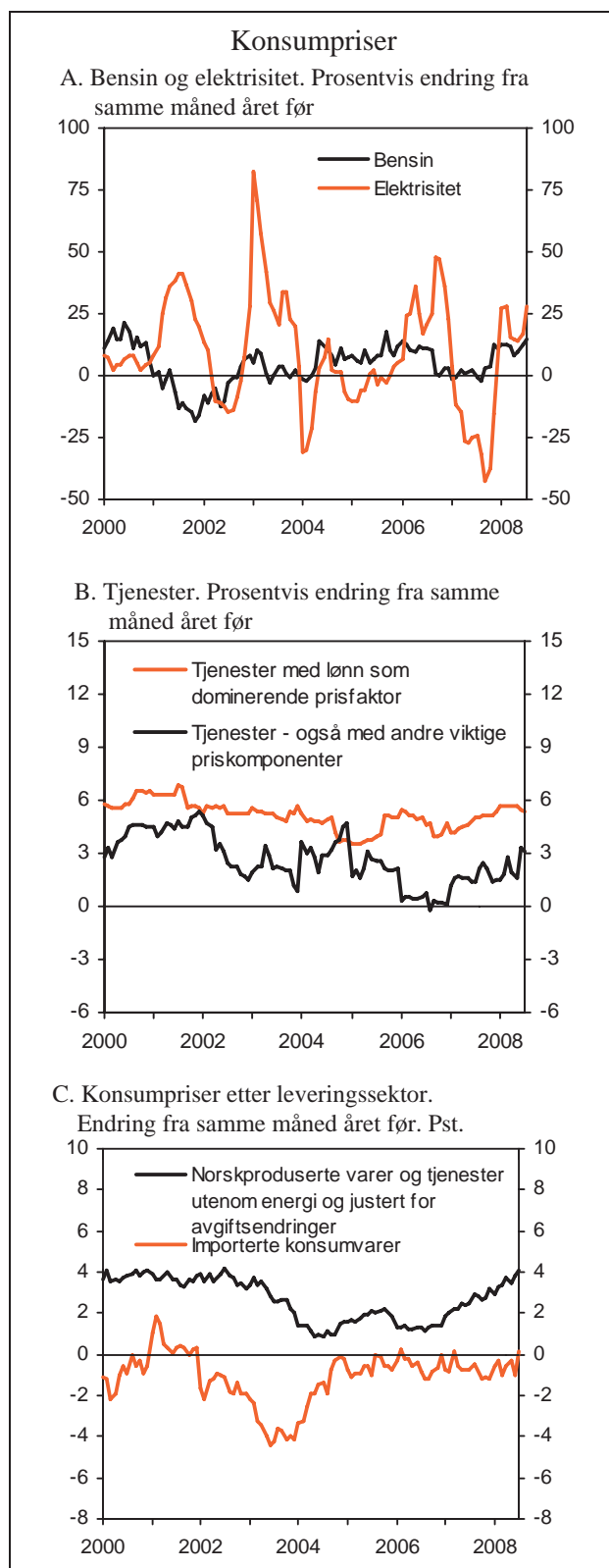
Den siste tiden har den underliggende pristigningen målt ved KPI-JAE særlig blitt trukket opp av økte priser på *norskproduserte varer og tjenester*. Dette må ses i lys av høy kapasitetsutnyttning i økonomien, tiltakende lønnsvekst og økte råvarepriser internasjonalt. Prisene på norskproduserte varer og tjenester har steget fra noe under $1\frac{1}{2}$ pst. høsten 2006 til om lag 4 pst. de siste månedene, jf. figur 2.18. Samtidig har nedgangen i prisene på *importerte konsumvarer* avtatt, og de siste par månedene har det endog vært en svak økning i disse prisene.

Veksten i konsumprisene justert for avgiftsendringer og utenom energivarer (KPI-JAE) anslås i denne meldingen til $2\frac{1}{2}$ pst. i 2008 og $2\frac{3}{4}$ pst. i 2009. Anslaget innebærer at veksten i KPI-JAE vil kunne avta noe gjennom 2009. En avdemping i lønnsveksten fra i år til neste år vil kunne bidra til dette.

Siden høsten 2007 har økte priser på gass- og kullkraft i Europa bidratt til at elektrisitetsprisene til norske husholdninger har tatt seg kraftig opp. Hittil i år har elektrisitetsprisene økt med 23 pst. fra samme periode i fjor. Terminprisene på Nord Pool indikerer at elektrisitetsprisene vil øke markert også i 2009. Erfaringsmessig er usikkerheten knyttet til utviklingen i elektrisitetsprisene svært stor. Oljeprisoppgangen det siste året har bidratt til at drivstoffprisene så langt i år har vært 12 pst. høyere enn i tilsvarende periode i fjor. Forutsetningene om oljeprisen i denne meldingen trekker i retning av en moderat nedgang i bensinprisene fra 2008 til 2009. De foreslåtte avgiftsendringene for 2009 anslås i liten grad å påvirke den samlede veksten i KPI. Samlet sett anslås veksten i konsumprisene (KPI) til $3\frac{3}{4}$ pst. i 2008 og 3 pst. i 2009. Konsumprisene hos våre handelspartnere anslås å øke med $3\frac{1}{2}$ pst. i år og $2\frac{1}{2}$ pst. neste år.

Prisutviklingen for enkelte vare- og tjenestegrupper er nærmere beskrevet under:

- Veksten i prisene på *tjenester med lønn som dominerende prisledd* var i perioden januar-august i år 5,6 pst. høyere enn i tilsvarende periode i fjor. Etter hvert som kapasitetsutnyttelsen og veksten i bedriftenes lønnskostnader avtar kan også prisveksten på denne tjenestegruppen gå noe tilbake. Lavere aktivitetsnivå innenfor byggebransjen har allerede bidratt til at prisveksten på vedlikeholdstjenester til boliger har avtatt.
- Økningen i prisene på tjenester som ikke har lønn som dominerende prisledd har også tatt seg noe opp, og i perioden januar-august i år lå disse prisene 2,4 pst. høyere enn i samme periode i fjor. Tolvmånedersveksten er nå klart over 3 pst., mot om lag $1\frac{1}{2}$ pst. mot slutten av fjoråret. Denne typen tjenester omfatter barnehager, restaurantbesøk, flyreiser, finanstjenester og telefonsamtaler.
- Prisene på *matvarer og alkoholfrie drikkevarer* lå de åtte første månedene i år 3,9 pst. høyere enn i tilsvarende periode i fjor, opp fra en årsvekst på 2,7 pst. i 2007. Oppgangen i matvareprisene på verdensmarkedet har i noen grad bidratt til økningen i inneværende år, men importvernet for norske jordbruksprodukter gjør at økte priser på verdensmarkedet slår mindre ut i matvareprisene i Norge enn i mange andre land. De årlige jordbruksoppgjørene og målprisene som settes der, er langt viktigere for prisutviklingen enn utviklingen i verdensmarkedsprisene. Den isolerte virkningen av årets jordbruksoppgjør på matvareprisene kan anslås til $2\frac{1}{4}$ pst., der vel halvparten



Figur 2.19 Konsumpriser. Prosentvis endring fra tilsvarende måned året før

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

vil få virkning fra 1. juli i år og det resterende fra 1. januar 2009.

- Også veksten i *husleiene*, som i KPI skal dekke bokostnadene til både leietakere og selveiere, har tiltatt noe så langt i år. De siste månedene har tolv månedersveksten i husleiene ligget nær 3 pst. mot 1¼ pst. i 4. kvartal i fjor. Ifølge Statistisk sentralbyrås leiemarkedsundersøkelse økte gjennomsnittlig månedlig leie med 5,6 pst. fra 2. kvartal 2007 til 2. kvartal 2008, dvs. noe sterkere enn husleiekomponenten i KPI.
- Nedgang i prisene på importerte konsumvarer har lenge bidratt til moderat prisvekst i Norge. Denne utviklingen må ses i sammenheng med at en stadig større andel av de importerte konsumvarene har kommet fra Kina og andre lavkostland. I fjor falt prisene på importerte konsumvarer i KPI-JAE med nær 1 pst., og også hittil i år har det samlet sett vært en svak nedgang. Både i juli og august var det imidlertid en liten oppgang i tolv månedersveksten på disse prisene. Utviklingen i år må blant annet ses i lys av den generelt økende prisveksten internasjonalt.

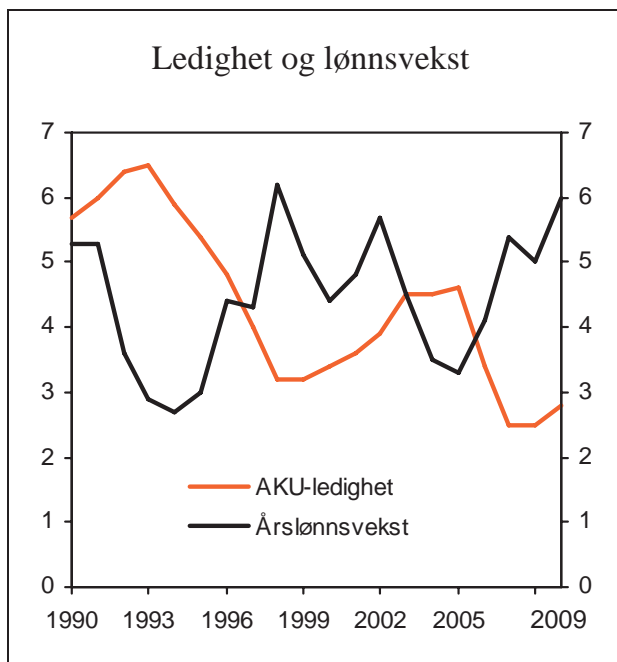
2.5.2 Lønnsutviklingen

Lønnsveksten var moderat i begynnelsen av den konjunkturoppgangen vi har vært gjennom, men har siden tiltatt. Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) anslår at veksten i gjennomsnittlig årslønn var 5,4 pst. i 2007, opp fra 4,1 pst. i 2006. Lønnsveksten i fjor var den høyeste siden 2002, og klart over gjennomsnittet for de siste ti årene på 4,7 pst. Tilgjengelig informasjon tyder på at lønnsveksten har tiltatt ytterligere i år.

Årets lønnsoppgjør var et hovedoppgjør. I Revidert nasjonalbudsjett 2008 ble årslønnsveksten anslått til 5½ pst., i tråd med rammen for de ferdigforhandlede oppgjørene i privat sektor. I ettertid er oppgjørene i stat og kommune avsluttet med lønnsrammer på mellom 6,1 og 6,5 pst.

Gjennomsnittlig årslønnsvekst i 2008 anslås i denne meldingen til 6 pst., ½ prosentpoeng høyere enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2008. Anslaget beregnes å gi et gjennomsnittlig overheng inn i 2009 på om lag 2¼ pst., mot om lag 2 pst. i både 2007 og 2008.

Avtakende vekst i norsk økonomi i 2008 og 2009 kan tilsi at knappheten på arbeidskraft etter hvert vil avta i deler av økonomien, noe som kan bidra til å dempe lønnsveksten neste år. Den store usikkerheten rundt det videre økonomiske forløpet både internasjonalt og i Norge, sammen med



Figur 2.20 Årslønnsvekst for alle grupper og antall arbeidsledige (AKU) i pst. av arbeidsstyrken. Årsgjennomsnitt

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

det allerede høye kostnadsnivået i Norge, trekker i samme retning. Målt i felles valuta lå lønnskostnadene for arbeidere i industrien vel 40 pst. høyere i Norge enn hos våre handelspartnere i fjor. Dette gjør konkurranseutsatt næringsliv sårbart for et tilbakeslag i verdensøkonomien med svakere etterspørsel og lavere priser på norsk eksport. Stadig flere bransjer blir utsatt for internasjonal konkurranse, noe som begrenser muligheten til å velte høye lønninger over i økte priser. På den annen side vil det fortsatt være betydelig vekst i etterspørselen etter arbeidskraft i flere sektorer. I tillegg kan høy vekst i konsumprisene bidra til å trekke lønnsveksten opp. Et forholdsvis høyt overheng inn i 2009 vil også kunne bidra til å trekke den gjennomsnittlige lønnsveksten opp fra 2008 til 2009. Erfaringer fra tidligere høykonjunkturer viser at det kan ta tid før en avdemping i den økonomiske aktiviteten slår ut i lavere lønnsvekst. Etter en samlet vurdering anslås lønnsveksten i 2009 til 5 pst.

Reallønnsveksten har i gjennomsnitt vært $2\frac{3}{4}$ pst. i Norge de siste ti årene. Reallønnsveksten i fjor var på hele $4\frac{1}{2}$ pst., den høyeste reallønnsveksten på over 30 år. Anslagene for vekst i lønninger og konsumpriser i denne meldingen innebærer en reallønnsvekst på om lag 2 pst. både i år og neste år.

2.5.3 Industriens konkurransevne

I de fleste virksomheter er lønnskostnadene den viktigste kostnadskomponenten. Målt som andel av verdiskapingen (bruttoproduktet) i industrien har lønnskostnadene de siste ti årene utgjort i gjennomsnitt knapt 70 pst. Høyere kostnadsvekst i Norge enn hos handelspartnerne vil føre til at den *kostnadmessige konkurransevnen* forverres.

Et mål på industriens kostnadmessige konkurransevne er forholdet mellom industriens timelønnskostnader i Norge og hos handelspartnerne, målt i felles valuta. *De relative timelønnskostnadene målt i felles valuta* økte i gjennomsnitt med 2 pst. per år i perioden 1998–2007. Dette skyldtes i første rekke høyere lønnsvekst i Norge enn hos handelspartnerne. Kronekursen styrket seg i gjennomsnitt med $\frac{1}{4}$ pst. per år i perioden sett under ett.

Ifølge Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) var timelønnskostnadene for industriarbeidere om lag 41 pst. høyere i Norge enn hos handelspartnerne i 2007. De relative forskjellene i timelønnskostnader er langt mindre for industrifunksjonærer. For arbeidere og funksjonærer i alt var forskjellene i de relative timelønnskostnadene i underkant av 25 pst. i fjor.

Lønnsveksten hos våre handelspartnere anslås i denne meldingen til $3\frac{1}{2}$ pst. i år og $3\frac{1}{4}$ pst. neste år, dvs. godt under anslått lønnsvekst i Norge. Med en styrking av kronen på rundt 3 pst. fra 2007 til 2008, vil timelønnskostnadene målt i felles valuta øke med $5\frac{1}{2}$ prosentpoeng mer i Norge enn hos handelspartnerne i år. Neste år legges det til grunn at kronen vil svekke seg med $2\frac{1}{2}$ pst. Det innebærer at de relative timelønnskostnadene anslås å gå ned med knapt 1 pst. i 2009.

Viktige deler av industrien i Norge har opplevd en markert stigning i prisene på sine eksportprodukter de siste årene. Samtidig har produktivitetsveksten vært relativt høy. Dette har gjort industrien bedre rustet til å bære økte lønnskostnader. *Driftsresultatandelen*, som viser forholdet mellom driftsresultat og totale faktorinntekter til arbeidskraft og kapital, fanger opp disse forholdene. En sammenlikning av utviklingen i driftsresultatandelen til norsk industri og industrien i viktige handelspartnerland, kan derfor gi informasjon om utviklingen i norske bedrifters konkurransevne ut over å bare se på de relative lønnskostnadene.

I 2005 var driftsresultatandelen til industrien i Norge nær 36 pst., det høyeste nivået siden 1970. Forbedringen i driftsresultatandelen for norsk industri fra 1997 til 2005 var på om lag 7 prosentpoeng, dvs. om lag samme utvikling som i Tyskland, men klart høyere enn i USA og Finland. Den mar-

Boks 2.6 Konkurranssevne

Det internasjonale varebyttet gjør det mulig for land å spesialisere seg i vare- og tjenesteproduksjon de har særlig gode forutsetninger for. Dette legger til rette for en mer effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. En omfattende deltakelse i det internasjonale varebyttet har bidratt til en langt høyere levestandard i Norge enn hva som ville vært mulig i en vesentlig mer lukket økonomi. Deltakelsen i det internasjonale varebyttet har bl.a. gjort det lønnsomt for Norge å kanalisere store ressurser til utvinning av råolje og gass, samtidig som vi importerer en lang rekke varer som vi har dårligere forutsetninger for å produsere. Land som deltar i det internasjonale vare- og tjenestebytet må over tid ha en rimelig balanse i utenriksøkonomien. *Et lands konkurransevne* defineres derfor ofte som evnen til å sikre høyest mulig avlønning av innsatsfaktorene i samfunnet, samtidig som en opprettholder en rimelig balanse i utenriksøkonomien over tid og har full ressursutnyttelse.

Konkurranssevnen for en næring karakteriserer evnen til å overleve over tid. Dette avhenger av næringens lønnsomhet og evne til å trekke til seg investeringer. For at en næring som konkurrerer i et internasjonalt marked skal være lønnsom, må bedriftene i næringen hevde seg i konkurransen med utenlandske bedrifter. Videre må næringen lykkes i konkurransen om arbeidskraften med andre norske næringer. Lønnsomheten påvirkes av en rekke forhold, herunder av kostnadsutviklingen. I de fleste bedriftene vil lønnskostnadene, både direkte og

indirekte via leveranser fra andre sektorer, være den dominerende kostnadskomponenten. Utviklingen i lønnskostnader per time for norske industriarbeidere, sammenlignet med nivået hos handelspartnerne, målt i felles valuta, brukes derfor ofte som indikator for konkurransevnen til konkurranseutsatte sektorer. Et høyt lønnsnivå vil imidlertid ikke nødvendigvis bety svak konkurransevne overfor utlandet hvis produktiviteten er tilsvarende høy.

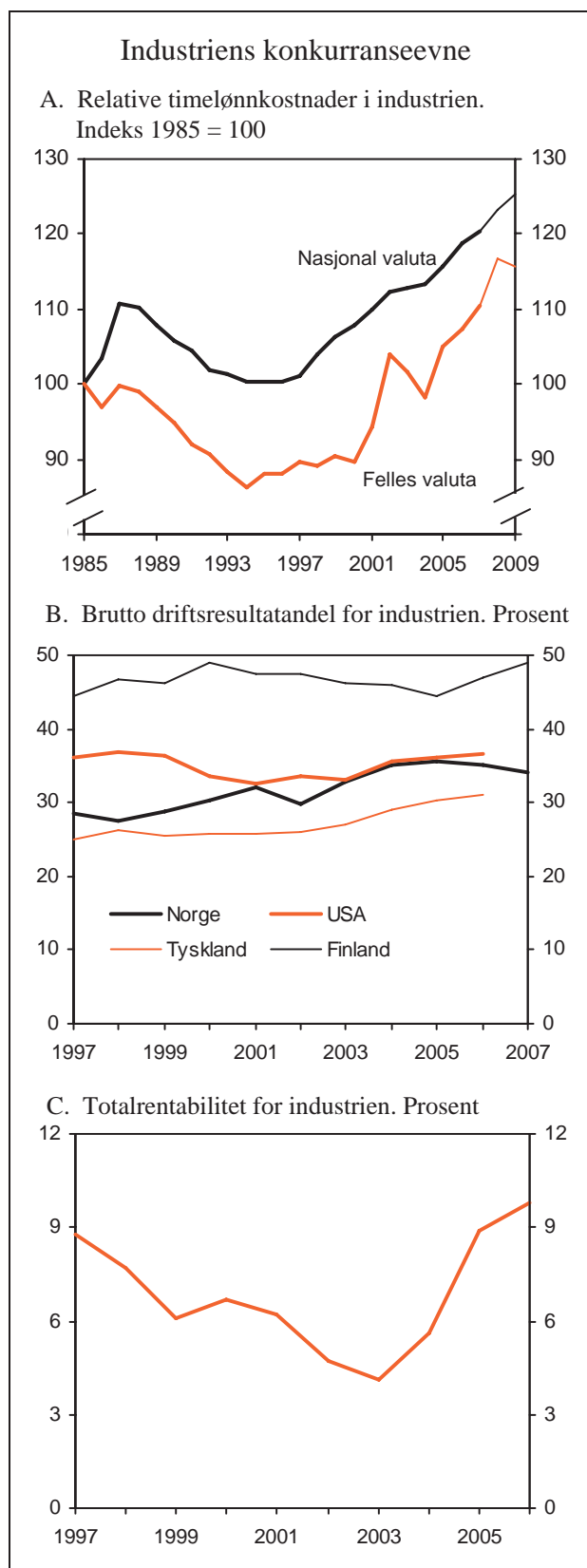
Også tjenesteytende næringer kan være konkurranseutsatte. Utenriks sjøfart er et eksempel på dette. Det siste tiåret har reduserte handelshindringer og utnyttelse av ny teknologi bidratt til en kraftig vekst også i den internasjonale handelen med andre tjenester. EU-utvidelsen østover har utvidet frihandelsområdet med om lag 75 mill. nye innbyggere, og har bidratt til å øke konkurransen mellom arbeidskraften i Norge og utlandet, bl.a. innen bygge- og anleggssektoren.

En økonomi med vekst og omstilling vil normalt være preget av ulik utvikling i konkurransevnen for de enkelte næringer. Utviklingen i en enkelt bedrifts eller nærings konkurransevne kan derfor ikke uten videre brukes til å trekke slutninger om utviklingen i konkurransevnen til et helt land. En bedring i en nærings konkurransevne, f.eks. som følge av at myndighetene endrer rammevilkårene for næringen, kan gi en dårligere samlet ressursutnyttelse, og dermed ikke bedre konkurransevne i samfunnsøkonomisk forstand.

kerte forbedringen i Norge i denne perioden skyldes trolig at høyere lønnskostnader i norsk industri i stor grad ble motsvart av høyere produsentpriser på norske eksportvarer. De to siste årene har driftsresultatandelen i Norge falt noe tilbake, til 34 pst. i 2007. Norsk industris driftsresultatandel var i 2006 høyere enn i Tyskland, men lavere enn i Finland, jf. figur 2.21. Driftsresultatandelen i USA var om lag på samme nivå som i Norge. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til slike nivåsammenlikninger, bl.a. som følge av måleproblemer i nasjonalregnskapene og fordi nærings sammensetningen kan variere mellom land.

En annen indikator for lønnsomheten i industrien er *totalrentabiliteten*. Totalrentabiliteten viser

forholdet mellom resultatet og totalkapitalen. Ettersom totalrentabilitet er et mål på avkastningen i forhold til hele den investerte kapitalen, legges finanskostnadene til resultatet. I perioden etter 1997 har totalrentabiliteten vist en noe mindre gunstig utvikling for lønnsomheten i norsk industri enn driftsresultatandelen. Fra 1997 til 2003 avtok totalrentabiliteten fra 8,8 til 4,1 pst. De to neste årene tok indikatoren seg kraftig opp, og var i 2005 på om lag samme nivå som i 1997. Til sammenlikning var totalrentabiliteten i USA i 2005 på hele 10,5 pst. I 2006 bedret totalrentabiliteten i Norge seg ytterligere til 9,8 pst.



Figur 2.21 Industriens konkurransevne

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

2.6 Utviklingen i finansmarkedet og finansiell stabilitet

De internasjonale finansmarkedene har vært preget av betydelig uro det siste året. Uroen, som ble utløst for vel ett år siden som følge av økende mislighold av boliglån i USA, spredte seg raskt til andre deler av finansmarkedene. I USA har uroen utviklet seg til å bli en omfattende krise i store deler av finanssektoren, men også i andre land har uroen satt tydelige spor. En rekke finansinstitusjoner i USA og Europa har tapt store beløp, flere er kjøpt opp av andre eller har måttet innhente ny kapital for å kunne drive videre. Myndighetene har grepet inn overfor flere store institusjoner for å sikre videre drift og stabilisere markedene. Myndighetene i både USA og andre land har gjennomført også andre former for tiltak for å dempe problemene. Det er imidlertid fortsatt stor usikkerhet knyttet til hvor dyp og langvarig finansuroen vil bli.

Norske banker har først og fremst merket uroen gjennom økte innlånskostnader og vanskeligere tilgang på langsiktig finansiering. Høy innskuddsdekning, vekt på god likviditetsstyring, og gode resultater de siste årene gir norske banker et bedre utgangspunkt til å møte finansiell uro enn banker i mange andre land. Dette avsnittet går kort gjennom noen hovedtrekk ved utviklingen i de internasjonale finansmarkedene det siste året. Deretter omtales utviklingen i Norge.

2.6.1 Utviklingen i internasjonale finansmarkeder

Uroen i finansmarkedene startet i august i fjor og hadde sitt utspring i markedet for såkalte subprimelån i det amerikanske boliglånsmarkedet. Dette er lån til husholdninger som ikke oppfyller ordinære lånekriterier. Da boligprisene først flatet ut og deretter tok til å falle og rentekostnadene økte, gikk omfanget av misligholdte boliglån og tap for långivere i dette markedet markert opp. De relativt begrensede beløpene knyttet til dette lånemarkedet er imidlertid ikke i seg selv nok til å skape problemer av et slikt omfang som nå utspiller seg.

Problemenes finanssektoren står overfor i dag, har mange av de samme kjennetegnene en har sett i tidligere perioder med finansmarkedsproblemer. Den lange perioden med lave renter har bidratt til utbredt optimisme og gjort det relativt rimelig å lånefinansiere investeringer i finansmarkedene. Sammen med lav prising av risiko har dette ført til økt etterspørsel etter verdipapirer, en markert oppgang i kredittvekst og aktivapriser og bidratt til at finansinstitusjonenes balanser er økt betydelig.

Utviklingen har også avdekket svakheter ved virksomhets- og risikostyringen i finansinstitusjonene, og myndighetene i USA og europeiske land har erkjent svakheter i finansmarkedsreguleringer.

Et utviklingstrekk som skiller seg fra tidligere er den framtrepende plassen verdipapirisering og utviklingen av nye spareprodukter har fått i det amerikanske finansmarkedet. Verdipapirisering innebærer at lån blir pakket sammen og videregitt til boliglånsinstitusjoner eller andre investorer. Kjøpet finansieres ved utstedelse av verdipapirer med sikkerhet i de underliggende papirene. Verdipapirene er gjerne oppdelt i ulike transjer rangert etter sikkerheten på de underliggende papirene. Disse verdipapirene har igjen blitt «pakket om» og dannet grunnlag for nye verdipapirer og såkalte strukturerte produkter.

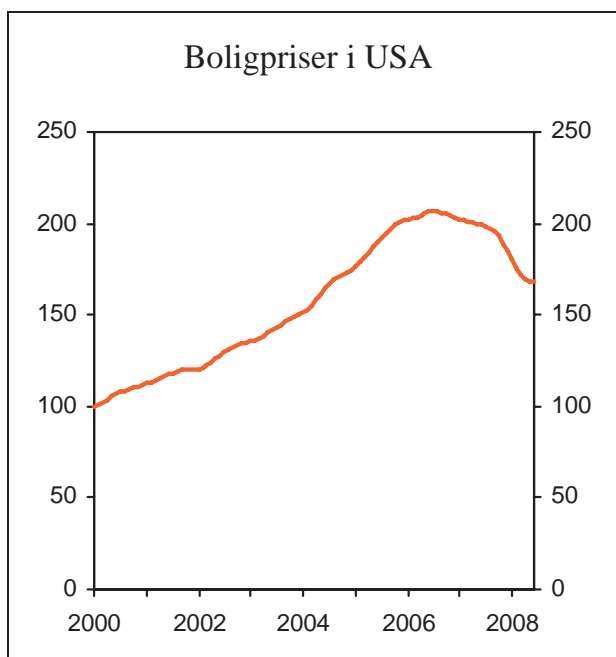
Verdipapirisering og salg av boliglån gjennom ulike strukturerte produkter har betydd at risiko er blitt spredd fra banker til andre finansinstitusjoner og investorer. En slik spredning av risiko ble i utgangspunktet vurdert å gjøre både bankene og det finansielle systemet som helhet mer robust mot finansielle kriser. I ettertid er det imidlertid klart at denne utviklingen har bidratt betydelig til de problemene man nå observerer.

Salg og videresalg til investorer både i og utenfor USA av til dels kompliserte, strukturerte spareprodukter gjorde det vanskelig å identifisere hvilke verdipapirer som var tapsutsatte, hvilke

institusjoner som var eksponert mot slike verdipapirer, og hvilken verdsettelse en burde legge til grunn. Usikkerheten som bredte seg førte til at slike verdipapirer ble vanskelige å omsette. I tillegg ble banker tilbakeholdne med å låne likviditet til andre banker og finansinstitusjoner. Dette ledet til en svært anstrengt likviditetssituasjon i pengemarkedene. Den premien banker må betale for likviditetsrisikoen knyttet til lån i pengemarkedet, har økt markert, og flere banker har i perioder fått store problemer med å refinansiere utestående gjeld. For investeringsbankene, som i stor grad har finansiert sin virksomhet med kortsiktige innlån i pengemarkedet, har situasjonen blitt særlig vanskelig. Prisen for å sikre seg mot kredittrisiko, gitt ved prisen på såkalte «credit default swapper» (CDS), økte også sterkt for både banker og andre selskaper.

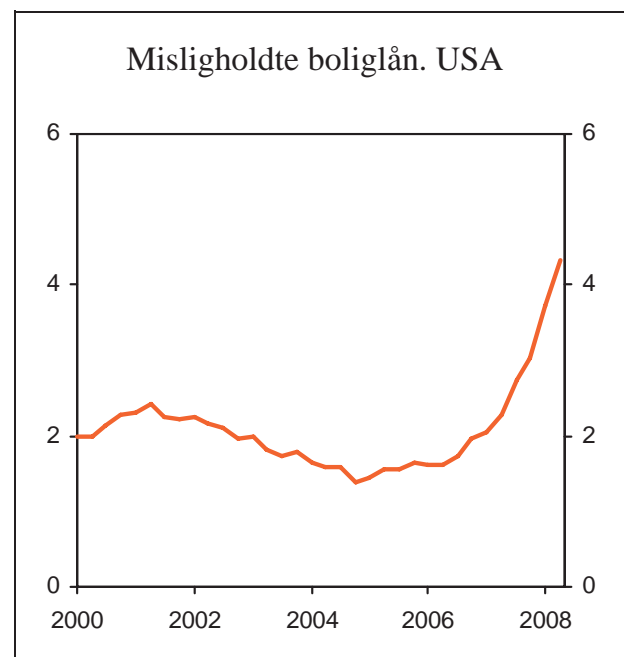
Sentralbanker i en rekke land har tilført ekstra likviditet, til dels med lengre løpetid en vanlig. Samtidig er det åpnet for flere motparter, og det er akseptert et bredere spekter av sikkerheter for lån. Flere av de største sentralbankene har i flere omganger gjennomført koordinerte tiltak for å tilføre dollarlikviditet til interbankmarkedene. På denne måten har sentralbankene bidratt til mer stabile finansmarkeder.

Flere institusjoner har tatt store tapsavskrivninger det siste året, og i enkelte tilfeller har myndighetene grepet inn for å forhindre en mer omfat-



Figur 2.22 Boligpriser i USA. Gjennomsnitt av 20 regioner. Indeks 2000=100

Kilde: Reuters EcoWin.



Figur 2.23 Misligholdte boliglån i USA. Prosent av alle utestående lån

Kilde: Reuters EcoWin.

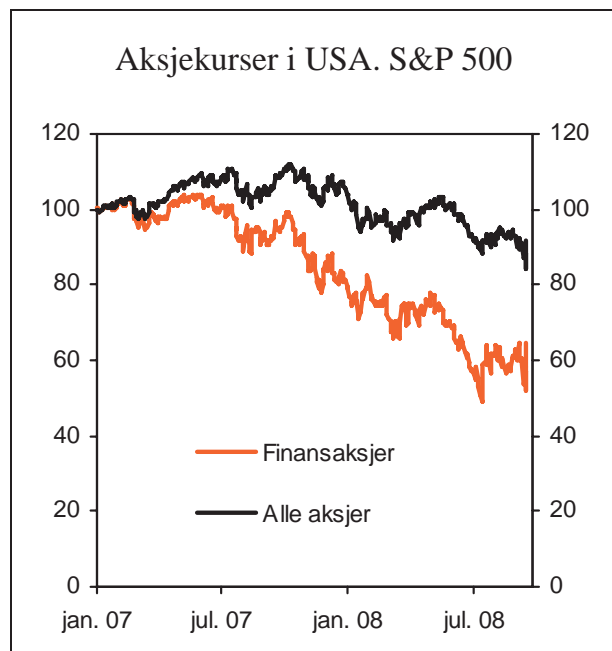
tende krise. Allerede i august i fjor tok de britiske myndighetene over boliglånbanken Northern Rock etter at den fikk store problemer med å refinansiere sine innlån. I mars i år fikk den amerikanske investeringsbanken Bear Stearns alvorlige problemer med å skaffe finansiering, og sentralbanken valgte å garantere for tap i banken, slik at banken kunne bli kjøpt opp av JPMorgan Chase. I august i år inngikk den danske sentralbanken og den danske banknæringens eget krisefond en avtale i august i år om å ta over Roskilde Bank.

I september gikk amerikanske myndigheter inn med omfattende tiltak for å hindre et sammenbrudd i de to boliglåninstitusjonene Fannie Mae (*Federal National Mortgage Association*) og Freddy Mac (*Federal Home Loan Mortgage Corporation*). De to institusjonene garanterer for til sammen nær halvparten av alle amerikanske boliglån. Avtalen innebærer bl.a. at institusjonene ble satt under offentlig administrasjon. Myndighetene har videre forpliktet seg til å skyte inn kapital, begrenset til maksimalt 100 mrd. USD per selskap, dersom det blir nødvendig for å opprettholde positiv nettoverdi av selskapene. Det amerikanske finansdepartementet (Treasury) mottok ved avtaleinngåelsen 1 mrd. USD i senior preferanseaksjer, og i tillegg har Treasury mottatt rettigheter til kjøp av nytstedte ordinære aksjer tilsvarende 79,9 pst. av de ordinære aksjene i hvert av selskapene.

I september fikk også forsikringskonsernet American International Group (AIG) alvorlige likviditetsproblemer. For å hindre opphør av selskapet ga Federal Reserve selskapet et toårig lån på opp til 85 mrd. USD. Til gjengjeld fikk det Treasury en eierandel på 79,9 pst. i selskapet.

Også en rekke andre finansinstitusjoner i USA og Europa har hatt store vanskeligheter. I USA åpnet bl.a. investeringsbanken Lehman Brothers gjeldsforhandlinger under amerikansk konkurslovgivning. I samme måned ble verdipapirforetaket Merrill Lynch & Co. Inc. kjøpt opp av Bank of America. I Storbritannia er det annonsert at Lloyds TSB tar over HBOS (Storbritannias største boliglånbank). HBOS eier bl.a. Halifax og Bank of Scotland. Lloyds TSB vil etter overtakelsen kontrollere over en firedel av Storbritannias boliglån. Goldman Sachs og Morgan Stanley er innvilget søknader om å få status som ordinære banker, noe som bl.a. innebærer at de vil kunne få tilgang på lån fra sentralbanken, ta imot innskudd fra kunder og kommer inn under sentralbankens tilsyn.

Det er fram til nå, ifølge IMF, til sammen varslet nedskrivninger og utlånstap i størrelsesorden 500 mrd. USD siden sommeren 2007, men disse ansla-



Figur 2.24 Aksjekurser i USA. Indeks. 1. januar 2007=100

Kilde: Reuters EcoWin.

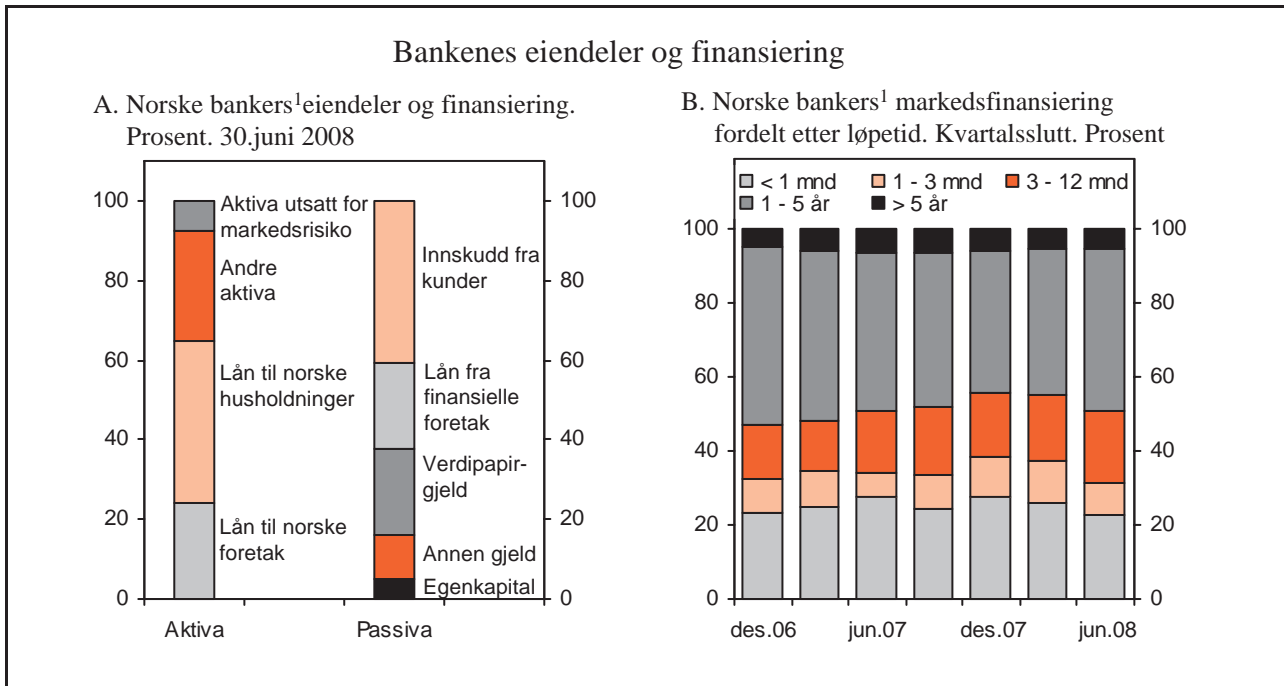
gene er svært usikre. Finansinstitusjonene har hentet inn om lag 300 mrd. USD i ny egenkapital.

Det amerikanske finansdepartementet har bedt om fullmakt til å opprette et fond som skal kjøpe og administrere verdipapirer og lån knyttet til boligmarkedet og næringsseiendom. Rammen knyttet til kjøp av aktuelle aktiva er begrenset til 700 mrd. USD over to år. Opprettelsen av et slikt fond må vedtas av Kongressen. Det knytter seg fortsatt stor usikkerhet til detaljer og gjennomføring, herunder hvilken pris bankenes eiendeler skal kjøpes til, hvem som skal forvalte eiendelene, og spørsmålet om salg på et framtidig tidspunkt. Det var ikke oppnådd enighet i Kongressen da denne meldingen gikk i trykken.

2.6.2 Utviklingen i finansmarkedene i Norge

I Norge har Finansdepartementet et overordnet ansvar for å sikre et velfungerende finansmarked. Kredittilsynet er ansvarlig for å føre tilsyn med den enkelte institusjon og kan pålegge tiltak i institusjonene dersom det vurderes som nødvendig. Norges Bank er långiver i siste instans og ansvarlig for tilførsel av likviditet til banksystemet. Norges Bank skal også fremme et robust og effektivt betalings-system.

Norske myndigheter legger vekt på å ha et godt regelverk som omfatter alle finansinstitusjoner og



Figur 2.25 Utvalgte finansieringskilder for norske banker¹. Prosent av brutto utlån. Kvartalstill

¹ Alle banker med unntak av utenlandske datterbanker og utenlandske filialer i Norge.

Kilde: Norges Bank.

som bidrar til god soliditet i hele finansieringen. Vi har også ett felles tilsyn som dekker hele finansmarkedet. Dette gjør at vi har felles standarder og et konsistent regelverk og tilsyn med ulike typer finansinstitusjoner.

Finansdepartementet rapporterer om utsiktene for finansiell stabilitet i de årlige kredittmeldingene. Kredittmeldinga 2007 ble lagt fram for Stortinget i mars 2008. I meldingen skrev Finansdepartementet bl.a. at utviklingen i finansmarkedet hadde ført til at tilgangen på likviditet hadde blitt vanskeligere for norske banker. Det ble videre vist til at norske banker har lav eksponering mot særlig utsatte lån og verdipapirer, og at de har god risikobærende evne etter flere år med høy inntjening. Selv om utviklingen den siste tiden kunne gi økt risiko også for norske banker, ble utsiktene til den finansielle stabiliteten vurdert som tilfredsstillende.

Norges Bank og Kredittilsynet publiserer egne rapporter med vurderinger av den finansielle stabiliteten. Norges Bank skriver i sin rapport fra juni i år at norske banker samlet sett «... har klart seg godt gjennom finansuroen og bedre enn mange utenlandske banker. Flere år med sterke resultater gjør at bankene er rustet for en periode med lavere inntjening.» Kredittilsynets vurderinger i sin rapport om tilstanden i finansmarkedet, som ble publisert i slutten av februar i år, sammenfaller med

dette synet. Kredittilsynets siste oversikt over situasjonen, med nøkkeltall for finansinstitusjonenes resultat første halvår 2008, gir en oppdatert oversikt over finansinstitusjonenes finansielle stilling.

De norske *bankene* har hatt god resultatutvikling over flere år, og hadde et samlet resultat på 12,9 mrd. kroner i første halvår i år. Bankenes tap på utlån har økt svakt de siste kvartalene, men er fortsatt på et lavt nivå. Tapene i første halvår i år tilsvarte 0,07 pst. av gjennomsnittlig brutto utlån til kunder. Verdipapirer som er utsatt for markedsvingninger, utgjør under 10 pst. av bankenes eiendeler, og utgjør derfor en begrenset risiko for bankene. Bankene er på den annen side mer sårbare for kredittrisiko ved at to tredeler av bankenes aktivaside består av utlån til norske foretak og husholdninger. Vurdert etter kjernekapitaldekningen er imidlertid soliditeten i norske banker relativt god.

Banker finansierer seg i hovedsak ved ordinære bankinnskudd og gjennom innlån med ulik løpetid i finansmarkedet. For norske banker har innskudd fra kunder gått noe ned som andel av brutto utlån i løpet av det siste tiåret, jf. figur 2.25A. I et internasjonalt perspektiv er innskuddsdekningen i norske banker likevel høy. Bankinnskudd anses normalt som en stabil finansieringskilde for bankene, og den høye innskuddsdekningen bidrar til å redusere likviditetsrisikoen for norske banker.

Boks 2.7 Husholdningene og bedriftenes finansielle stilling

Husholdningenes gjeldsvekst har vært svært høy i mange år. Siden 2000 har husholdningenes samlede gjeld økt med over 10 pst. årlig, klart raskere enn veksten i inntektene. Selv om veksten i husholdningenes gjeld har vist en avtagende tendens siden i fjor sommer, er den fortsatt klart høyere enn inntektsveksten. Husholdningenes bruttogjeld var knapt 2 000 mrd. kroner i 1. kvartal i år, tilsvarende 209 pst. av disponibel inntekt. Husholdningenes gjeldsbelastning er dermed høyere enn den var på sitt høyeste på slutten av 1980-tallet. Den sterke gjeldsveksten må ses i sammenheng med flere år med sterk inntektsvekst, markert oppgang i boligprisene og en periode med lave renter. Tilsvarende er det grunn til å regne med at høyere rente og svakere inntektsutvikling vil dempe gjeldsveksten en periode framover.

Den høye gjeldsveksten ble lenge mer enn motsvart av sterk vekst i finansielle fordringer, bl.a. som følge av kursgevinster på aksjer og andre verdipapirer. Det siste året har imidlertid utviklingen snudd, og dermed har husholdningenes netto finansformue falt. I 1. kvartal i år utgjorde nettofordringene likevel 39 pst. av disponibel inntekt. Samlet sett er husholdningenes finansielle stilling fortsatt relativt god. I tillegg har husholdningene en betydelig boligformue.

Selv om husholdningene samlet sett har positive nettofordringer, har de nettogjeld dersom vi ser bare på de rentebærende postene. I tillegg består en stor del av de rentebærende fordringene av forsikringskrav som ikke kan tæres på ved renteøkninger eller uforutsette inntektsbortfall. Når man holder slike forsikringskrav utenom, utgjorde husholdningenes rentebærende nettogjeld vel 1 000 mrd. kroner i 1. kvartal i år. På kort sikt vil dermed en renteøkning på ett prosentpoeng redusere husholdningenes handlingsrom med i overkant av 7 mrd. kroner, tilsvarende om lag 0,7 pst. av deres disponible inntekt.

Selv om renteøkningene de siste årene har medført betydelig oppgang i husholdningenes rentebelastning, er den likevel klart lavere enn på slutten av 1980-tallet, jf. figur 2.27.

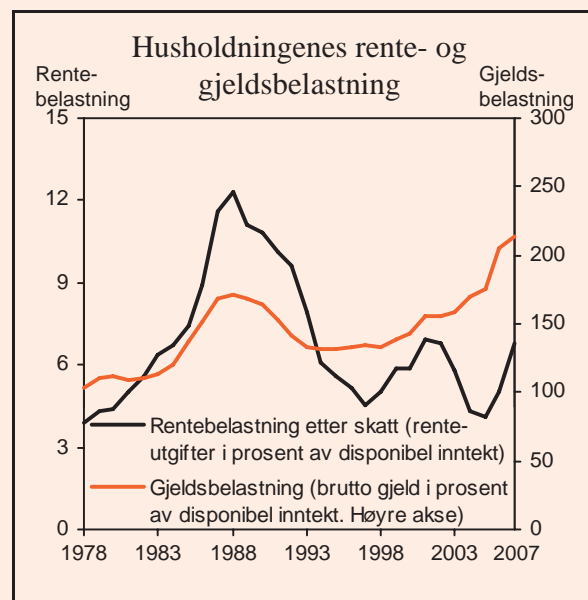
Gjeld og fordringen er ujevnt fordelt mellom husholdninger. Yngre husholdninger i etableringsfasen har størst gjeld både i forhold til inntekt og i forhold til boligformuen. Den høye gjeldsbelastningen gjør at de yngre husholdningene er særlig sårbare ved renteøkninger.

Veksten i de *ikke-finansielle foretakenes lån* tok seg kraftig opp i 2005 og har deretter ligget på et svært høyt nivå. Siden november i fjor har tolv månedersveksten i foretakenes lån fra innenlandske kilder vært på over 20 pst. Den høye kredittveksten må ses i sammenheng med en markert oppgang i fastlandsforetakenes investeringer og høy aktivitetsvekst de siste årene. Den finansielle stillingen i foretakene er likevel god.

Den sterke kredittveksten er blitt mer enn motsvart av en kraftig oppgang i lønnsomheten, og foretakenes gjeldsbetalingssevne er styrket. Regnskapstall viser at driftsmarginen for børsnoterte selskaper økte i 2. kvartal i år, til et relativt høyt nivå. I tillegg har foretakenes egenkapital holdt seg på et høyt nivå, både fordi inntjeningen har vært høy og fordi det er blitt skutt inn ny egenkapital.

Foretakenes finansieringskostnader har imidlertid økt betydelig det siste året. Dette skyldes til dels at renten er satt opp både i Norge og i andre land og dels økte risikopåslag i lånemarkedene. Som følge av urolighetene har det blitt vanskeligere for foretakene å hente inn ny egenkapital. En betydelig andel av kredittveksten de siste årene har gått til eiendomsdrift og forretningsmessig tjenesteyting. Norges Banks utlånsundersøkelse for 2. kvartal i år viser at bankene strammer inn på sin utlånspraksis overfor bedriftskunder, og særlig til næringsseidendom.

Store deler av fastlandsforetakene møter nå lavere vekst i etterspørselen enn gjennom de siste årene. Samtidig anslås veksten i foretaksinvesteringene anslås i denne meldingen å avta til 8 pst. i år for så å falle med 2¼ pst. neste år. Begge disse forholdene trekker i retning av lavere kredittvekst framover. Den finansielle stillingen i foretakssektoren vurderes samlet sett som relativt god de nærmeste årene.



Figur 2.26 Husholdningenes gjelds- og rentebelastning

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Bankenes utlån til publikum har økt sterkere enn kundeinnskuddene over flere år, noe som har økt bankenes lånebehov i markedet. Markedsfinansieringen utgjør nå om lag 40 pst. av utlånene. Av figur 2.25B framgår det at andelen kortsiktig finansiering har økt noe over tid. Kortsiktig finansiering kan representere et risikomoment fordi det løpende refinansieringsbehovet øker. Videre utgjør markedsfinansiering i utenlandsk valuta over halvparten av norske bankers samlede markedsfinansiering, noe som gjør bankene mer sårbare for uro i internasjonale finansmarkeder.

Norsk finansnæring har særlig merket uroen den siste tiden i form av vanskeligere tilgang på både kortsiktig og langsiktig finansiering, og kostnadene ved slik finansiering har gått opp. Pengemarkedrentene har steget klart mer enn det styringsrenten isolert sett skulle tilsi, jf. nærmere omtale i 2.6.3, og forskjellen mellom rentene på statsobligasjoner og rentene bankene betaler for lån i obligasjonsmarkedene, har økt. Økte risikopåslag i pengemarkedsrentene har smittet over på kostnadene ved innskuddsfinansiering. Dette vil over tid kunne legge press på bankenes inntjening.

Problemene i finansmarkedene understreker viktigheten av god risikostyring i finansinstitusjonene. Dagens regelverk om likviditetsstyring stiller kvalitative krav til styring av likviditetsrisiko, som må følges opp av institusjonene selv. Kredittilsynet har ansvar for å gripe inn med individuelle pålegg hvis situasjonen skulle tilsi det. På bakgrunn av utviklingen den siste tiden har Finansdepartementet nylig bedt Kredittilsynet om å legge særskilt vekt på å følge opp finansinstitusjonenes likviditetsstyring.

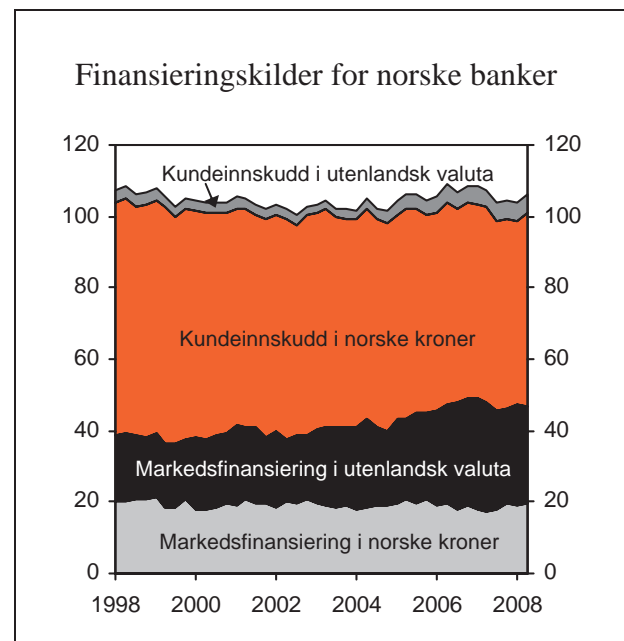
Finansdepartementet ba for øvrig om vurderinger av likviditetssituasjonen i finansinstitusjonene. Av redegjørelsen fra Kredittilsynet framgår det at tilgangen til likviditet i markedet er redusert, og at dette skaper utfordringer for bankene. Kredittilsynet skriver også at norske banker har systemer for å tilpasse seg og redusere likviditetsrisikoen. Kredittilsynet vurderer likviditetssituasjonen for norske banker som tilfredsstillende, men utelukker ikke at enkeltinstitusjoner kan få problemer, særlig dersom den internasjonale finanskrisen skulle vedvare.

Flere norske banker har overført boliglån til kredittforetak med rett til å utstede obligasjoner med fortrinnsrett. Slike kredittforetak er underlagt vanlige kapitaldekningskrav. Prisen på finansiering til disse selskapene har vært relativt gunstig, og utstedelsen reduserer bankenes refinansieringsbehov. Ved utgangen av 2. kvartal 2008 hadde boligkredittforetakene utstedt obligasjoner med

fortrinnsrett til en verdi av om lag 123 mrd. kroner. Dette har redusert bankenes behov for langsiktig finansiering og bidratt til å styrke bankenes likviditetsstyring.

I likhet med andre sentralbanker, har Norges Bank det siste året tilført mer likviditet til banksystemet enn normalt. Norges Bank har også utvidet virkemiddelbruken ved å forlenge løpetiden på F-lån. I tillegg benyttet Norges Bank i vår valutabytteavtaler som en del av likviditetstilførselen, dvs. at bankene er tilbudt kronelikviditet mot sikkerhet i utenlandsk valuta. Mens F-lån er begrenset til norske banker, åpnet valutabytteavtalene også for at utenlandske banker som er aktive i det norske pengemarkedet, kunne delta. I september tilførte videre Norges Bank likviditet i form av dollar til bankene etter at norske banker ikke fikk tilgang til tilstrekkelig dollarlikviditet til å stille priser i det norske pengemarkedet. I likhet med en rekke andre sentralbanker har Norges Bank nylig etablert midlertidige kredittarrangementer med den amerikanske sentralbanken, Federal Reserve, for å dempe tiltakende og vedvarende uro i de kortsiktige dollarmarkedene. Avtalen med Federal Reserve er omtalt i avsnitt 3.4.

Livsforsikringsselskapene kan ta opp såkalte ansvarlige lån, som i likhet med annen ansvarlig kapital sikrer kunder mot tap. Et livselskap kan imidlertid ikke ta opp lån for å øke forvaltningska-



Figur 2.27 Bankenes¹ eiendeler og finansiering. Prosent. 30. juni 2008

1 Alle banker med unntak av utenlandske datterbanker og utenlandske filialer i Norge.

Kilde: Norges Bank.

pitalen, og er derfor ikke like utsatt for økte penge-
markedsrenter som bankene. Uroen i finansmar-
kedene har ført til reduserte finansinntekter i liv-
selskapene. Nær halvparten av selskapene i Norge
hadde negativt resultat i første halvår i år. Solidite-
ten til livselskapene kan blant annet illustreres ved
den såkalte bufferkapitalen. Bufferkapitalen,
består av kjernekapital utover minstekravet, til-
leggsavsetninger begrenset oppad til ett års rente-
garanti og kursreguleringsfond. Livselskapenes
bufferkapital ble redusert fra 50 mrd. kroner til i
overkant av 30 mrd. kroner i løpet av første halvår
i år. Samlet kapitaldekning for livselskapene var på
16 pst. ved utgangen av første halvår 2008.

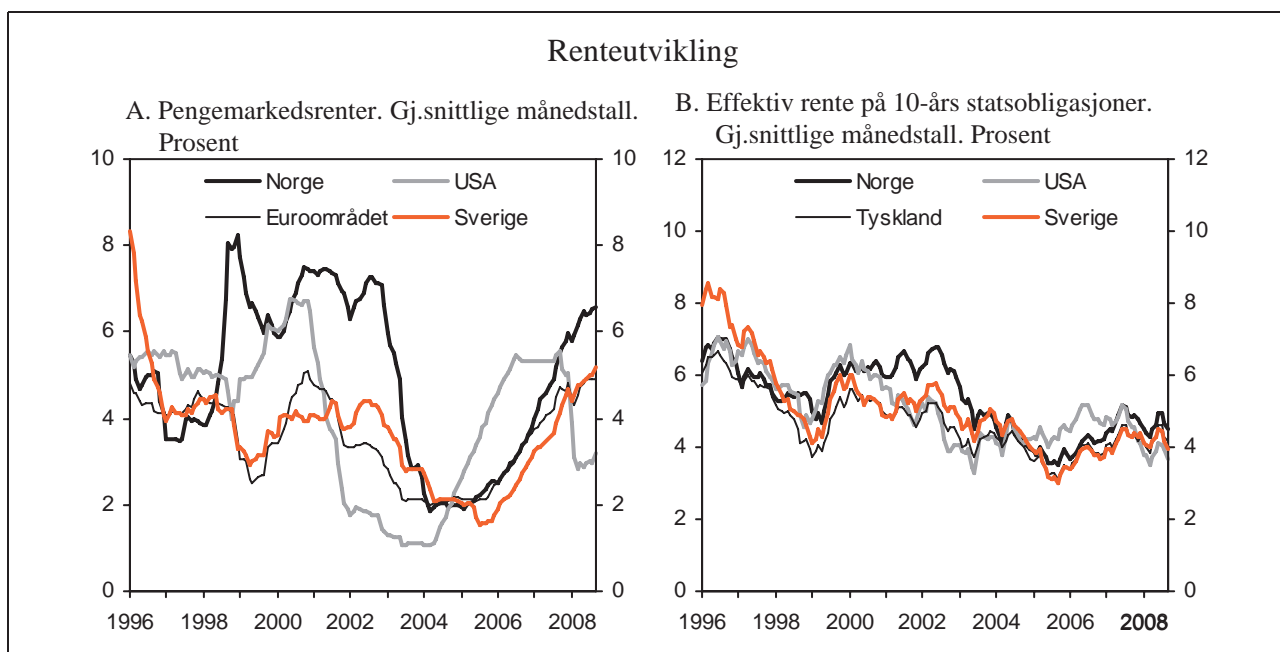
2.6.3 Utviklingen i aksje- valuta og rentemarkedene

De kortsiktige pengemarkedsrentene følger normalt
utviklingen i Norges Banks styringsrente. Sty-
ringsrenten er nå 5¾ pst. Som følge av økte risiko-
premier har forskjellen mellom styringsrenten og
pengemarkedsrentene vært klart høyere enn nor-
malt det siste året, både i Norge og internasjonalt,
som følge av økte risikopremier. Forskjellen mel-
lom Norges Banks styringsrente og tremåneders
pengemarkedsrente har vært i området ½ – 1½
prosentpoeng det siste året, opp fra rundt ¼ – ½
prosentpoeng i tiden før uroen startet i august i
fjor. I september i år, da tilgangen på dollarlikvidi-
tet sviktet, var differansen inntil 1½ prosentpoeng.

Økt usikkerhet og oppgang i risikopremier
internasjonalt slår raskt over i det norske penge-
markedet. Det har bl.a. sammenheng med at rente-
dannelsen i det norske pengemarkedet skjer via
dollarmarkedet. Når en norsk bank ønsker å låne
et kronebeløp, gjøres dette typisk ved at banken
først låner motsvarende beløp i amerikanske dol-
lar, samtidig som det inngås en avtale om tilbake-
kjøp av lånebeløpet på et senere tidspunkt. Tilbake-
kjøpet gjøres til den valutakursen som gjelder i ter-
minmarkedet på forfallsdatoen. Prisingen av
kronelånet avhenger på denne måten av ameri-
kansk rente og kronens verdi mot dollar i dag og i
terminmarkedet. Dette gjør tilgang på dollarlikvidi-
tet særlig viktig for at det norske pengemarkedet
skal fungere på en god måte.

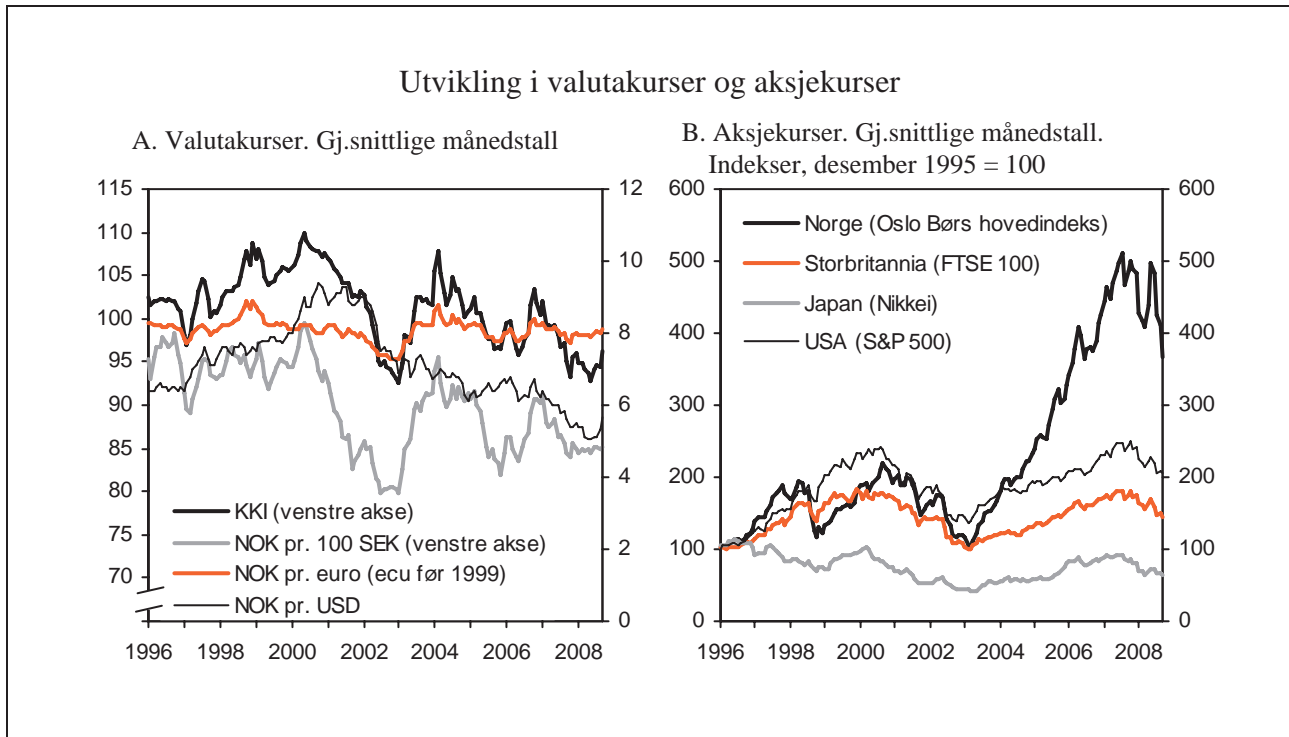
Renten på langsiktige statsobligasjoner har det
siste året falt som følge av den økte usikkerheten i
finansmarkedene. I slike situasjoner øker gjerne
etterspørselen etter mer sikre statsobligasjoner.
Samtidig har differansen mellom renten på sikre
papirer og renten på papirer med kredittrisiko økt
markert. De langsiktige rentene i Norge har i stor
grad fulgt rentene i utlandet, men ligger nå noe
høyere enn tilsvarende renter i f.eks. USA og Tysk-
land.

Kronekursen har variert betydelig det siste året.
Kronen har svekket seg noe den siste tiden, i likhet
med i tidligere perioder med særlig høy usikkerhet
i finansmarkedene. Kronen er nå 3 pst. svakere



Figur 2.28 Utviklingen i korte og lange renter

Kilde: Reuters EcoWin.



Figur 2.29 Utviklingen i valutakurser og aksjekurser

Kilde: Reuters EcoWin.

enn for ett år siden, men 4 pst. sterkere enn gjennomsnittlig kurs i tiårsperioden 1998–2007.

Høy økonomisk vekst og forventninger om fortsatt god lønnsomhet i næringslivet bidro til en kraftig økning i *aksjekursene* fra vinteren 2003 til sommeren 2007. I denne perioden steg hovedindeksen på Oslo Børs med over 400 pst. Det var betydelig mer enn aksjekursene internasjonalt, noe som bl.a. må ses i sammenheng med at høy

oljepris bidro til høy lønnsomhet i oljesektoren og leverandørindustrien. Det siste året har det vært store svingninger i aksjekursene både i Norge og internasjonalt som følge av den finansielle uroen, jf. figur 2.29B. Hovedindeksen på Oslo Børs falt med nær 35 pst. fra slutten av mai til midten av september, men har siden tatt seg noe opp igjen. Hovedindeksen er nå tilbake på samme nivå som for to år siden.

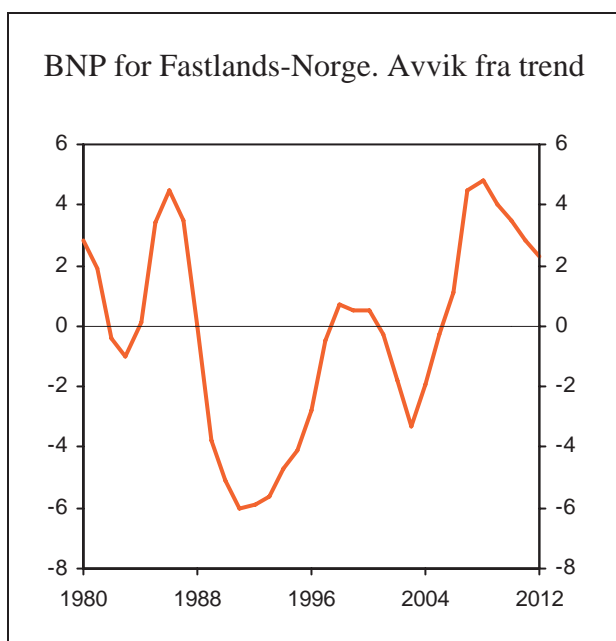
2.7 Usikkerheten i makroøkonomiske prognoser

2.7.1 Usikkerheten i de makroøkonomiske anslagene

Det er stor usikkerhet knyttet til den videre økonomiske utviklingen. Finansmarkedene er preget av uro, og ingen vet i dag hvor lenge denne situasjonen vil vedvare. I USA har uroen utviklet seg til en omfattende krise i store deler av finanssektoren, og de fleste andre land er også berørt. Betydelige tap, i første omgang på verdipapirer knyttet til boliglån, og en svært anstrengt likviditetssituasjon i pengemarkedene, gjør at finansinstitusjonenes evne til å tilby finansiering for husholdninger og bedrifter gjennomgående er betydelig svekket. Dersom denne situasjonen fortsetter, vil det kunne innebære klart lavere vekst internasjonalt. Også i Norge merkes uroen. Norske bankers innlånskostnader har økt, og det er vanskeligere å få tilgang til langsiktig finansiering.

I anslagene i denne meldingen er det lagt til grunn at finansuroen bidrar til noe lavere vekst internasjonalt. Det er imidlertid en risiko for at virkningene for realøkonomien både internasjonalt og i Norge blir større enn lagt til grunn.

Anslagene for den økonomiske utviklingen i denne meldingen innebærer at veksten i BNP for Fastlands-Norge avtar fra 6,2 pst. i fjor til vel 3 pst.



Figur 2.30 BNP for Fastlands-Norge. Avvik fra beregnet trend i prosent

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

i år. For perioden 2009–2012 anslås det at veksten i økonomien vil bli noe lavere enn den beregnede trendveksten. Anslagene innebærer at norsk økonomi passerte en konjunkturtopp rundt årsskiftet 2007/2008. Boks 2.8 sammenlikner anslagene i denne meldingen med utviklingen rundt to tidligere konjunkturtopper.

Etter flere år med sterk oppgang, har veksten i verdensøkonomien avtatt det siste året. I denne meldingen anslås det at veksten hos Norges viktigste handelspartnere vil avta fra 3,3 pst. i 2007 til 2 pst. i 2008 og videre til 1½ pst. i 2009. Dersom veksten hos våre handelspartnere blir lavere enn anslått, vil det også gi svakere vekst i eksporten og redusert lønnsomhet i de eksportrettede næringene. Lønnsomheten kan svekkes ytterligere dersom prisene på norske eksportprodukter utvikler seg svakere enn ventet. Lavere aktivitet og lønnsomhet i de eksportrettede næringene vil spre seg til resten av økonomien, bl.a. gjennom lavere etterspørsel mot underleverandører. Svekket lønnsomhet og redusert aktivitet i økonomien som helhet vil gi lavere investeringer og sysselsetting og lavere inntekter til husholdningene, slik at veksten i privat konsum og boliginvesteringer reduseres. Beregninger på den makroøkonomiske modellen MODAG indikerer at ett prosentpoeng lavere vekst hos handelspartnerne kan gi ¼ prosentpoeng lavere vekst i fastlandsøkonomien det første året.

I tillegg til prisutviklingen avhenger lønnsomheten i de konkurranseutsatte næringene også av det innenlandske kostnadsnivået. Det knytter seg betydelig usikkerhet til utviklingen i norske bedrifters kostnadsmessige konkurranseevne. Den kostnadsmessige konkurranseevnen har forverret seg over tid, og lønnskostnadene ligger nå betydelig over nivået hos våre handelspartnere, jf. avsnitt 2.5. I denne meldingen legges det til grunn at lønnsveksten avtar fra 6 pst. i 2008 til 5 pst. i 2009. Det stramme arbeidsmarkedet kan imidlertid gjøre at lønnsveksten neste år blir høyere enn anslått. Selv om høyere lønnsvekst isolert kan bidra til økt vekst i fastlandsøkonomien på kort sikt, gjennom sterkere vekst i husholdningenes etterspørsel, vil den kostnadsmessige konkurranseevnen til konkurranseutsatt sektor bli forverret. Erfaringer fra bl.a. 2002/2003 viser at de konkurranseutsatte næringene i en slik situasjon vil være svært sårbare for en styrking av kronen.

Det er betydelig usikkerhet knyttet til utviklingen i husholdningenes sparing framover. Husholdningenes forbruk har økt raskere enn inntektene de siste årene, og sparingen er nå kommet ned på et svært lavt nivå. I 2007 var spareraten negativ for

Boks 2.8 Hva skjer etter en konjunkturtopp?

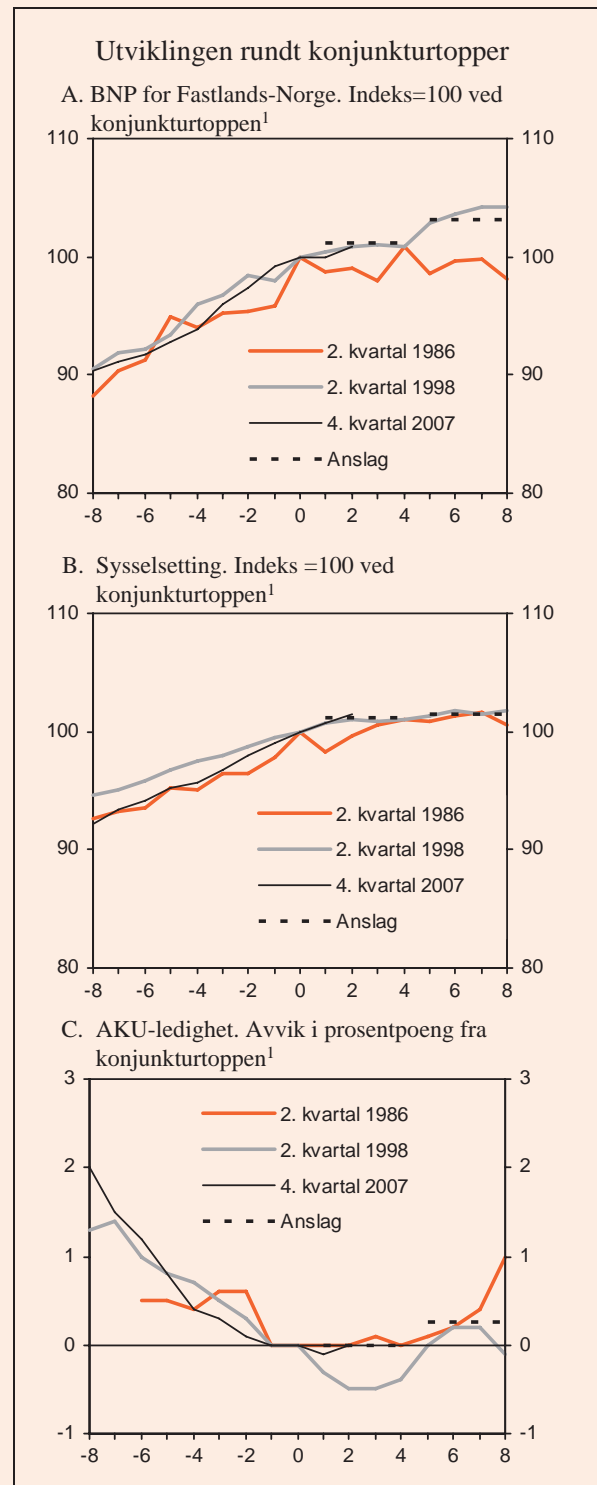
Norsk økonomi passerte trolig en konjunkturtopp rundt årsskiftet 2007/2008. Selv om ingen konjunktursyklus er identiske, er det noen trekk som er felles. Denne boksen sammenlikner anslagene i denne meldingen med utviklingen rundt to tidligere konjunkturtopper på 1980- og 1990-tallet.

Forut for toppen øker aktiviteten i økonomien raskere enn det underliggende potensialet for sysselsettings- og produktivtvekst skulle tilsi, knappheten på arbeidskraft og andre innsatsfaktorer går opp og kostnadsveksten tiltar. Kostnadsnivået kan etter hvert bli høyere enn det som er forenlig med lønnsom produksjon i en del virksomheter og næringer. Videre kan optimisme i både husholdninger og bedrifter lede til kraftig gjeldsoppbygging som det kan bli vanskelig å betjene når inntektsveksten og/eller lønnsomheten i bedriftene avtar. 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. Dersom en sammenlikner utviklingen i BNP for Fastlands-Norge i de åtte første kvartalene etter konjunkturtoppene på 1980- og 1990-tallet, ser en at veksten var langt svakere i den første av disse periodene, jf. figur 2.31A. Dette gjenspeiler at det på 1980-tallet hadde bygget seg opp særlig store ubalanser i forkant, bl.a. i form av en markert forverring av husholdningenes finansielle stilling i kjølvannet av avviklingen av pris og mengdereguleringene i kredittmarkedet.

Lavere vekst i BNP for Fastlands-Norge slår vanligvis ut i lavere sysselsettingsvekst og høyere ledighet, jf. figur 2.31B og 2.31C. Utslaget i arbeidsmarkedet skjer imidlertid gjerne med et visst tidsetterslep. Utviklingen i første halvår i år, med sterk vekst i sysselsettingen til tross for en klar avdemping i produksjonen, er dermed ikke uvanlig rundt en konjunkturtopp. Videre ser vi fra tidligere omslag at ledigheten kan fortsette å avta flere kvartaler etter at konjunkturtoppen er passert.

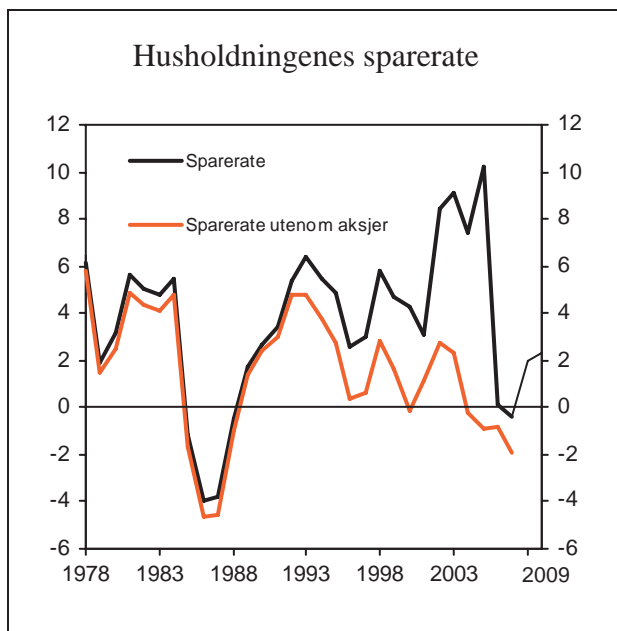
Anslagene i denne meldingen innebærer moderat vekst i produksjon og etterspørsel i 2009. Samlet sett er anslagene godt i tråd med den utviklingen vi så etter konjunkturtoppen på 1990-tallet, mens de tegner opp en klart sterkere utvikling enn etter konjunkturtoppen midt på 1980-tallet. Utviklingen nå sammenliknet med den på 1980-tallet må imidlertid bl.a. ses i sammenheng med at den finansielle stillingen til både husholdningene, foretakssektoren og offentlig sektor er klart bedre nå enn den gangen.



Figur 2.31 Utviklingen rundt en konjunkturtopp

¹ Åtte kvartaler før og etter siste konjunkturtopp. Tidspunktet for toppene på 1980- og 1990-tallet er bestemt ut fra OECDs produksjonsgapsberegninger.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 2.32 Husholdningenes sparerate

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

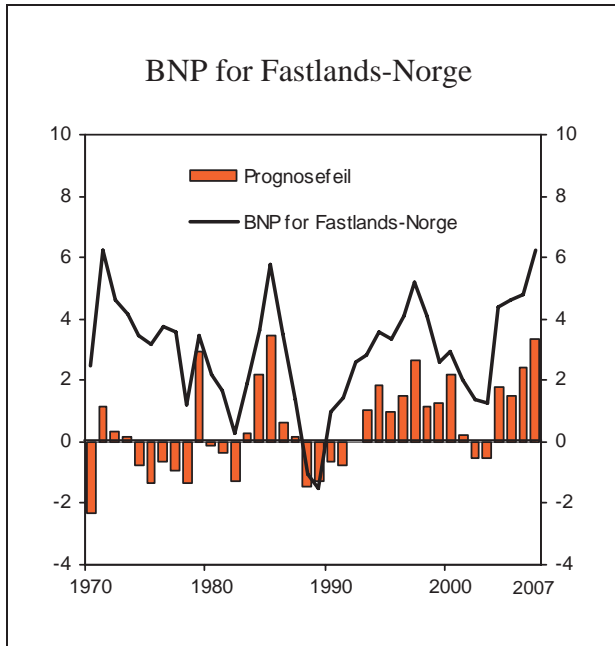
første gang siden 1988, jf. figur 2.32. Store svingninger i husholdningenes utbytter, bl.a. som følge av tilpasninger i forbindelse med innføring av skatt på utbytte i 2006, har i vesentlig grad påvirket spareraten de siste årene. Når utbyttebetalingene holdes utenfor ser vi imidlertid en klar nedgang i spareraten i årene fram til 2007. I 2007 var spareraten målt på denne måten om lag 3 prosentpoeng lavere enn gjennomsnittet for de siste 15 årene. Denne nedgangen skyldes trolig flere forhold. For det første har vi en lang periode bak oss med lav rente. Videre har trolig det stramme arbeidsmarkedet gitt liten grunn til forsiktighetsmotivert sparing. Et tredje forhold er at husholdningene over flere år har høstet høy avkastning på aksjer og andre verdipapirer, slik at behovet for å spare av annen inntekt har vært mindre.

Det er flere forhold som tilsier at sparingen vil ta seg opp i tiden som kommer. Sammen med betydelig avdempet optimisme i husholdningssektoren, trekker renteoppgangen gjennom de siste årene i retning av økt sparing. Renten virker på konsum og sparing med et visst tidsetterslep. I tillegg har uroen i finansmarkedene økt usikkerheten og redusert husholdningenes avkastning på aksjer og andre verdipapirer. Verdipapirtap i forbindelse med finansuroen trekker isolert sett i retning av at husholdningene må øke annen sparing for å motvirke en forverring av den finansielle stillingen, jf. avsnitt 2.6.

I anslagene i denne meldingen er det lagt til grunn at spareraten vil øke fra $-1/2$ pst. i 2007 til $2\frac{1}{4}$ pst. i 2009. For de påfølgende årene er det lagt til grunn en videre moderat økning i sparingen. Anslagene innebærer at spareraten også på mellomlang sikt blir liggende noe lavere enn det historiske gjennomsnittet. En kan imidlertid ikke utelukke en raskere oppgang i spareraten enn dette. Ifølge beregninger på MODAG vil en økning i spareraten på ett prosentpoeng trekke ned privat konsum med om lag $1\frac{1}{4}$ pst. etter ett år. Grunnen til at konsumet trekkes mer ned enn oppgangen i spareraten er at man også får en virkning via lavere inntektsvekst i husholdningene som følge av at produksjon og sysselsetting går ned. Effekten på det samlede aktivitetsnivået i økonomien blir relativt stor ettersom privat konsum utgjør nær 60 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Virkningen dempes imidlertid av at den lavere etterspørselen delvis slår ut i lavere import. Samlet sett trekker en oppgang i spareraten på ett prosentpoeng ned BNP for Fastlands-Norge med om lag $1/2$ pst. etter ett år. Det er særlig innen tjenesteytende næringer at aktiviteten blir lavere, men også den delen av industrien som produserer for det innenlandske markedet påvirkes.

Det er også knyttet usikkerhet til anslagene for investeringer i fastlandsbedriftene. Erfaringsmessig kan investeringer svinge kraftig over en konjunktursykel. Gjennom oppgangskonjunktoren de siste fire årene har investeringene i fastlandsbedriftene i gjennomsnitt økt med over 10 pst. årlig. I denne meldingen er det lagt til grunn at veksten i disse investeringene vil avta fra 12,5 pst. i 2007 til 8 pst. i 2008 og $-2\frac{1}{2}$ pst. i 2009. Det er imidlertid en risiko for at omslaget i fastlandsinvesteringene kan bli enda sterkere enn lagt til grunn. Økte finansieringskostnader i kjølvannet av finansuroen og generelt lavere risikovilje kan bidra til dette. Ifølge den makroøkonomiske modellen MODAG kan 10 pst. lavere investeringer i fastlandsbedriftene trekke ned BNP for Fastlands-Norge med om lag $3/4$ pst. etter noen år.

Petroleumsinvesteringene blir i mindre grad enn andre investeringer påvirket av det norske konjunkturløpet. I denne meldingen er det lagt til grunn at veksten i petroleumsinvesteringene avtar fra 11 pst. i år til 5 pst. neste år. På mellomlang sikt er det lagt til grunn en nedgang i petroleumsinvesteringene. En kan imidlertid ikke utelukke at petroleumsinvesteringene øker eller holder seg på dagens høye nivå også framover. En slik utvikling vil isolert sett bidra til høyere aktivitetsvekst i norsk økonomi i årene framover enn lagt til grunn i denne meldingen. Virkningen på norsk



Figur 2.33 Faktisk utvikling og prognosefeil

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

økonomi vil bli dempet av at oljeinvesteringene har et relativt høyt importinnhold. Ifølge beregninger på MODAG vil en økning i oljeinvesteringene på 10 pst. trekke BNP for Fastlands-Norge opp med om lag ½ pst. etter to år.

2.7.2 Treffsikkerheten i økonomiske anslag

Usikkerheten knyttet til makroøkonomiske framskrivinger er erfaringsmessig stor. Det er flere grunner til det. Når prognosene utarbeides, er informasjonen om den økonomiske situasjonen mangelfull. Økonomiens virkemåte er heller ikke fullt ut kjent, og det kan inntreffe hendelser som var vanskelige å forutse på prognosetidspunktet. Tabell 2.7 viser ulike institusjoners anslag for utviklingen i noen sentrale makroøkonomiske variable for 2008. De ulike institusjonene ser ut til å ha et noenlunde samsvarende syn på utviklingen i norsk økonomi på kort sikt, til tross for den store usikkerheten som knyttes til slike anslag. Dette kan skyldes at felles informasjon om forhistorien har relativt stor betydning for anslagene, og at det generelt sett er vanskelig å forutsi endringer i konjunkturutviklingen.

I ettertid kan prognosenes treffsikkerhet vurderes ved å sammenstille anslagene med den faktiske utviklingen, slik denne registreres i nasjonalregnskapet og annen statistikk. I figur 2.33 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 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2009. Prosentvis endring fra året før

| | Dato | BNP Fastlands-Norge | KPI | Årslønn | Arbeids- ledighet ¹ |
|-------------------------------|----------|------------------------|-----|---------|-----------------------------------|
| DnB NOR | Aug 2008 | 1,5 | 3,1 | 4,7 | 3,4 |
| First Securities | Sep 2008 | 1,6 | 3,0 | 5,0 | 3,4 |
| Handelsbanken | Apr 2008 | 2,7 | 2,4 | 4,7 | 3,5 |
| LO | Sep 2008 | 2 | 3 | .. | 3 |
| Nordea | Sep 2008 | 1,4 | 2,6 | 5,2 | 3,1 |
| Norges Bank | Jun 2008 | 2 | 3¼ | 5½ | 3 |
| NHO | Mai 2008 | 2¼ | 2½ | .. | 2½ |
| OECD | Jun 2008 | 1,5 | 2,5 | .. | 2,8 |
| SEB Enskilda Banken | Aug 2008 | 1,7 | 3,1 | 4,9 | 3,2 |
| SSB | Aug 2008 | 1,7 | 3,1 | 5,0 | 2,8 |
| Gjennomsnitt | | 1,8 | 2,9 | 5,0 | 3,1 |
| Standardavvik | | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Finansdepartementet | Okt 2008 | 1,9 | 3 | 5 | 2¾ |

¹ I prosent av arbeidsstyrken.

Kilde: Som angitt i tabellen.

Tabell 2.8 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 1973–2007 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 Fastlands-Norge i perioden 1973–2007 var 0,5 prosentpoeng lavere i de foreløpige enn i de endelige regnskapstallene. For enkeltår var forskjellene større enn dette. De endelige nasjonalregnskapstallene viser også noe sterkere konjunktursvingninger i norsk økonomi enn de foreløpige tallene.

Avviket mellom anslag og regnskapstall illustrerer treffsikkerheten i anslagene. Tabellen illustrerer at det ikke er noen klar systematisk skjevhet i anslagene, men både anslag og foreløpige regnskapstall har i gjennomsnitt undervurdert veksten i BNP for fastlands-Norge med ½ prosentpoeng. Dette må ses i sammenheng med innarbeiding av ny informasjon mv. i hovedrevisjonene, jf. omtalen ovenfor. De oppgitte tallverdiavvikene illustrerer at avvikene i enkeltår kan være mer betydelig. 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 2008 gitt på forskjellige tidspunkt, og faktorer bak endringene i anslagene.

Tabell 2.8 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. | 1,3 | 0,6 | 1,1 |
| Gjennomsnittlig tallverdiavvik mellom anslag og foreløpige nasjonalregnskapstall | 1,0 | - | 1,0 |
| <i>Foreløpig regnskap (Utsynsregnskapet)</i> | | | |
| Gjennomsnittlig vekst | 2,3 | - | 0,7 |
| Spredning (standardavvik) | 1,6 | - | 1,5 |
| <i>Endelig regnskap</i> | | | |
| Gjennomsnittlig vekst | 2,8 | 2,3 | 0,5 |
| Spredning (standardavvik) | 1,7 | 1,0 | 1,5 |

¹ Beregnet for perioden 1973–2007.

² Beregnet for perioden 1989–2007.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Boks 2.9 Faktorer bak endringene i de makroøkonomiske anslagene

Anslaget for veksten i BNP for Fastlands-Norge i 2008 er oppjustert fra 2,8 pst. i Nasjonalbudsjettet 2008 (NB08) til 3,1 pst. i denne meldingen, jf. tabell 2.9. Korrigert for elektrisitetsproduksjon er anslagene oppjustert fra 2,9 pst. til 3,2 pst.

Oppjusteringen av aktivitetsveksten må særlig ses i sammenheng med at veksten i offentlig konsum og i investeringer nå anslås å bli sterkere enn lagt til grunn i NB08. Anslaget for veksten i offentlig konsum er oppjustert med 1,6 prosentpoeng, til 3,8 pst. Utviklingen i bedriftsinvesteringene har så lang i år vært sterkere enn lagt til grunn i fjor høst, og anslaget for veksten i disse er oppjustert med om lag 4 prosentpoeng, til 7,9 pst. i denne meldingen. I tillegg har høyere oljepriser enn lagt til grunn i NB08 bidratt til at oljeinvesteringene nå anslås å øke med 11 pst. I NB08 var det ikke ventet ytterligere vekst i oljeinvesteringene i år. En nedjustering av anslaget for veksten i privat konsum på 1,2 prosentpoeng siden NB08, trekker i motsatt retning.

Den høye aktivitetsveksten har bidratt til at oppgangen i sysselsettingen har vært noe sterkere enn tidligere lagt til grunn. Anslaget for sysselsettingsveksten i inneværende år er oppjustert med 1,8 prosentpoeng fra NB08, til 2,8 pst. i denne meldingen. AKU-ledigheten anslås fortsatt til 2½ pst. i 2008.

Anslaget for veksten i konsumprisindeksen (KPI) for inneværende år er oppjustert med 1¼ prosentpoeng sammenliknet med anslaget i NB08, til 3¾ pst. Oppjusteringen skyldes særlig sterkere vekst i energiprisene enn lagt til grunn i fjor høst, men også justert for avgifter og utenom energivarer er anslaget for konsumprisveksten oppjustert. Veksten i KPI-JAE anslås nå til 2½ pst., mot 2 pst. i NB08. Høyere underliggende prisvekst har særlig sammenheng høyere lønnsvekst og økte matvarepriser.

Tabell 2.9 Finansdepartementets anslag for 2008 på ulike tidspunkter. Prosentvis endring fra året før

| | NB08 ¹ | RNB08 ¹ | NB09 ¹ |
|---|-------------------|--------------------|-------------------|
| Handelspartnerne: | | | |
| BNP | 2,9 | 2,1 | 2,0 |
| Konsumpriser | 2,0 | 2,8 | 3,4 |
| Arbeidsledighet, nivå | 5,5 | 5,5 | 5,8 |
| Norge: | | | |
| BNP Fastlands-Norge | 2,8 | 3,2 | 3,1 |
| BNP Fastlands-Norge utenom elektrisitet | 2,9 | 3,3 | 3,2 |
| Sysselsatte personer | 1,0 | 2,4 | 2,8 |
| Arbeidsledighetsprosent (AKU), nivå | 2½ | 2½ | 2½ |
| Årslønn | 5 | 5½ | 6 |
| Konsumprisindeksen (KPI) | 2½ | 3¼ | 3¾ |
| KPI-JAE ² | 2 | 2½ | 2½ |
| Oljepris (kroner), nivå | 360 | 500 | 585 |
| Statsbudsjettet: | | | |
| Overskudd (mrd. kroner) ³ , nivå | 344,0 | 424,2 | 495,0 |
| Underliggende, reell utgiftsvekst | 2,2 | 3,2 | 3,0 |
| Strukturelt, oljekorrigert underskudd (nivå) ⁴ | 4,5 | 4,3 | 4,3 |

¹ Nasjonalbudsjettet 2008 (NB08), Revidert nasjonalbudsjett 2008 (RNB08) og Nasjonalbudsjettet 2009 (NB09).

² Konsumprisindeksen justert for avgiftsendringer og utenom energivarer.

³ Inklusive Statens pensjonsfond.

⁴ Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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, jf. boks 3.1.

De første årene etter at handlingsregelen ble innført i 2001 var bruken av petroleumsinntekter, målt ved det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet, høyere enn forventet realavkastning av utenlandsdelen av Statens pensjonsfond. Dette må ses i sammenheng med at fondet i noen år vokste langsommere enn forventet, samtidig som både internasjonal og norsk økonomi gikk inn i en lavkonjunktur i 2001. I denne situasjonen var det lite hensiktsmessig å stramme til i budsjettpolitikken. Fra 2003 til 2007 tok aktiviteten i norsk økonomi seg markert opp, samtidig som fondet vokste sterkt. Bruken av petroleumsinntekter økte i denne perioden klart mindre enn forventet fondsavkastning, og har siden 2006 ligget lavere enn 4 pst. av fondskapitalen. Siden sommeren 2007 har fondskapitalen utviklet seg forholdsvis svakt, til tross for betydelige avsetninger fra statsbudsjettet. Bruken av oljeinntekter ligger i 2008 igjen an til å øke sterkere enn forventet fondsavkastning, men anslås fortsatt å ligge under 4-prosentbanen.

Den sterke veksten gjennom de siste fire årene har brakt norsk økonomi inn i en kraftig høykonjunktur. Sysselsettingen er rekordhøy, og arbeidsledigheten er på sitt laveste nivå på over 20 år. Lønnsveksten har tiltatt. Det er nå klare tegn til svakere vekst i norsk økonomi og hos våre handelspartnere, og for 2009 ventes det at veksten i fastlandsøkonomien vil være lavere enn den trendmessige veksten i økonomien. Ledigheten vil likevel holde seg relativt lav, jf. kapittel 2. Som følge av den internasjonale finansuroen er imidlertid usikkerheten om den videre økonomiske utviklingen større enn vanlig.

Befolkningsutviklingen i Norge har de siste årene vært forholdsvis gunstig for offentlige

finansier, med en viss nedgang i andelen eldre. Dette vil imidlertid snart snu, og andelen eldre i befolkningen vil etter hvert øke raskt. Selv med en forholdsvis høy oljepris og en pensjonsreform i tråd med pensjonsforlikets rammer viser langsiktige budsjettframskrivninger at vi etter hvert vil stå overfor store utfordringer i finanspolitikken. Den sparingen som nå skjer i Statens pensjonsfond, vil derfor komme godt med etter hvert som utgiftene knyttet til en aldrende befolkning fullt ut kommer til syne.

3.1.2 Gjennomføringen av budsjettpolitikken i 2008

I fjor høst vedtok Stortinget et budsjett for 2008 med et anslått strukturelt, oljekorrigert underskudd på 76,8 mrd. kroner. I Revidert nasjonalbudsjett 2008 ble anslaget for bruken av oljeinntekter nedjustert med 2,9 mrd. kroner til 73,9 mrd. kroner.

Etter Revidert nasjonalbudsjett 2008 er det kommet ny informasjon om bl.a. skatte- og avgiftsinngangen i 2008. Denne informasjonen indikerer at skatte- og avgiftsinntektene har økt raskere enn tidligere lagt til grunn, og sterkere enn det som følger av de nye anslagene for konjunkturutviklingen. På denne bakgrunnen er anslaget for strukturelle skatte- og avgiftsinntekter på statsbudsjettet satt opp med 3 mrd. kroner i 2008 i forhold til anslaget i Revidert nasjonalbudsjett 2008. Dette motsvares imidlertid av at anslaget for øvrige inntekter og utgifter som inngår i det strukturelle budsjettunderskuddet, fører til en svekkelse på om lag 3 mrd. kroner. Svekkelsen kan i hovedsak knyttes til økte utgifter under momskompensasjonsordningen for kommunesektoren, samt reduserte inntekter fra salg av klimakvoter.

For at budsjettet skal gi et mer helhetlig bilde av statens ressursbruk og den samlede etterspørselsvirkningen av finanspolitikken vil helseforetakenes driftskreditter i private banker fra og med 2009 omgjøres til driftskreditter fra staten. Eventuelle endringer i driftskreditrammen til de regionale helseforetakene vil etter dette bli ført som tilskudd i statsbudsjettet. Nye driftskreditter blir dermed regnet med innenfor det oljekorrigerede og det

strukturelle, oljekorrigerte underskuddet. For å gi et mest mulig riktig bilde av utviklingen i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet over tid er endringer i helseforetakenes driftskreditter for 2008 og tidligere år innarbeidet som en regnskapsmessig korreksjon ved beregning av det strukturelle budsjettunderskuddet, jf. boks 3.2. Helseforetakenes driftskreditter økte med 0,8 mrd. kroner i 2008. Anslaget for det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i 2008 oppjusteres dermed med 0,8 mrd. kroner som følge av den regnskapsmessige omleggingen.

Samlet sett anslås det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i 2008 til 74,7 mrd. kroner, en økning på 0,8 mrd. kroner i forhold til anslaget i Revidert nasjonalbudsjett 2008. Målt i 2009-priser anslås det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i 2008 til 77,9 mrd. kroner. Underskuddet svarer til 4,3 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomi

og er om lag 6 mrd. kroner under 4 pst. av kapitalen i Statens pensjonsfond – Utland ved inngangen til 2008.

Endringen i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge brukes som en summarisk indikator på budsjettets virkning på økonomien. Underskuddet som andel av verdiskapingen anslås å øke med 0,7 prosentpoeng fra 2007 til 2008. Anslaget er det samme som i Revidert nasjonalbudsjett 2008, men 0,4 prosentpoeng mer enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2008. Ifølge denne budsjettindikatoren er dermed budsjettet for 2008 mer ekspansivt enn lagt opp til i fjor høst. Dette må ses i sammenheng med at statsregnskapet for 2007 innebar en betydelig nedjustering av det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i 2007.

Den reelle, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter anslås til 3 pst. i 2008, jf. figur 3.1B.

Boks 3.1 Retningslinjer for budsjettpolitikken

Regjeringen Stoltenberg I la i St.meld. nr. 29 (2000–2001) fram følgende retningslinjer for budsjettpolitikken, som et stort 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.* Bruken av petroleumsinntekter måles ved det

strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet, dvs. det oljekorrigerte underskuddet korrigert for bl.a. virkninger av konjunkturutviklingen. På den måten reduseres faren for at budsjettpolitikken skal bidra til å forsterke konjunktursvingningene i norsk økonomi. Ved store endringer i fondskapitalen, eller i forhold som påvirker det strukturelle, oljekorrigerte 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 store omstillinger mellom konkurranseutsatte og skjermede næringer.

- *Handlingsregelen åpner for at budsjettpolitikken kan brukes til å stabilisere produksjon og sysselsetting.* I perioder med høy ledighet kan en bruke mer enn forventet realavkastning av fondskapitalen for å stimulere produksjon og sysselsetting. Motsatt vil det være behov for å holde igjen i finanspolitikken i perioder med høy aktivitet i økonomien.
- *Handlingsregelen bidrar til forutsigbarhet om bruken av petroleumsinntekter i norsk økonomi.* På den måten støtter rammeverket for finanspolitikken opp under pengepolitikken og legger et grunnlag for stabile forventninger om innfasingen av oljepenger, bl.a. i valutamarkedet.

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

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. Også andre inntekts- og utgiftsposter kan 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 regnskapsmessige forhold.

Handlingsregelen for finanspolitikken knytter forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland opp mot 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:

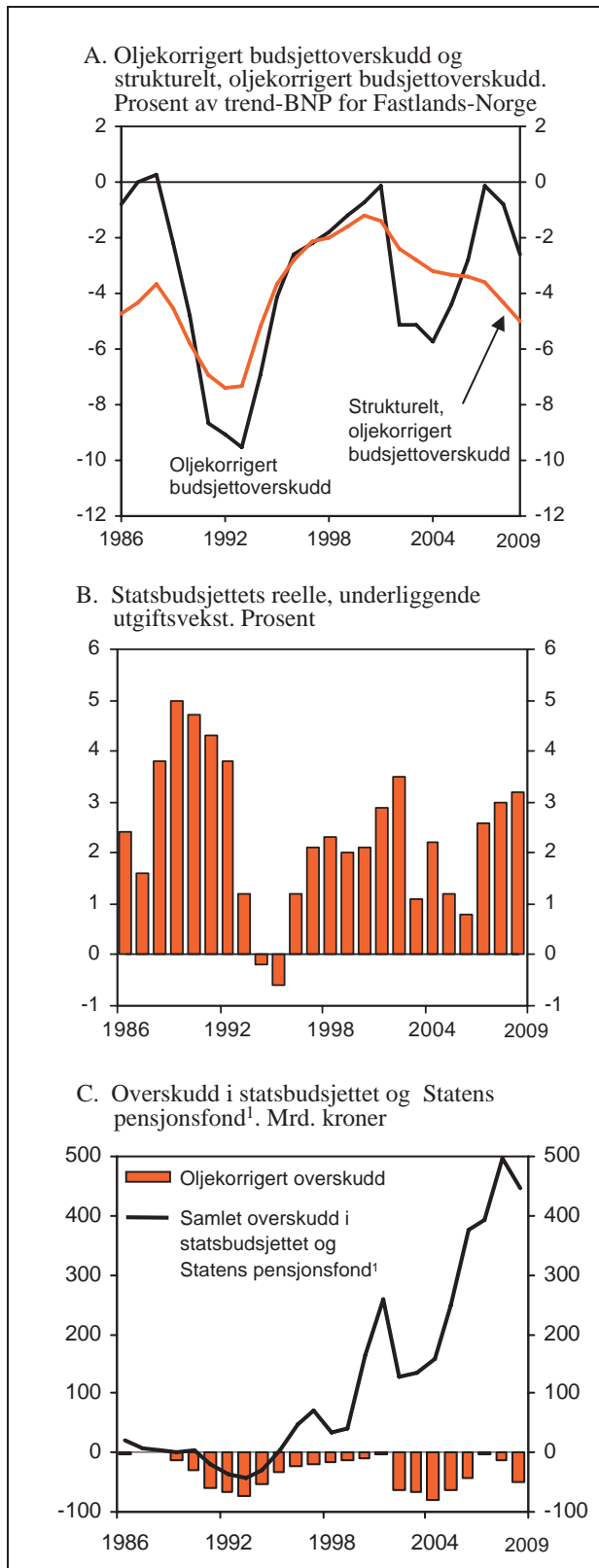
- For å justere den oljekorrigerede budsjettbalansen for virkningen av at konjunktorene avviker fra en normalsituasjon, beregnes budsjettvirkningene av at skattegrunnlagene avviker fra sine trendnivåer. Videre tas det hensyn til at også utbetalingen av ledighetstrygd avhenger av konjunktursituasjonen. De beregnede aktivitetskorreksjonene i tabell 3.1 reflekterer at norsk økonomi de siste årene har vært inne i en kraftig høykonjunktur.
- Det korrigeres for forskjellen mellom de faktiske nivåene på statens renteinntekter og renteutgifter og overføringene fra Norges Bank og de anslåtte normalnivåene på disse rente- og overføringsstrømmene. Fra og med 2002 og noen år framover blir det som ledd i en økning av Norges Banks egenkapital ikke overført midler fra banken til statsbudsjettet. Utviklingen i rentekorreksjonen fra 2006 til 2007 må ses i sammenheng med at de kontolånene Statens pensjonsfond – Norge hadde gitt til staten ble nedskrevet ved utgangen av 2006.
- Det korrigeres for regnskapsmessige omlegginger og for endringer i funksjonsfordelingen mellom stat og kommune som ikke påvirker den underliggende utviklingen i budsjettbalansen. Fra og med 2009 vil endringer i driftskreditter i de regionale helseforetakene regnes med innenfor det oljekorrigerede budsjettunderskuddet. Samtidig foreslås det bevilget 7,3 mrd. kroner til helseforetakene i 2009 for omgjøring av helseforetakenes driftskreditter i private banker til en statlig driftskredittordning. For å gi et best mulig bilde av utviklingen over tid, korrigeres det for denne bevilgningen ved beregning av det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet for 2009, mens endringen i driftskredittene for 2008 og tidligere år innarbeides som regnskapsmessige korreksjoner.

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

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|---------|---------|---------|---------|
| Oljekorrigert underskudd på statsbudsjettet | 44 002 | 1 342 | 13 844 | 48 650 |
| – Overføringer fra Norges Bank. Avvik fra beregnet trendnivå | 5 280 | 5 640 | 6 010 | 6 270 |
| – Netto renteinntekter. Avvik fra beregnet trendnivå | 7 953 | -5 083 | -7 103 | -7 678 |
| – Særskilte regnskapsforhold. | -5 809 | -3 238 | -53 | 7 300 |
| – Aktivitetskorreksjoner | -15 825 | -54 856 | -59 665 | -49 241 |
| = Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd | 52 403 | 58 879 | 74 655 | 91 998 |
| Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge. | 3,4 | 3,6 | 4,3 | 5,0 |
| Endring fra året før i prosentpoeng ¹ | 0,0 | 0,2 | 0,7 | 0,7 |

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 modellberegningene som presenteres i nasjonalbudsjettene, 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. Over-skudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond

¹ Statens petroleumsfond før 2006.

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Dette er noe lavere enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2008, men 0,8 prosentpoeng høyere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2008. Endringen i forhold til Revidert nasjonalbudsjett 2008 må ses i sammenheng med høyere anslått pris- og lønnsvekst, mens oppjusteringen siden Nasjonalbudsjettet 2008 skyldes både økte utgifter i Revidert nasjonalbudsjett 2008, og at utgiftene i statsregnskapet for 2007 ble lavere enn lagt til grunn.

Det oljekorrigerte underskuddet anslås nå til 13,8 mrd. kroner i 2008. Dette er om lag som anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2008, men klart lavere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2008. Det oljekorrigerte underskuddet dekkes av en tilsvarende overføring fra Statens pensjonsfond – Utland til statsbudsjettet. Den betydelige forskjellen mellom det oljekorrigerte og det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i 2008 reflekterer at norsk økonomi har vært inne i en kraftig høykonjunktur med forholdsvis høye skatteinntekter og lave utgifter til arbeidsledighet. Dette trekker det oljekorrigerte underskuddet ned.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til 424,6 mrd. kroner i 2008, en økning på om lag 69 mrd. kroner i forhold til anslaget i Revidert nasjonalbudsjett 2008. For inneværende år er anslaget på gjennomsnittlig oljepris justert opp til 585 kroner per fat, 85 kroner mer per fat enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2008.

Det samlede overskuddet i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond i 2008 anslås til 495 mrd. kroner. Anslaget er oppjustert med knapt 71 mrd. kroner sammenliknet med anslaget i Revidert nasjonalbudsjett 2008.

Markedsverdien av kapitalen i utenlandsdelen av Statens pensjonsfond anslås til 2 300 mrd. kroner ved utgangen av 2008. Anslaget er basert på faktisk markedsverdi av fondet primo september, tillagt anslåtte nettooverføringer fra statsbudsjettet til fondet og 4 pst. annualisert realavkastning ut 2008. Anslaget på fondskapitalen er nedjustert med om lag 16 mrd. kroner siden Revidert nasjonalbudsjett 2008 og om lag 167 mrd. kroner siden Nasjonalbudsjettet 2008. Nedjusteringen skyldes først og fremst svak utvikling i internasjonale finansmarkeder. Økt avsetning til fondet som følge av høyere oljepris og økte inntekter fra petroleumsvirksomheten, trekker i motsatt retning. Anslaget for markedsverdien av fondskapitalen ved utgangen av 2008 er usikkert.

3.1.3 Hovedtrekk i budsjettoplegget for 2009

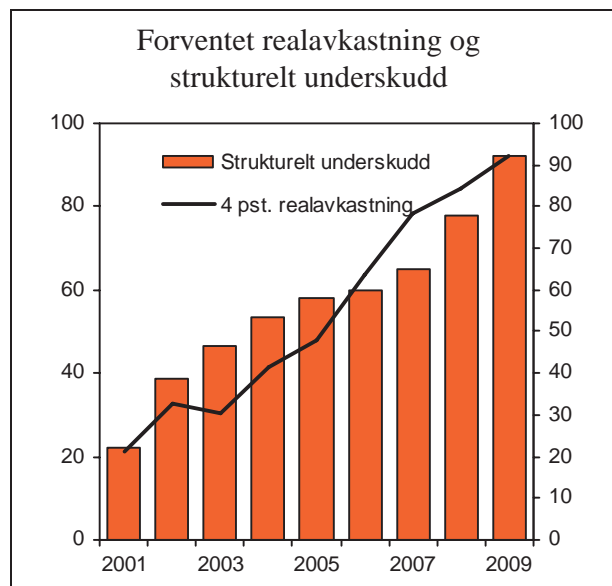
Regjeringen legger opp til å holde bruken av petroleumsinntekter på et nivå som understøtter en fortsatt balansert utvikling i norsk økonomi, i overensstemmelse med de rammene handlingsregelen setter. Etter fire år med uvanlig sterk økonomisk utvikling, ser det ut til at veksten blir mer normal inneværende år, for deretter å falle under sitt historiske gjennomsnitt neste år. I lys av denne utviklingen foreslår Regjeringen å øke det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet til 92 mrd. kroner neste år. Dette er på linje med anslaget for forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland.

Hovedtrekkene i budsjettoplegget for 2009 kan oppsummeres som følger (alle beløp oppgitt i 2009-kroner):

- Et strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd på 92 mrd. kroner, som tilsvarende forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland, jf. figur 3.2.
- En reell, underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter på om lag 3¼ pst. fra 2008 til 2009.
- Et uendret skatte- og avgiftsnivå.
- En reell vekst i kommunenes samlede inntekter fra 2008 til 2009 på 8,4 mrd. kroner, eller 3 pst., regnet i forhold til inntektsnivået i 2008 slik det ble anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2008.

Det foreslåtte budsjettoplegget for 2009 innebærer en økning i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet med om lag 14 mrd. kroner fra 2008 til 2009, målt i 2009-priser. Regnet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge er økningen 0,7 prosentpoeng, som innebærer at 2009-budsjettet gir en stimulans til innenlandsk etterspørsel. Denne indikatoren tar ikke hensyn til at forskjellige inntekts- og utgiftsposter på offentlige budsjetter har ulik virkning på norsk økonomi.

For å belyse i hvilken grad det samlede budsjettoplegget, inkludert sammsensetningen 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, inkludert det økonomiske opplegget for kommunene. Som sammenlikningsgrunnlag er det lagt til grunn et konjunkturnøytralt budsjett, definert som et budsjett der alle utgifts- og inntektsposter for offentlig forvaltning vokser i takt med trenden i nominelt BNP for Fastlands-Norge. Disse beregningene indikerer at Regjeringens budsjettforslag gir en stimulans til innenlands etterspørsel tilsvarende 0,6 pst. av BNP for Fastlands-Norge.



Figur 3.2 Forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland og strukturelt, oljekorrigert underskudd. Mrd. 2009-kroner

Kilde: Finansdepartementet.

Den reelle, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter fra 2008 til 2009 er anslått til 3¼ pst., tilsvarende 24,5 mrd. kroner i 2009-priser. Den nominelle veksten i statsbudsjettets underliggende utgifter er anslått til 7,8 pst., mens prisveksten er beregnet til 4,4 pst. Ved beregning av den underliggende utgiftsveksten holdes statsbudsjettets utgifter til statlig petroleumsvirksomhet, dagpenger til arbeidsledige og renter utenfor, jf. tabell 3.4. For å gjøre utgiftene sammenlignbare over tid er det i tillegg korrigert for ekstraordinære endringer og enkelte regnskapsmessige forhold.

I forslaget til statsbudsjett for 2009 foreslås det bevilget 7,3 mrd. kroner til de regionale helseforetakene, slik at helseforetakenes driftskreditter i private banker omgjøres til en statlig driftskredittordning. I den strukturelle budsjettbalansen og i beregningen av utgiftsveksten for årene 2002-2008 er de opparbeidede driftskredittene henført til de årene driftskredittene er oppstått.

Det foreslåtte budsjettoplegget for 2009 innebærer et oljekorrigert underskudd på statsbudsjettet på 48,7 mrd. kroner. Netto avsetning til Statens pensjonsfond – Utland, der overføringen til statsbudsjettet er trukket fra, anslås til 358,5 mrd. kroner i 2009. Det samlede overskuddet i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond, der også renter og utbytte på kapitalen i fondet er medregnet, anslås til 445,7 mrd. kroner. Den samlede kapitalen i Statens pensjonsfond ved utgangen av 2009 anslås til om lag 2 915 mrd. kroner.

Tabell 3.2 Hovedtall i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Mrd. kroner¹

| | Regnskap | | Anslag | |
|---|----------|--------|--------|--------|
| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Totale inntekter | 994,9 | 1030,1 | 1188,8 | 1206,5 |
| 1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet | 376,6 | 337,4 | 448,5 | 433,8 |
| 1.1 Skatter og avgifter | 217,3 | 191,2 | 247,1 | 255,0 |
| 1.2 Andre petroleumsinntekter | 159,3 | 146,3 | 201,4 | 178,8 |
| 2 Inntekter utenom petroleumsinntekter | 618,3 | 692,7 | 740,3 | 772,6 |
| 2.1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge | 562,5 | 632,9 | 679,7 | 702,8 |
| 2.2 Andre inntekter | 55,9 | 59,8 | 60,6 | 69,8 |
| Totale utgifter | 683,5 | 715,1 | 778,1 | 848,0 |
| 1 Utgifter til petroleumsvirksomhet | 21,2 | 21,2 | 23,9 | 26,7 |
| 2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet | 662,3 | 694,0 | 754,1 | 821,3 |
| Overskudd på statsbudsjettet før overføring til Statens pensjonsfond – Utland | 311,4 | 315,0 | 410,8 | 358,5 |
| – Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten | 355,4 | 316,4 | 424,6 | 407,1 |
| = Oljekorrigert overskudd | -44,0 | -1,3 | -13,8 | -48,7 |
| + Overført fra Statens pensjonsfond – Utland | 57,4 | 2,8 | 13,8 | 48,7 |
| = Overskudd på statsbudsjettet | 13,4 | 1,5 | 0,0 | 0,0 |
| + Netto avsatt i Statens pensjonsfond – Utland | 298,0 | 313,6 | 410,8 | 358,5 |
| + Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond ¹ | 64,1 | 78,4 | 84,2 | 87,2 |
| = Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond | 375,5 | 393,5 | 495,0 | 445,7 |
| Memo: | | | | |
| Markedsverdien av Statens pensjonsfond – Utland ² | 1782,8 | 2018,5 | 2300,0 | 2793,6 |
| Markedsverdien av Statens pensjonsfond ² | 1889,8 | 2135,8 | 2414,4 | 2915,4 |

¹ Statens pensjonsfond ble opprettet 1. januar 2006 som en overbygning for Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet.² Ved utgangen av året.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.3 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2008. Endringer i forhold til saldert budsjett og Revidert nasjonalbudsjett. Mill. kroner

| | 1 Saldert budsjett | 2 End- ring | 3=1+2 Revidert nasjonal- budsjett 2008 | 4 End- ring | 5=3+4 Nasjonal- budsjett 2009 | 6=5-1 Memo: Endring fra saldert budsjett |
|--|--------------------------|-------------------|--|-------------------|--|--|
| A Inntekter utenom petroleumsinntekter . . . | 708 686 | 29 407 | 738 093 | 2 202 | 740 295 | 31 609 |
| Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge . . . | 650 372 | 26 369 | 676 741 | 2 985 | 679 725 | 29 354 |
| Renteinntekter | 21 897 | -730 | 21 166 | 18 | 21 184 | -713 |
| Andre inntekter | 36 417 | 3 768 | 40 186 | -800 | 39 386 | 2 969 |
| B Utgifter utenom petroleumsvirksomhet . . . | 745 104 | 6 038 | 751 142 | 2 997 | 754 139 | 9 035 |
| Renteutgifter | 17 330 | 102 | 17 432 | 697 | 18 129 | 799 |
| Dagpenger | 4 821 | -696 | 4 125 | 100 | 4 225 | -596 |
| Andre utgifter. | 722 952 | 6 632 | 729 585 | 2 200 | 731 785 | 8 832 |
| C Oljekorrigert overskudd (A-B) | -36 418 | 23 369 | -13 049 | -794 | -13 844 | 22 574 |
| D Kontantstrøm fra petroleumsvirk- somheten | 301 773 | 53 926 | 355 699 | 68 900 | 424 599 | 122 826 |
| E Avsetning til Statens pensjonsfond – Utlend (C+D) | 265 355 | 77 295 | 342 650 | 68 106 | 410 755 | 145 400 |
| F Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond | 78 600 | 3 000 | 81 600 | 2 600 | 84 200 | 5 600 |
| G Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond (E+F) | 343 955 | 80 295 | 424 250 | 70 706 | 494 955 | 151 000 |

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.4 Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst fra 2008 til 2009. Anslag på regnskap. Mill. kroner og prosentvis endring

| | 2008 | 2009 |
|---|---------|---------|
| Statsbudsjettets utgifter | 778 080 | 847 977 |
| – Statlig petroleumsvirksomhet | 23 941 | 26 700 |
| – Dagpenger til arbeidsledige | 4 225 | 5 133 |
| – Renteutgifter | 18 129 | 20 468 |
| – Utgifter utenom petroleumsvirksomhet, dagpenger til arbeidsledige og renteutgifter | 731 785 | 795 677 |
| – Flyktninger i Norge | 827 | 1 993 |
| – Endringer i inntektssystemet for kommunene ¹ | 1 093 | - |
| – Forsikringsteknisk oppgjør ved at Mesta trekkes ut av Statens pensjonskasse mv. | 900 | - |
| – Statliggjøring av driftskreditter i helseforetakene ² | -800 | 7 300 |
| – Underliggende utgifter | 729 764 | 786 384 |
| Verdiendring i pst. | | 7,8 |
| Prisendring i pst. | | 4,4 |
| Volumendring i pst. | | 3,2 |

¹ Endringer i inntektssystemet omfatter bl.a. avvikling av kommunal selskapsskatt og redusert skatteandel i kommunene. Kommunal selskapsskatt har tidligere blitt bevilget som overføringer, og en avvikling trekker derfor statsbudsjettets utgifter ned. Redusert skatteandel i kommunene innebærer økte rammeoverføringer og trekker statsbudsjettets utgifter opp. Nettvirkningen inngår som korreksjon for 2008 i tabellen.

² Det foreslås bevilget 7,3 mrd. kroner til helseforetakene i 2009 for omgjøring av helseforetakenes driftskreditter i private banker til en statlig driftskredittordning. I den strukturelle budsjettbalansen og i beregningen av utgiftsveksten er de opparbeidede driftskredittene i helseforetakene henført til det enkelte år de er opparbeidet i perioden 2002–2008.

Kilde: Finansdepartementet.

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 understøtte statlig sparing for finansiering av folketrygdens pensjonsutgifter og underbygge langsiktige hensyn ved anvendelse av statens petroleumsinntekter. Dette er viktige hensyn fordi utgiftene til pensjoner, helse og omsorg etter hvert vil begynne å stige kraftig som følge av en aldrende befolkning. For å unngå en for sterk økning i den finansielle belastningen for de yrkesaktive eller kraftig nedprioritering av andre velferdsoppgaver, må staten derfor bygge opp betydelige økonomiske reserver, 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 fra pensjonsfondet ikke er øremerket pensjoner, gir sparingen i fondet et viktig bidrag til en langsiktig forsvarlig finanspolitikk. Et større pensjonsfond vil isolert sett innebære høyere løpende inntekter fra fondet i framtiden, som vil bidra til å finansiere økte utgifter til bl.a. pensjoner.

Verdien av allerede opparbeidede rettigheter til framtidige utbetalinger av alderspensjoner fra folketrygden anslås til 4 251 mrd. kroner ved utgan-

gen av 2008. Anslaget er nedjustert med 300 mrd. kroner sammenliknet med Revidert nasjonalbudsjett 2008, som følge av at nytt alderspensjonssystem i folketrygden nå er innarbeidet i beregningene. Nye befolkningsframskrivninger fra Statistisk sentralbyrå, samt noe sterkere lønnsvekst i 2008 enn tidligere lagt til grunn, trekker i motsatt retning. Ved utgangen av 2009 anslås alderspensjonsforpliktelsene i folketrygden å utgjøre 4 573 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 2009.

Statens pensjonsfond anslås å tilsvare nær 64 pst. av folketrygdens alderspensjonsforpliktelser ved utgangen av 2009, mot knapt 57 pst. ved utgangen av 2008. De nærmeste årene ventes kapitalen i Statens pensjonsfond å øke noe raskere enn statens forpliktelser knyttet til framtidige alderspensjoner i folketrygden. Inntektene fra petroleumsvirksomheten vil imidlertid etter hvert avta, og dette vil trekke veksten i fondskapitalen ned. Pensjonsforpliktelsene vil derimot fortsette å øke i årene framover, men vil etter hvert flate ut som en andel av BNP for Fastlands-Norge, jf. figur 3.3.

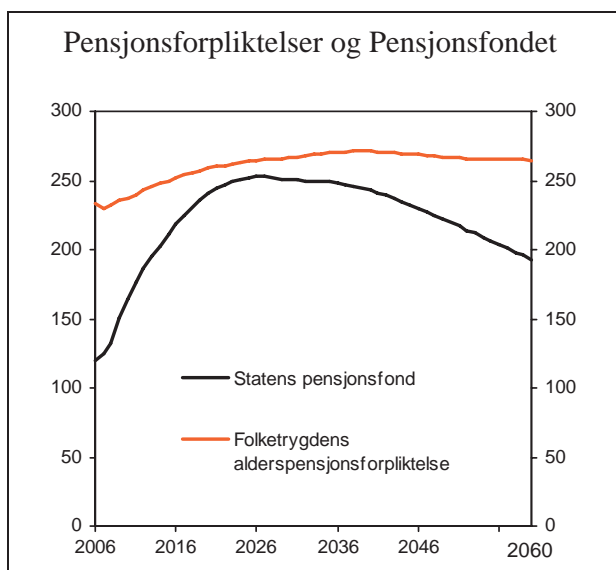
Det er betydelig usikkerhet knyttet til lønnsvekst og renteutvikling på lang sikt. Høyere lønnsvekst gir høyere framtidige pensjonsutbetalinger og dermed høyere pensjonsforpliktelser. En lavere rentesats vil øke den neddiskonterte verdien av pensjonsforpliktelsene. Dette kan forstås som at en i dag ville måtte ha en større rentebærende fonds-

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

| | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|-------|-------|-------|
| <i>Mrd. kroner</i> | | | |
| Folketrygdens forpliktelser til alderspensjoner ¹ | 3 952 | 4 251 | 4 573 |
| Markedsverdien av Statens pensjonsfond ² | 2 136 | 2 414 | 2 915 |
| <i>Prosent av fastlands-BNP</i> | | | |
| Folketrygdens forpliktelser til alderspensjoner ¹ | 230,5 | 232,1 | 236,1 |
| Markedsverdien av Statens pensjonsfond ² | 124,6 | 131,8 | 150,5 |
| <i>Memo</i> | | | |
| Statens pensjonsfond som andel av folketrygdens forpliktelser til alderspensjon (prosent) ¹ | 54,0 | 56,8 | 63,8 |

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.

² Statens pensjonsfond ble opprettet 1. januar 2006 som en overbygning for Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet.



Figur 3.3 Statens pensjonsfond og statens alderspensjonsforpliktelse i folketrygden. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

kapital for å dekke de framtidige pensjonsutbetalingene.

Anslagene ovenfor er basert på en forskjell mellom rentesats og lønnsvekst – en såkalt nettorente – på 2 pst. En nettorente $\frac{1}{2}$ prosentpoeng høyere eller lavere enn dette vil henholdsvis redusere eller øke alderspensjonsforpliktelsene med om lag 10 pst., eller om lag 450 mrd. 2009-kroner. Disse beregninger illustrerer at anslag for folketrygdens forpliktelse til alderspensjoner er følsomme for de forutsetninger som gjøres om framtidig lønnsvekst og rentesats, men også at forpliktelsene under rimelige forutsetninger er svært store.

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 gitt skatte- og avgiftssystem øker skatte- og avgiftsinntektene over tid som følge av vekst i skattegrunnlagene. For de nærmeste årene anslås den underliggende veksten i skattegrunnlagene å styrke budsjettet med om lag 8 mrd. kroner per år.

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

| | Løpende priser | | | Faste 2009-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 banen | Pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge | Pst. av fondskapitalen |
| 2001 | 386,6 | - | 16,2 | - | 22,2 | - | 1,4 | - |
| 2002 | 619,3 | 24,8 | 29,4 | 32,5 | 38,5 | 6,1 | 2,4 | 4,7 |
| 2003 | 604,6 | 24,2 | 36,9 | 30,5 | 46,6 | 16,1 | 2,8 | 6,1 |
| 2004 | 847,1 | 33,9 | 43,6 | 41,4 | 53,3 | 11,9 | 3,2 | 5,1 |
| 2005 | 1 011,5 | 40,5 | 48,9 | 48,1 | 58,1 | 10,0 | 3,3 | 4,8 |
| 2006 | 1 390,1 | 55,6 | 52,4 | 63,8 | 60,1 | -3,7 | 3,4 | 3,8 |
| 2007 | 1 782,8 | 71,3 | 58,9 | 78,5 | 64,8 | -13,7 | 3,6 | 3,3 |
| 2008 | 2 018,5 | 80,7 | 74,7 | 84,3 | 77,9 | -6,4 | 4,3 | 3,7 |
| 2009 | 2 300,0 | 92,0 | 92,0 | 92,0 | 92,0 | 0,0 | 5,0 | 4,0 |
| 2010 | 2 793,6 | 111,7 | - | 108,0 | - | - | - | - |
| 2011 | 3 215,3 | 128,6 | - | 120,1 | - | - | - | - |
| 2012 | 3 609,9 | 144,4 | - | 130,2 | - | - | - | - |
| 2013 | 4 013,1 | 160,5 | - | 139,9 | - | - | - | - |
| 2014 | 4 391,6 | 175,7 | - | 147,9 | - | - | - | - |
| 2015 | 4 769,1 | 190,8 | - | 155,2 | - | - | - | - |

¹ I framskrivningen av fondskapitalen er det for årene fra og med 2010 beregningsteknisk forutsatt et årlig uttak fra fondet svarende til 4 pst. av fondskapitalen ved inngangen til året.

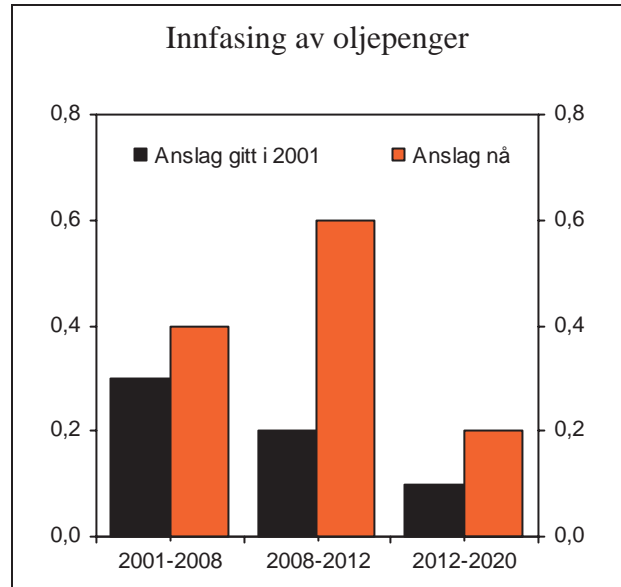
Kilde: Finansdepartementet.

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.

Den underliggende veksten i skatte- og avgiftsinntektene motsvares langt på vei av at det er betydelige bindinger på budsjettets utgiftsside. Utviklingen innenfor etablerte velferdsordninger trekker isolert sett i retning av betydelige økninger i utgiftene på statsbudsjettet i årene framover. Dette er bl.a. et resultat av befolkningsutviklingen og folketrygdens regelverk. I Gul bok for 2009 anslås det at en videreføring av vedtatte ordninger i 2009-budsjettet isolert sett vil øke utgiftene med 8,8 mrd. kroner fra 2009 til 2010, og med ytterligere om lag 5 mrd. kroner i hvert av de to årene 2011 og 2012. Samtidig er det i Gul bok anslått at lavere utbytteinntekter og reduserte andre inntekter utenom skatter isolert sett vil bidra til å redusere inntektsiden i budsjettet med knapt 4 mrd. kroner fra 2009 til 2010.

Ifølge retningslinjene for budsjettpolitikken skal bruken av petroleumsinntekter over tid følge utviklingen i forventet realavkastning av kapitalen i Statens pensjonsfond – Utland. Anslagene i denne meldingen innebærer at den raske veksten i fondskapitalen de siste årene vil fortsette noen år til, jf. tabell 3.6. Forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland anslås å øke i underkant av 13 mrd. 2009-kroner i gjennomsnitt i treårsperioden 2010–2012.

Den anslåtte utviklingen i fondskapitalen i årene framover er usikker og avhenger bl.a. av oljeprisen, avkastningen av fondskapitalen og valutakursen. Siden tidlig på 1970-tallet har det vært flere markerte og uventede endringer i prisnivået på olje, for eksempel i 1986 og 1998, og store svingninger i internasjonale kapitalmarkeder. For eksempel bidro svak finansavkastning til at markedsverdien av fondskapitalen ikke endret seg mye gjennom første halvår i 2008, til tross for betydelig netto tilførsel fra statsbudsjettet. Bevegelser i den internasjonale verdien av norske kroner vil også i vesentlig grad påvirke fondskapitalen målt i norske kroner. Det er imidlertid rimelig å legge til grunn at utviklingen i valutakursen ikke påvirker den internasjonale kjøpekraften av fondet på lengre sikt.



Figur 3.4 Forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland i prosent av BNP Fastlands-Norge. Gjennomsnittlig årlig endring

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Den faktiske bruken av oljeinntekter må tilpasses konjunktursituasjonen og ta hensyn til de betydelige langsiktige utfordringene for offentlige finanser. En opptrapping i bruken av petroleumsinntekter i årene framover som mekanisk følger forventet fondsavkastning, vil kunne gi sterkere vekstimpulser fra finanspolitikken enn gjennomsnittet for perioden 2001–2008, og langt sterkere enn det en så for seg da handlingsregelen ble innført i 2001, jf. figur 3.4.

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 2009 anslås netto finansinvesteringene i offentlig forvaltning til i underkant av 430 mrd. kroner, eller 16,4 pst. av BNP, jf. tabell 3.7. Det er litt lavere enn i 2007 og 2008, men likevel klart høyere enn gjennomsnittet for de siste 20 årene, jf. figur 3.5A. Både i industrilandene sett under ett og i landene i euroområdet har netto finansinvesteringer i offentlig forvaltning gjennomgående vært negative de siste tiårene. Netto finansinvesteringer er en sentral referansepunkt ved internasjonale sammenlikninger av

Tabell 3.7 Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning. Mill. kroner

| | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|---------|---------|---------|
| A. Netto finansinvesteringer i statsforvaltningen, påløpt verdi | 408 579 | 536 937 | 442 630 |
| Statsbudsjettets overskudd | 1 468 | 0 | 0 |
| Overskudd i Statens pensjonsfond | 391 988 | 494 955 | 445 690 |
| Overskudd i andre stats- og trygderegnskap | -6 376 | 758 | 7 308 |
| Definisjonsforskjell statsregnskapet/nasjonalregnskapet ¹ | 17 386 | 34 626 | -19 141 |
| apitalinnskudd i forretningsdriften ² | 4 114 | 6 597 | 8 773 |
| B. Netto finansinvesteringer i kommuneforvaltningen, påløpt verdi | -11 193 | -17 201 | -13 464 |
| Kommuneforvaltningens overskudd, bokført verdi | -12 044 | -17 392 | -16 651 |
| Påløpte, men ikke bokførte kommuneskatter | 851 | 191 | 3 187 |
| C. Offentlig forvaltnings finansinvesteringer (=A+B) | 397 386 | 519 736 | 429 166 |
| Målt som andel av BNP | 17,5 | 20,1 | 16,4 |

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.

offentlige finanser og benyttes også i EU's Maastricht-kriterier.

I tillegg til statsbudsjettet omfatter offentlig forvaltning andre stats- og trygderegnskaper og kommuneforvaltningen. Mesteparten av de store overskuddene i offentlig forvaltning kan føres tilbake til utviklingen i statsforvaltningen, der høye oljepriser har bidratt til store overskudd i Statens pensjonsfond.

For kommunesektoren bidro sterk inntektsvekst i 2005 og 2006 til en markert bedring i offentlige finanser, etter forholdsvis høye underskudd i 2002 og 2003. Netto finansinvesteringer i kommunesektoren anslås til 0,7 mrd. kroner i 2006 når utgifter til bruttoinvesteringer er medregnet. I 2007 bidro sterk vekst i både driftsutgifter og bruttoinvesteringer til at netto finansinvesteringene falt til -12,0 mrd. kroner. Tall fra kvartalsvist nasjonalregnskap for 1. halvår 2008 tyder på fortsatt høy aktivitetsvekst i kommunesektoren. Netto finansinvesteringer i kommuneforvaltningen anslås til -17,4 mrd. kroner i 2008 og -16,7 mrd. kroner i 2009.

Offentlig forvaltnings nettofordringer, medregnet kapitalen i Statens pensjonsfond og kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift, anslås til om lag 3 100 mrd. kroner ved utgangen av 2009, tilsvarende vel 118 pst. av BNP. Denne andelen har økt raskt de siste årene.

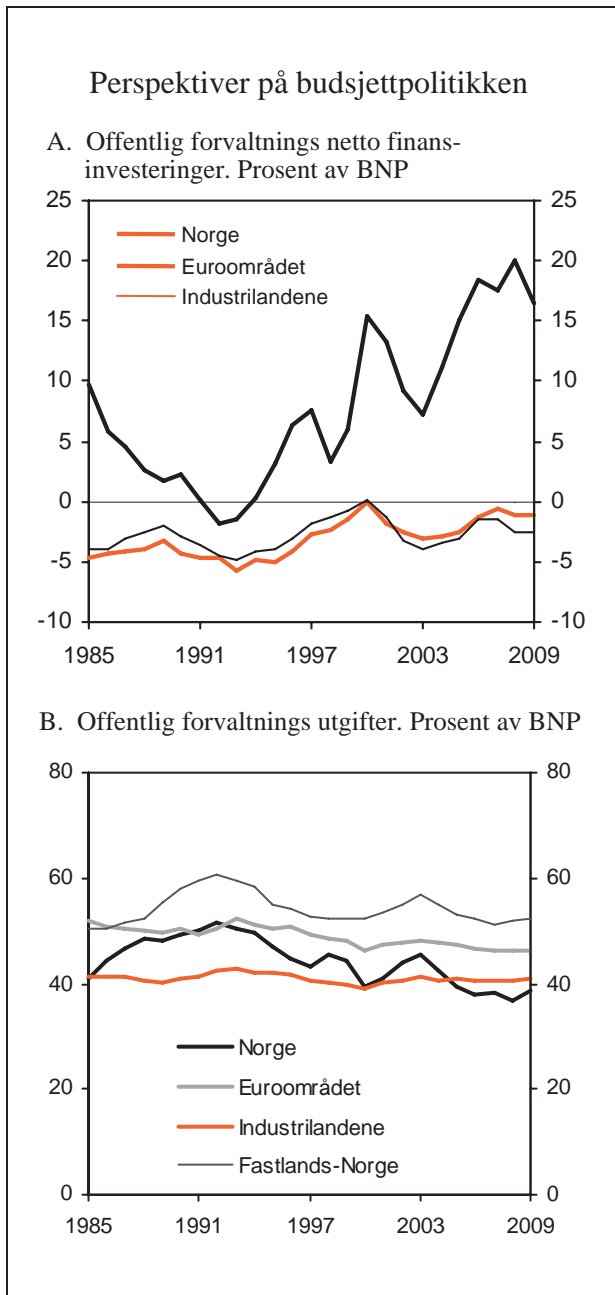
Målt som andel av BNP for Fastlands-Norge er offentlige utgifter om lag på linje med nivået fra midten av 1980-tallet, jf. figur 3.5B. Det er et visst konjunkturmønster i utgiftsandelen, med høyere nivåer under lavkonjunktorene tidlig på 1990-tallet

og rett etter tusenårsskiftet. Målt som andel av BNP i alt har offentlige utgifter i Norge avtatt betydelig de siste årene. Dette må ses i sammenheng med at økte inntekter fra petroleumsvirksomheten har gitt sterkere vekst i nominelt BNP enn i nominelt fastlands-BNP.

I internasjonal målestokk ligger offentlige utgifter i Norge på et relativt høyt nivå, når de måles som andel av fastlands-BNP. Målt som andel av BNP i alt er utgiftene lavere og på linje med gjennomsnittet for industrilandene. Relativt lave utgifter i land som USA og Japan bidrar til å trekke ned gjennomsnittet for industrilandene.

For Norge gir petroleumsvirksomheten et ekstraordinært bidrag til BNP, og en tilsvarende lavere offentlig utgiftsandel. På den annen side overvurderes den offentlige utgiftsandelen i Norge når offentlige utgifter måles som andel av BNP for Fastlands-Norge. Det skyldes 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.

Direkte sammenlikninger av nivået på offentlige utgifter i ulike land er vanskelig. Dette skyldes bl.a. at de enkelte land har ulik praksis med hensyn til 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. Utover dette må eventuelle forskjeller ses i



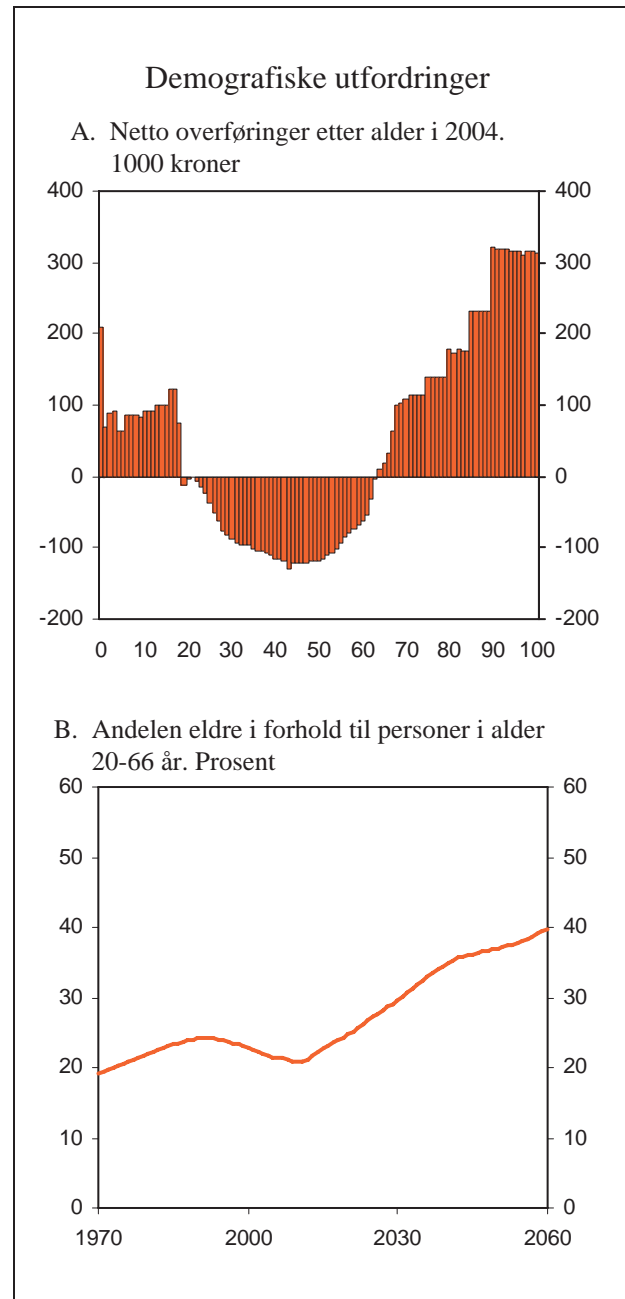
Figur 3.5 Perspektiver på budsjettpolitikken

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

sammenheng med at arbeidsdelingen mellom offentlig og privat sektor varierer fra land til land, bl.a. når det gjelder finansieringen av pensjoner og utgifter til helse og omsorg.

3.2.2 Langsiktige utfordringer i finanspolitikken

Gjennom de siste tiårene er det bygd ut et omfattende offentlig finansiert tjenestetilbud og gode velferdsordninger i Norge. Alle innbyggere i landet mottar ytelser i form av offentlig finansierte tj-



Figur 3.6 Demografiske utfordringer

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

nester og overføringer. Samtidig er alle med på å finansiere de offentlige velferdsordningene gjennom skatte- og avgiftssystemet. Nettobidraget til fellesskapet varierer imidlertid kraftig over livsløpet, jf. figur 3.6A. Mens velferdsordningene i all hovedsak finansieres av befolkningen i yrkesaktiv alder, er barn, ungdom og eldre netto mottakere av offentlig finansierte tjenester og overføringer. Endringer i befolkningens sammensetning får dermed stor betydning for utviklingen i offentlige finanser.

Fra omtrent 1990 har andelen eldre avtatt i forhold til befolkningen i yrkesaktiv alder, jf. figur

3.6B. Befolkningsutviklingen har således vært forholdsvis gunstig for offentlig finansiering. I Statistisk sentralbyrås siste befolkningsframskrivninger fra 2008 anslås det imidlertid at nedgangen i andelen eldre vil snu rundt år 2010. I det såkalte middelalternativet fra Statistisk sentralbyrå øker antall eldre fra i overkant av 20 per 100 personer i alderen 20-66 år i dag til 40 i 2060. Dersom nettobidraget fra de ulike aldersgruppene holdes på dagens nivå, vil en slik endring i befolkningssammensetningen etter hvert legge et stort press på offentlige budsjetter.

I Nasjonalbudsjettet 2007 la regjeringen fram langsiktige framskrivninger av offentlige finanser. Disse budsjettframskrivingene viste at det med en videreføring av dagens velferdsordninger og skattesystem etter hvert vil oppstå et betydelig og økende finansieringsbehov i offentlige finanser. Det innebærer at det på lengre sikt må gjennomføres tiltak som enten begrenser offentlige utgifter eller øker offentlige inntekter. Disse beregningene var basert på at bruken av petroleumsinntektene følger handlingsregelen for budsjettpolitikken og at gjennomsnittlig arbeidstid og sysselsettingsfrekvenser for ulike grupper er konstante over tid. Oppdaterte langsiktige makroframskrivninger av offentlige finanser vil bli lagt fram i Perspektivmeldingen 2008.

De langsiktige utfordringene i finanspolitikken kan også illustreres gjennom beregninger av et såkalt generasjonsregnskap. Beregningene er bl.a. basert på middelalternativet i siste befolkningsframskriving fra Statistisk sentralbyrå, Regjeringens budsjettforslag for 2009 og anslaget for offentlig forvaltnings netto finansformue, medregnet statens andel av petroleumsformuen, ved inngangen til 2009. Generasjonsregnskapet viser med dette utgangspunktet at offentlige budsjetter må styrkes med i størrelsesorden 135-185 mrd. kroner, tilsvarende 7-9½ pst. av BNP Fastlands-Norge i 2009, for at framtidige generasjoner ikke skal stå overfor en økt skattebyrde.

Sammenliknet med beregninger for 2008 er anslaget for inndekningsbehovet oppjustert med 1 prosentpoeng. Høyere anslått formue på statens hånd enn tidligere lagt til grunn bidrar isolert sett til å redusere inndekningsbehovet med 1 prosentpoeng. Dette motsvares imidlertid av at bruken av oljeinntekter øker fra 2008 til 2009. I tillegg bidrar nye befolkningsframskrivninger fra Statistisk sentralbyrå til å øke inndekningsbehovet tilsvarende 1 pst. av fastlands-BNP. Sammenliknet med tidligere beregninger legges det nå til grunn en noe høyere produktivitetsvekst i fastlandsøkonomien. Det bidrar til en oppjustering av det beregnede inndekningsbehovet både for 2008 og 2009, jf. boks 3.3.

Oppjusteringen av anslaget for statens formue må ses i sammenheng med at anslaget for langsiktig oljepris også er betydelig oppjustert, fra 230 2008-kroner per fat i Nasjonalbudsjettet 2008 til 400 2009-kroner per fat i denne meldingen. Nåverdien av de gjenværende olje- og gassressursene på norsk sokkel er dermed kraftig oppjustert.

Beregningene på generasjonsregnskapet illustrerer at nivået på oljeprisen er av begrenset betydning for den langsiktige bærekraften i offentlige finanser. Dette skyldes at petroleumsformuen utgjør en forholdsvis liten del av vår samlede nasjonalformue, som i tillegg omfatter realkapital, finanskapital og verdien av vår nåværende og framtidige arbeidsinnsats. Statens pensjonsfond er regnet med i finanskapitalen. Verdien av vår arbeidsinnsats anslås nå til over 80 pst. av nasjonalformuen, mens gjenværende petroleumsressurser utgjør noe over 7 pst.

Det knytter seg stor usikkerhet til hvordan norsk og internasjonal økonomi vil utvikle seg i tiårene framover. Det er imidlertid forholdsvis sikkert at vi står overfor en gradvis aldrende befolkning i Norge, selv om tempoet og omfanget vil avhenge av bl.a. utvikling i fruktbarhet, innvandring og levealder. Usikkerheten knyttet til framtidige oljepriser er derimot svært stor, noe som tydelig illustreres av at oljeprisen de siste tiårene har vist flere store skift både oppover og nedover. Denne asymmetrien innebærer at en må være forsiktig med å basere politikken på at oljeprisen vil holde seg høy i svært lang tid framover.

Produktivitetsveksten er avgjørende for den materielle velstandsveksten, men har mindre betydning for bærekraften i offentlige finanser. Fortsatt produktivitetsvekst i fastlandsnæringene vil bidra til vekst i skattegrunnlaget for finansiering av offentlige velferdsordninger. Økt produktivitet og økte lønninger i privat sektor vil imidlertid også føre til økte lønnskostnader og økninger i andre lønnsavhengige utgifter for offentlig forvaltning. Samlet sett vil derfor økt produktivitet først og fremst slå ut i høyere privat velferd, mens inndekningsbehovet i offentlige finanser i liten grad påvirkes.

Vår felles arbeidsinnsats er helt avgjørende for å sikre bærekraftige velferdsordninger. Økt levealder innebærer isolert sett flere år som mottaker av offentlig finanserte tjenester. For å finansiere disse utgiftene, må også arbeidsinnsatsen økes. Den vedtatte pensjonsreformen er således svært viktig, ikke minst fordi arbeidsinnsatsen per innbygger har avtatt de siste tiårene. Gjennom å stimulere arbeidstilbudet kan det nye pensjonssystemet gi et betydelig bidrag til å styrke de offentlige

Boks 3.3 Generasjonsregnskapet

Generasjonsregnskapet tar utgangspunkt i at offentlig sektors utgifter på lang sikt må holdes innenfor de grensene nettoformuen og framtidige inntekter setter. Dersom dagens verdi (nåverdien) av framtidige nettoutgifter er større enn nettoformuen, vil dette framstå som et inndekningsbehov i generasjonsregnskapet.

Framtidige nettoutgifter for offentlig forvaltning beregnes med utgangspunkt i anslag for offentlige inntekter og utgifter i budsjettåret, justert for virkninger av konjunktursituasjonen. Skatte- og avgiftsinntekter og utgifter til helse, utdanning og omsorg fordeles etter alder og kjønn ved hjelp av fordelingsnøkler fra 2004, utarbeidet av Statistisk sentralbyrå. Dette gir grunnlag for å framskrive 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 individbaserte offentlige inntektsposter forutsettes uendret skatte- og avgiftsnivå. Budsjettposter som det ikke er grunnlag for å fordele etter alder og kjønn, framskrives med utgangspunkt i antakelsene om samlet produktivits- og befolkningsvekst.

For å kunne sammenlikne betalingsstrømmer på ulike tidspunkter, omregnes framtidige inntekts- og utgiftsstrømmer til nåverdier. Rentesaften som benyttes i nåverdiberegningene tilsvarer forventet avkastning i Statens pensjonsfond – Utland.

Generasjonsregnskapsberegningene ivaretar at aldringen av befolkningen vil gi en relativt kraftig økning i alderspensjonsutgiftene fram mot 2060. Generasjonsregnskapet bygger likevel på enklere antakelser enn de langsiktige framskrivingene på den makroøkonomiske modellen MSG. Fordi beregningene tar utgangspunkt i budsjettårets nivå for offentlige utgifter og inntekter, tar de for eksempel ikke hensyn til at alderspensjonsreformen vil bidra til å dempe veksten i pensjonsutgiftene framover.

Beregningene av generasjonsregnskapet er i denne meldingen basert på en produktivitsvekst på 2 pst. per år framover. Det er det samme som Finansdepartementet legger til grunn i andre langsiktige analyser. Fram til og med Nasjonalbudsjettet 2008 har generasjonsregnskapet lagt til grunn en produktivitsvekst på 1½ pst. Høyere produktivits- eller befolkningsvekst vil ifølge generasjonsregnskapsberegningene føre til en forholdsvis like stor økning i framtidige inntekter og utgifter for offentlig forvaltning. Med et oljekorrigert underskudd i utgangsåret, vil økningen i framtidige utgifter være større enn økningen i inntektene. Dette innebærer at finansieringsbidraget fra nettoformuen vil avta i forhold til framtidig vekst i nettoutgiftene ved en økning i produktivits- eller befolkningsveksten. Også på dette området er generasjonsregnskapet en forenkling i forhold til de makroøkonomiske modellberegningene som tar hensyn til at utgifter til realinvesteringer og produktkjøp fra privat sektor ikke vokser i takt med produktiviteten. Nettoeffekten på inndekningsbehovet av endret produktivitsvekst i privat sektor i beregninger på MSG-modellen blir nær null.

Både generasjonsregnskapet og de langsiktige makroøkonomiske modellberegningene 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 bedre tilrettelagt for internasjonale sammenligninger. De makroøkonomiske modellberegningene tar imidlertid utgangspunkt i en mer detaljert beskrivelse av norsk økonomi som gjør det mulig å ta hensyn til flere forhold av betydning for utviklingen i offentlige finanser enn generasjonsregnskapet. Modellframskrivingene angir også en tidsbane for utviklingen i offentlige finanser, og indikerer således når eventuelle problemer kan oppstå. Det vises i denne sammenheng til en mer utførlig drøfting i Perspektivmeldingen 2008, som legges fram senere i høst.

finansene. Det er stor usikkerhet knyttet til hvor stor virkningen på arbeidstilbudet vil bli. Statistisk sentralbyrå har anslått at tilpasninger som følge av pensjonsreformen kan øke gjennomsnittlig arbeidstid og utsette gjennomsnittlig pensjoneringsalder slik at arbeidstilbudet målt i timeverk kan øke med mer enn 10 pst. i 2060.

3.3 Nærmere om kommuneforvaltningens økonomi

3.3.1 Utviklingen i kommuneøkonomien de siste årene

Kommunesektoren har vært igjennom en periode med forholdsvis sterk reell inntektsvekst. Gjennom de tre siste årene har kommunesektorens samlede inntekter økt med 2,6 pst. i gjennomsnitt per år, mot en gjennomsnittlig årlig vekst på 2,2 pst. per år gjennom de foregående 15 årene, jf. figur 3.8A. Kommunesektorens samlede inntekter økte reelt med hele 5,5 pst. fra 2005 til 2006. Den sterke veksten i 2006 skyldes at styrking av kommuneøkonomien ble høyt prioritert i det økonomiske opplegget fra Regjeringen. I tillegg ble skatteinngangen høyere enn ventet. Den uventede høye skatteinngangen i 2006 førte til at inntektsveksten fra 2006 til 2007 ble lavere enn først beregnet.

Utviklingen i et veid gjennomsnitt av sysselsetting, produktinnsats og brutto realinvesteringer brukes som en indikator på den samlede aktivitetsutviklingen i kommuneforvaltningen. 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.

Fra 1995 til 2003 økte aktiviteten i kommunesektoren i gjennomsnitt raskere enn inntektene, og netto driftsresultatet avtok dermed markert i denne perioden. I årene 2004–2006 økte kommunesektorens inntekter forholdsvis sterkt, og betydelig mer enn aktiviteten, jf. figur 3.8B. Deler av inntektsveksten ble dermed benyttet til å styrke kommunesektorens finansielle stilling.

I 2007 vokste aktiviteten mer enn inntektene. Antall sysselsatte økte med vel 13 000 personer eller 2,9 pst. i 2007, mens antall utførte timeverk økte med 3,1 pst., jf. figur 3.8C. Foreløpige nasjonalregnskapstall viser at investeringene økte med hele 12,5 pst. reelt i 2007. Den sterke veksten må ses i sammenheng med Regjeringens satsing på full barnehagedekning, men også innenfor pleie og

omsorg og flere andre tjenesteområder har det vært høy vekst i de kommunale investeringene.

Netto driftsresultat brukes som en hovedindikator for den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Netto driftsresultat er et mål på hvor mye kommunene sitter igjen med av driftsinntekter etter at driftsutgifter, netto renter og avdrag er betalt. Målt i prosent av driftsinntektene uttrykker netto driftsresultatet således hvor stor andel av de tilgjengelige inntektene kommunene kan disponere til avsetninger og investeringer. Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har foretatt beregninger som indikerer at netto driftsresultatet over tid bør ligge på om lag 3 pst. av inntektene for at kommuner og fylkeskommuner skal sitte igjen med tilstrekkelige midler til avsetninger og investeringer.

På slutten av 1990-tallet lå netto driftsresultatet klart under 3 pst. av driftsinntektene, og var i 2002 og 2003 nede i 0,6 pst. Deretter ble netto driftsresultatet klart forbedret, til 2,2 pst. i 2004 og 3,6 pst. i 2005. I 2006 var netto driftsresultatet hele 5,5 pst. Det svært høye nivået i 2006 må ses i sammenheng med at økningen i kommunesektorens skatteinntekter ble langt sterkere enn ventet. Sterk aktivitetsvekst bidro til at kommunesektorens samlede netto driftsresultat avtok til 2,5 pst. av driftsinntektene i 2007, jf. figur 3.8D. En forholdsvis sterk vekst i utgiftene til renter og avdrag bidro også til en reduksjon i driftsresultatene. Tap som åtte kommuner hadde på investeringer i amerikanske verdipapirer kjøpt gjennom Terra Securities, har også bidratt til å trekke ned driftsresultatet i 2007. Der som en holder disse kommunene utenom, var netto driftsresultat for kommunesektoren om lag 2,9 pst. i 2007.

Kommuner og fylkeskommuner som ikke oppfyller kommunelovens krav til regnskapsmessig balanse registreres i Register for betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) og underlegges statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser. Bedret økonomisk situasjon i kommunesektoren gjenspeiles i antall kommuner som er registrert i ROBEK. Fra en topp på 118 registrerte kommuner i 2. halvår 2004, har antall kommuner i høst falt til i overkant av 40. Dette er det laveste antallet som er registrert siden registeret ble opprettet 1. januar 2001.

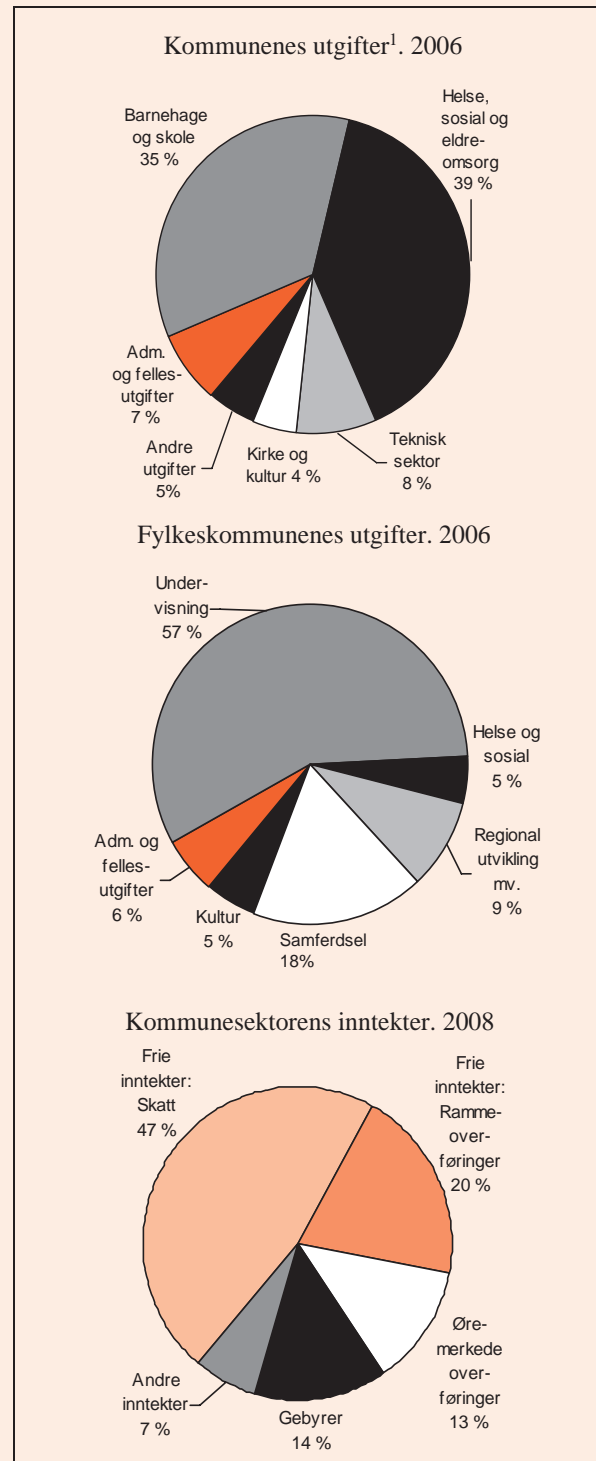
Kommuneforvaltningens overskudd før lånefinansiering måles som samlede inntekter fratrukket samlede utgifter. Utgifter til bruttorealinvesteringer er medregnet, mens avdrag på lån er holdt utenom. Kommuneforvaltningen har vanligvis hatt et underskudd før lånefinansiering. Kommuneforvaltningens underskudd før lånefinansiering

Boks 3.4 Kommunesektoren i norsk økonomi

Kommuneforvaltningen sto for vel 50 pst. av tjenesteproduksjonen i offentlig forvaltning i 2007, slik denne produksjonen måles i nasjonalregnskapet. Skolesektoren og pleie- og omsorgssektoren er de klart største kommunale tjenesteområdene, men kommunesektoren tilbyr også tjenester av et betydelig omfang innenfor bl.a. barnehager, helse, samferdsel og kultur, jf. figur 3.7.

Aktiviteten i kommuneforvaltningen styres over tid av de inntektsrammene som Stortinget fastsetter. Kommunesektoren har selv ansvaret for å tilpasse utgiftene til inntektene innenfor de lover og regler som gjelder for de ulike kommunale ansvarsområdene og for den kommunale økonomiforvaltningen. Dette innebærer bl.a. at kommunesektoren innenfor fastsatte økonomiske rammer skal gi et best mulig tjenestetilbud til sine innbyggere, bruke midlene på en effektiv måte og ha god kontroll med utgiftene. Staten må legge til rette for et godt kommunalt tjenestetilbud over tid ved å sørge for samsvar mellom kommunesektorens oppgaver og de ressurser som stilles til rådighet for sektoren, samt ved å stimulere til god økonomistyring og effektiv drift, jf. nærmere omtale i avsnitt 6.4.3.

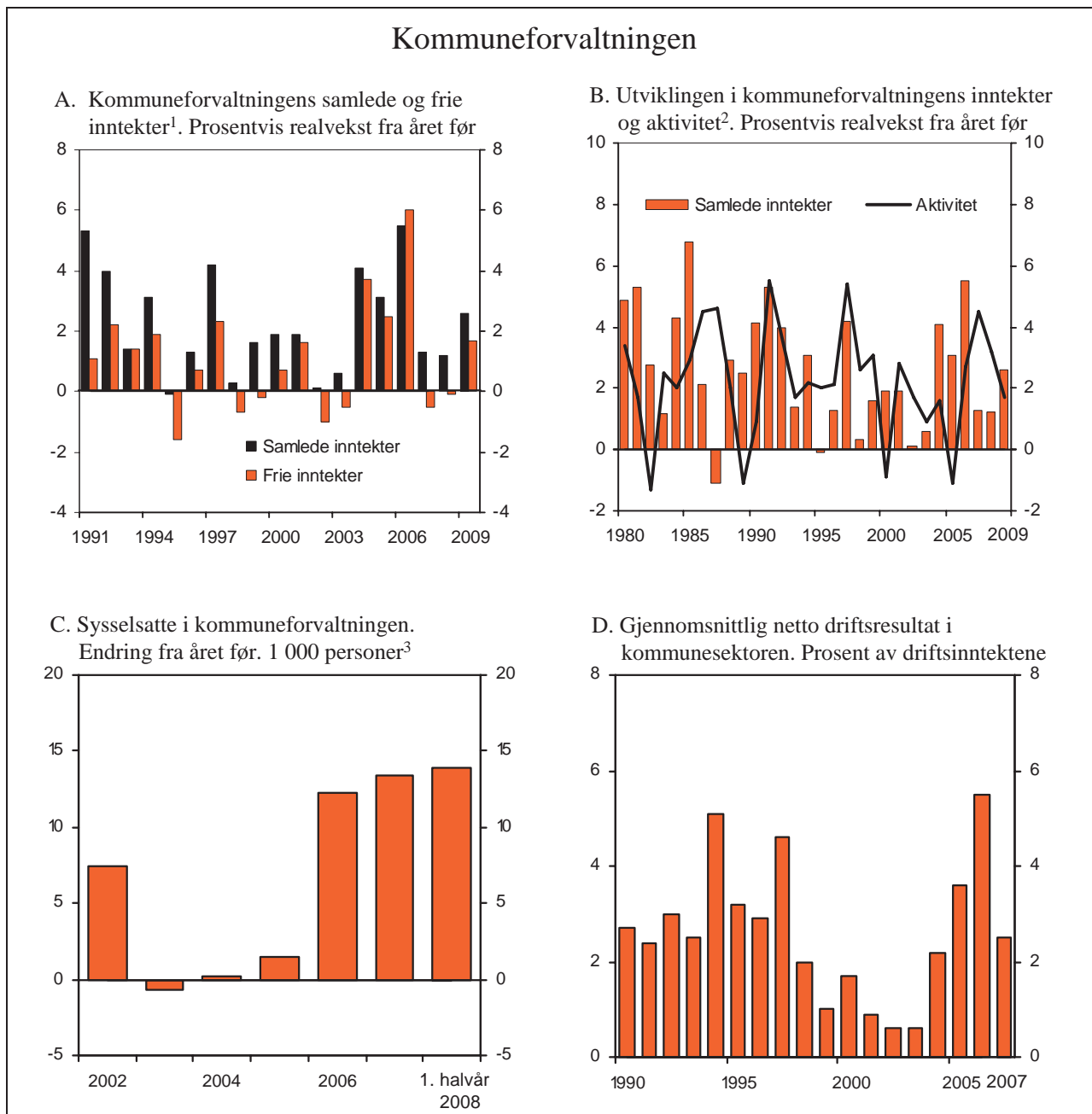
Kommunesektorens inntekter anslås til om lag 17 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2008. Skatteinntekter og rammeoverføringer fra staten utgjør nesten 70 pst. av sektorens inntekter og omtales som frie inntekter, jf. figur 3.7. I tillegg mottar kommunene øremerkede tilskudd fra staten, dvs. midler som må disponeres til det formålet de er tiltenkt fra statens side. Regjeringen understreker at øremerkede tilskudd som hovedregel skal være forbeholdt viktige nasjonale prioriteringsområder i en oppstartsfase, samt finansiering av oppgaver som få kommuner har ansvar for. Kommunesektoren har også inntekter fra bl.a. gebyrer og fra statlig tilskudd under momskompensasjonsordningen.



Figur 3.7 Sammensetningen av kommunesektorens utgifter og inntekter

1) Kommunene utenom Oslo.

Kilder: Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 3.8 Kommuneforvaltningen

¹ Korrigert for oppgaveendringer, innlemminger mv.² Aktiviteten i kommunesektoren måles som et vektet gjennomsnitt av sysselsetting, produktinnsats og investeringer.³ Tallene for 2002 og 2004 er korrigert for overføring av henholdsvis spesialisthelsetjenesten og barnevern, familievern og rusomsorg fra fylkeskommunene til staten.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

sjoner økte fra slutten av 1990-tallet og fram til 2003, da underskuddet utgjorde drøyt 7 pst. av de samlede inntektene. Deretter bedret resultatet seg, og i 2006 var det et overskudd før lånetransaksjoner på 0,7 mrd. kroner. Sterk utgiftsvekst i 2007, både knyttet til lønn, andre driftsutgifter og investeringer, førte til underskudd før lånetransaksjoner på 12 mrd. kroner i 2007. Blant annet viser foreløpige nasjonalregnskapstall at investeringene i

kommunesektoren steg nominelt med om lag 19 pst. fra 2006 til 2007 og utgjorde om lag 12 pst. av inntektene i 2007.

3.3.2 Kommunesektorens inntekter i 2008

I Revidert nasjonalbudsjett 2008 ble den reelle veksten i kommunesektorens samlede inntekter fra 2007 til 2008 anslått til om lag 3,7 mrd. kroner, til-

svarende 1,4 pst. Den reelle veksten i de frie inntektene ble anslått til 0,2 mrd. kroner.

På bakgrunn av ny informasjon om skatteinngangen er anslaget for kommunesektorens skatteinntekter i 2008 oppjustert med om lag 1 mrd. kroner. Anslaget for kommunesektorens gebyrinntekter er oppjustert med 400 mill. kroner. På den annen side bidrar høyere lønns- og prisvekst til at også kostnadsveksten blir høyere enn tidligere lagt til grunn. Kostnadsveksten i kommunesektoren i 2008 anslås nå til 5,6 pst., 0,8 prosentpoeng mer enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2008. Isolert sett trekker økte kostnader ned realveksten i kommunesektorens samlede inntekter med vel 2 mrd. kroner fra 2007 til 2008.

Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter i 2008 anslås nå til 3,2 mrd. kroner eller 1,2 pst. For de frie inntektene anslås det en reell nedgang på i underkant av 0,2 mrd. kroner eller 0,1 pst.

Foreløpige tall fra nasjonalregnskapet tyder på at det har vært sterk vekst i aktiviteten i kommunesektoren i første halvår i år. Indikatoren for aktivitet i kommunesektoren anslås på usikkert grunnlag å øke med vel 3 pst. fra 2007 til 2008.

3.3.3 Kommuneopplegget for 2009

I Kommuneproposisjonen 2009 ble det varslet en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter fra 2008 til 2009 på mellom 7 og 7½ mrd. kroner. Det ble videre signalisert at mellom 3½ og 4 mrd. kroner av inntektsveksten ville komme som vekst i frie inntekter. I tillegg ble det varslet at 430 mill. kroner av kommunenes frie inntekter som frigjøres i 2009 etter at utskifting av læremidler i forbindelse med Kunnskapsløftet er avsluttet, skal brukes til å øke ressursinnsatsen på lavere trinn i grunnskolen fra høsten 2009. Det ble samtidig presisert at den signaliserte veksten i inntektene i tråd med etablert praksis tar utgangspunkt i det nivået på kommunesektorens inntekter i 2008 som ble anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2008.

Regjeringens budsjettforslag for 2009 innebærer en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på 8,4 mrd. kroner eller 3,0 pst., regnet i forhold til anslaget for kommunesektorens inntekter i 2008 i Revidert nasjonalbudsjett 2008, jf. tabell 3.8. I tillegg til vekst i kommunesektorens frie inntekter foreslår Regjeringen økte bevilgninger under ulike departementers budsjetter til bl.a. barnehagesektoren, toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester, kvalifiseringsprogram i regi av NAV-kontorene, omsorgsboliger og sykehjemsplasser, rentekompensasjon for skoleanlegg

Tabell 3.8 Vekst i kommunesektorens inntekter i 2009. Veksten er regnet i forhold til inntektsnivået i 2008 slik det ble anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2008. Mrd. kroner

| | Mrd. kroner |
|---|----------------|
| Samlede inntekter | 8,4 |
| Herav: | |
| – Frie midler ¹ | 4,7 |
| – Økt timetall i grunnskolen ² | 0,6 |
| – Øremerkede tilskudd | 3,0 |
| – Gebyrer mv. | 0,2 |

¹ Inkluderer 160 mill. kroner knyttet til en økning i de statlig veiledende satsene for utmåling av økonomisk sosialhjelp.

² Bevilgningen gis som rammetilskudd. Midlene omfatter bl.a. utvidelse av timetall og bevilgninger til lærebøker. Siden dette er en utvidelse av kommunenes oppgaver er tilskuddet korrigert ut ved beregning av vekst i frie inntekter.

Kilde: Finansdepartementet.

og kirkebygg og utvidelse av timetall i grunnskolen.

Realveksten i kommunesektorens frie inntekter anslås til i underkant av 4,7 mrd. kroner fra 2008 til 2009. Veksten er regnet i forhold til inntektsanslaget for 2008 i Revidert nasjonalbudsjett 2008. Av den anslåtte veksten er 160 mill. kroner knyttet til en økning i de statlig veiledende satsene for utmåling av økonomisk sosialhjelp. Gebyrinntektene anslås reelt sett å øke med 200 mill. kroner fra 2008 til 2009.

Ved beregning av realveksten i kommunesektorens inntekter er det lagt til grunn en prisvekst på kommunal tjenesteyting (deflator) på 4,5 pst. fra 2008 til 2009.

Regjeringens budsjettforslag innebærer en vekst i både kommunesektorens frie og samlede inntekter som ligger over øvre grense i de intervallene som ble signalisert i Kommuneproposisjonen 2009.

Regnet i forhold til anslag på regnskap for 2008, der det tas hensyn til at skatteanslaget for 2008 er justert opp, innebærer budsjettforslaget en reell økning i de samlede inntektene på om lag 7,3 mrd. kroner, eller 2,6 pst. De frie inntektene anslås reelt sett å øke med 3,5 mrd. kroner eller 1,7 pst. regnet i forhold til anslag på regnskap for 2008.

Regjeringens forslaget til kommuneopplegg for 2009 innebærer at den reelle veksten i kommunesektorens samlede inntekter i denne stortingsperioden kan anslås til 10,9 pst. Målt i 2009-priser tilsvarende det 28,6 mrd. kroner.

Maksimalskattørene og kommunesektorens skatteinntekter

Skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere deles mellom staten, kommuner og fylkeskommuner. Fordelingen bestemmes ved at det fastsettes maksimalsatser for kommunenes og fylkeskommunenes skattører. I tillegg har kommunesektoren siden 2005 mottatt en del av innbetalt skatt fra foretak og andre etterskuddspliktige skatteyttere som rammetilskudd.

I Kommuneproposisjon 2009 ble det signalisert at skattøren for 2009 vil fastsettes med sikte på at skatteinntektene skal utgjøre 45 pst. av de samlede inntektene i kommuneforvaltningen. Til sammenlikning anslås skatteinntektenes andel av kommunesektorens samlede inntekter til 47 pst. i 2008. I Kommuneproposisjonen 2009 ble det også varslet at kommunene ikke lenger skal motta deler av selskapsskatten. Det trekkes isolert sett i retning av at kommunene må få en økt andel av skatten fra personlige skattytere, dvs. en økning i de kommunale skattørene.

I tråd med disse signalene foreslås det å øke de kommunale maksimalskattørene for personlige skattytere fra 12,05 pst. i 2008 til 12,80 pst. i 2009, dvs. med 0,75 prosentpoeng. De fylkeskommunale skattørene foreslås holdt uendret på 2,65 pst. Satsen for fellesskatt til staten foreslås redusert fra 13,30 pst. i 2008 til 12,55 pst. i 2009, dvs. en reduksjon med 0,75 prosentpoeng. Samlet skatt på alminnelig inntekt fra personlig skattytere utgjør dermed fortsatt 28 pst.

Inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene

Gjennom inntektssystemet fordeles de frie inntektene mellom kommunene og fylkeskommunene. For å oppnå en jevnere fordeling og større forutsigbarhet i kommunenes inntekter la Regjeringen i Kommuneproposisjonen 2009 fram forslag til nytt inntektssystem for kommunene. Forslaget ble vedtatt av Stortinget. I forkant hadde to utvalg utredet inntektssystemet. Borge-utvalget la fram sine forslag til endringer i inntektssystemet i oktober 2005 i NOU 2005: 18 Fordeling, forenkling, forbedring, mens Sørheim-utvalget, som var et tverrpolitisk utvalg nedsatt av Kommunal- og regionaldepartementet, la fram sin rapport i oktober 2007. Begge rapportene har vært på offentlig høring.

Et viktig formål med omleggingen var å oppnå en jevnere inntektsfordeling mellom kommunene. På den bakgrunn ble det vedtatt omlegginger knyttet til økt symmetrisk inntektsutjevning, lavere

skatteandel og statliggjøring av selskapsskatten. For å dempe utslagene for enkeltkommuner vil økningen i den symmetriske inntektsutjevningen innføres over 3 år. Tilbakeføring av kommunenes andel av selskapsskatten til staten og lavere skatteandel vil gjøre kommunenes inntekter mer forutsigbare.

Som en del av omleggingen ble det også vedtatt endringer i distriktpolitiske tilskudd, samt innføring av veksttilskudd, hovedstadstilskudd og ny overgangsordning. I tillegg ble rutinene for oppdatering av befolkningstall i inntektsberegningene endret, for å øke forutsigbarheten for kommunene. Endringene får virkning fra 2009. Regjeringen har varslet at ny kostnadsnøkkel for kommunene vil bli lagt fram i Kommuneproposisjonen 2011. Som ledd i at hovedtyngden av tilskuddene til barnehager innlemmes i inntektssystemet fra og med 2011, vil det også bli innført en delkostnadsnøkkel for barnehager. Forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene legges fram i Kommuneproposisjonen 2010.

3.4 Pengepolitikken

Pengepolitikken langsiktige oppgave er å gi økonomien et nominelt ankerfeste. Lav og stabil inflasjon er viktig for en god økonomisk utvikling. I 2001 ble det fastsatt retningslinjer som etablerte fleksibel inflasjonsstyring som rettesnor for Norges Banks rentesetting, jf. boks 3.5. Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitikken skal rettes inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. På kort og mellomlang sikt skal pengepolitikken veie hensynet til lav og stabil inflasjon mot hensynet til stabilitet i produksjon og sysselsetting.

Fra desember 2002 til mars 2004 ble Norges Banks styringsrente satt ned med til sammen 5¼ prosentpoeng, til 1¾ pst. Renten ble holdt på dette lave nivået fram til og med juni 2005, for deretter å bli satt gradvis opp. Det lave rentenivået har medvirket til den sterke oppgangen i norsk økonomi de siste årene. Kapasitetsutnyttningen i norsk økonomi er fortsatt høy, men det er nå tegn til at veksten avtar, jf. kapittel 2. Samtidig ventes veksten i konsumprisene å holde seg høyere enn inflasjonsmålet en tid framover.

Styringsrenten er nå 5¾ pst., etter at den ble økt med ¼ prosentpoeng på rentemøtet i juni. Samtidig hevet Norges Bank anslagene for framtidig rentenivå, den såkalte rentebanen, med inntil ¾ prosentpoeng. I Pengepolitisk rapport 2/08, som ble lagt fram på samme tidspunkt, begrunnet Nor-

Boks 3.5 Retningslinjer for pengepolitikken

I tråd med forskriften for pengepolitikken av 29. mars 2001 skal pengepolitikken sikte mot stabilitet i den norske kronens nasjonale og internasjonale verdi. Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitikken skal rettes inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. Av forskriften følger det at pengepolitikken skal bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting og til stabile forventninger om valutakursutviklingen. Det forventes at konsumprisveksten som en hovedregel vil ligge innenfor et intervall på +/- 1 prosentpoeng rundt målet for prisstigningen. I St.meld. nr. 29 (2000–2001) står det at Norges Banks rentesetting skal være framoverskuende og ta tilbørlig hensyn til usikkerheten rundt makroøkonomiske anslag og vurderinger. Den skal videre ta hensyn til at det kan ta tid før politikken får effekt, og den bør se bort fra forstyrrelser av midlertidig karakter som ikke vurderes å påvirke den underliggende pris- og kostnadsveksten.

Forskrift om pengepolitikken

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

I

§ 1.

Pengepolitikken skal sikte mot stabilitet i den norske kronens nasjonale og internasjonale verdi, herunder også bidra til stabile forventninger om valutakursutviklingen. Pengepolitikken skal samtidig understøtte finanspolitikken ved å bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting.

Norges Bank forestår den operative gjennomføringen av pengepolitikken.

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

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

§ 2.

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

§ 3.

Den norske kronens internasjonale verdi fastlegges på grunnlag av kursene i valutamarke- det.

§ 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

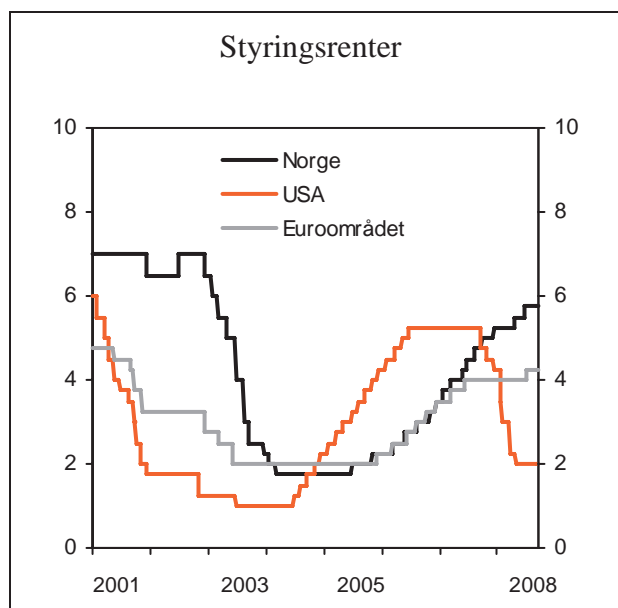
Denne forskrift trer i kraft straks. Samtidig oppheves forskrift av 6. mai 1994 nr. 0331 om den norske kronens kursordning.

ges Bank endringen ved bl.a. å vise til høyere renter ute og utsikter til høyere inflasjon i Norge.

Den nye rentebanen antyder en styringsrente på mellom 5¾ og 6 pst. ved utgangen av 2008 og mellom 5½ og 5¾ pst. ved utgangen av 2009.

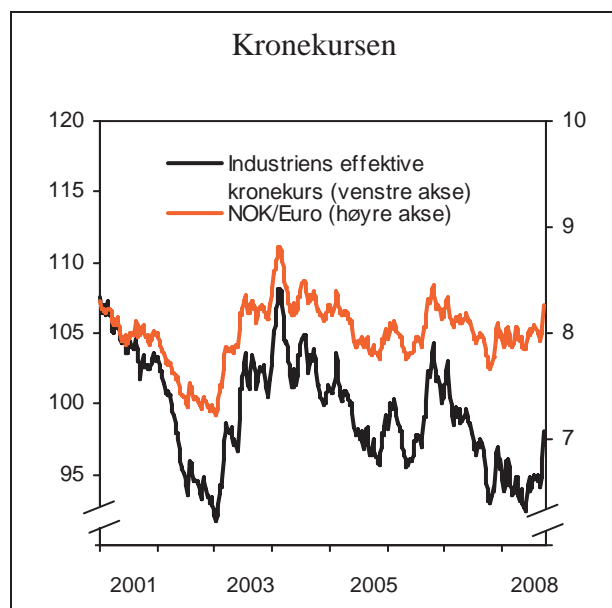
Urolighetene i finansmarkedene har ført til en anstrengt situasjon i pengemarkedene. Bankenes tilgang på likviditet i interbankmarkedene er strammet til, og Norges Bank har på denne bakgrunn tilført mer likviditet til banksystemet enn

normalt det siste året. Norges Bank har også utvidet virkemiddelbruken bl.a. ved å forlenge løpetiden på F-lån. I tillegg har Norges Bank tilført likviditet ved bruk av valutabytteavtaler, dvs. at bankene er tilbudt kronelikviditet mot sikkerhet i utenlandsk valuta. Mens F-lån er begrenset til norske banker, åpner valutabytteavtalene for at utenlandske banker som er aktive i det norske pengemarkedet kan delta. Videre tilførte Norges Bank i september i år dollar til bankene etter at de ikke



Figur 3.9 Styringsrenter. Prosent

Kilder: Norges Bank, ECB og Federal Reserve.



Figur 3.10 Kronekursen

Kilde: Norges Bank.

fikk tilgang på tilstrekkelig dollarlikviditet til å stille priser i det norske pengemarkedet. I likhet med en rekke andre sentralbanker etablerte Norges Bank dessuten midlertidige kredittarrangementer med den amerikanske sentralbanken, Federal Reserve. Avtalen gir Norges Bank trekkrettigheter på inntil 5 mrd. dollar i Federal Reserve, og vurderes å være et nyttig supplement til Norges Banks egne valutareserver. Finansuroen er nærmere omtalt i avsnitt 2.6.

Pengemarkedsrentene både i Norge og internasjonalt er preget av økte risikopåslag som følge av uroen i finansmarkedene. Dette har også bidratt til at bankenes utlåns- og innskuddsrenter har økt raskere enn styringsrenten den siste tiden, noe som innebærer en sterkere tilstramming i pengepolitikken en det som følger direkte av nivået på styringsrenten.

Siden begynnelsen av 2007 har det norske rentenivået vært høyere enn et gjennomsnitt av rentenivåene hos våre viktigste handelspartnere. I markedet er det priset inn at rentedifferansen mot utlandet vil avta noe neste år.

På bakgrunn av uroen i finansmarkedene og svakere vekstutsikter har den amerikanske sentralbanken siden sommeren i fjor satt renten markert ned, og styringsrenten i USA er nå 2 pst. Også i Storbritannia er renten satt ned, til 5 pst. Den europeiske sentralbanken og Sveriges Riksbank har derimot satt rentene noe opp, til hhv. 4¼ og 4¾ pst. Renteøkningene begrunnes med faren for tiltakende inflasjon.

Det har vært store svingninger i valutamarke- dene etter at den finansielle uroen startet i fjor sommer. Kronen har svekket seg noe den siste tiden, men er fortsatt 4 pst. sterkere enn gjennomsnittlig kronkurs i perioden 1998–2007. I denne meldingen er det lagt til grunn at den effektive kronkursen vil utvikle seg i tråd med valutakursene slik disse ble priset i terminmarkedet i første halvdel av september. Med en slik forutsetning vil kronen i gjennomsnitt være 3 pst. sterkere i 2008 enn i 2007 og 2½ pst. svakere i 2009 enn i 2008.

Økt import fra lavkostland, høy produktivitetsvekst, relativt moderat lønnsvekst og sterkere konkurranse bidro til at prisstigningen var lavere enn inflasjonsmålet i flere år. Gjennom de to siste årene har imidlertid den underliggende prisstigningen tiltatt, bl. a. som følge av tilstramming i arbeidsmarkedet og høyere lønnsvekst. Det siste året har også energi- og matvareprisene steget kraftig. Det legges i denne meldingen til grunn en vekst i KPI-JAE på 2½ pst. i 2008 og 2¾ pst. i 2009, jf. avsnitt 2.5. Veksten i KPI anslås til 3¾ pst. i 2008 og 3 pst. i 2009.

Norges Banks utøving av pengepolitikken blir nærmere omtalt i de årlige kredittmeldingene, som legges fram for Stortinget om våren.

3.5 Sysselsettingspolitikken

Arbeidskraften er vår viktigste ressurs, og verdiskaping og velferd avhenger av hvor effektivt vi utnytter den. I et internasjonalt perspektiv har

Norge lav arbeidsledighet og høy yrkesdeltakelse både blant kvinner og menn. Yrkesfrekvensene har økt ytterligere de senere årene, som følge av sterk vekst i etterspørselen etter arbeidskraft. Likevel er fortsatt om lag 1/5 av befolkningen i yrkesaktiv alder på ulike helserelaterte ordninger eller AFP. Spesielt er sykefraværet og andelen uføretrygdde høy i Norge sammenliknet med situasjonen i de fleste andre OECD-landene. I 2007 tok mer enn tre av fire 66-åringene en pensjons- eller trygdeytelse, jf. figur 3.12.D.

Selv om det nå er tegn til avmatning i norsk økonomi, forventes arbeidsmarkedet å være relativt stramt også i tiden framover, jf. kapittel 2. Et hovedmål for Regjeringen er å legge til rette for et inkluderende arbeidsliv der alle kan delta. Sysselsettingspolitikken spiller en viktig rolle både i mobiliseringen av ubenyttede arbeidskraftreserver og ved å styrke tilknytningen til arbeidsmarkedet for langtidssykemeldte og andre som står i fare for å falle ut av arbeidsmarkedet.

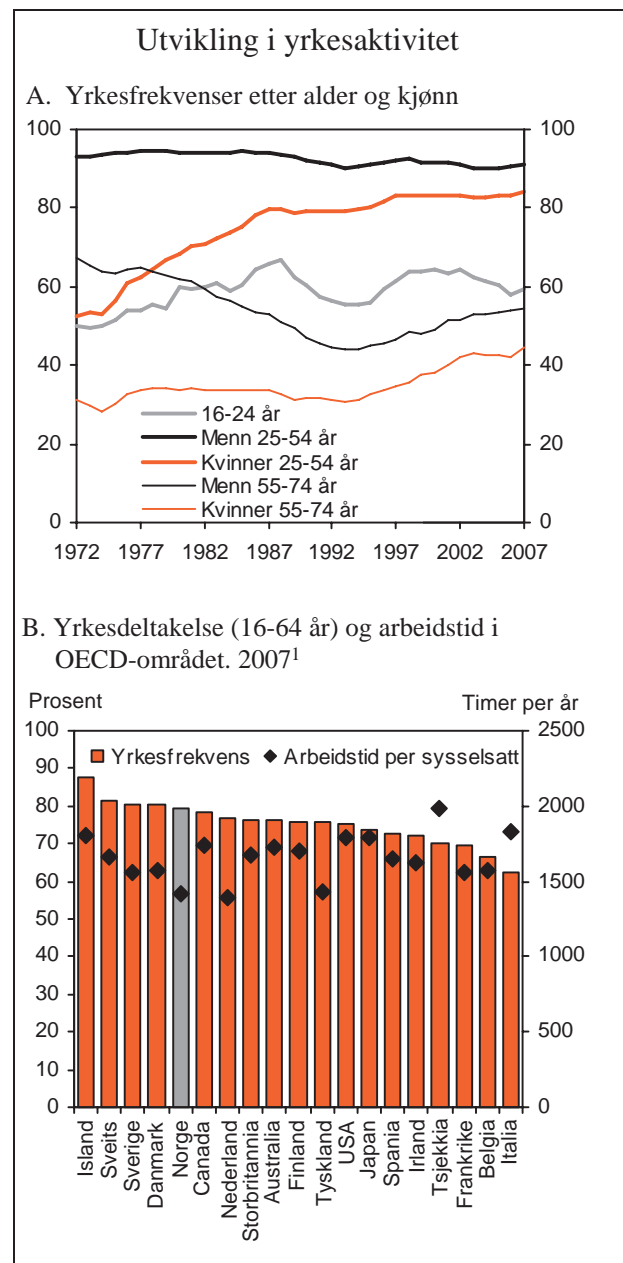
Den langsiktige økningen i behovet for arbeidskraft som følger av aldringen av befolkningen, må i all hovedsak møtes med økt yrkesdeltakelse. Det gjør det viktig å føre en politikk som bidrar til redusert overgang til trygdeytelser, raskere tilbakevending til jobb fra trygd og til at eldre arbeidstakere fortsetter i arbeid. En bred innsats for et inkluderende arbeidsliv i samarbeid med partene i arbeidslivet er her sentralt. Pensjonsreformen vil også være et viktig bidrag til dette, ved å oppmuntre til forlenget arbeidsinnsats og gjøre det mer attraktivt å kombinere pensjon og arbeid. Avtalen om en justert AFP-ordning i privat sektor i forbindelse med tariffoppgjøret i vår var et viktig skritt i denne forbindelse. Disse hensynene må også ivaretas i det pågående arbeidet med tjenstepensjon og AFP i offentlig sektor.

Finansdepartementet har nylig nedsatt et utvalg for utredning av brede pensjonsordninger. Utvalget skal kartlegge de nordiske tjenstepensjonsmarkedene i privat sektor, og vurdere tiltak for det norske tjenstepensjonsmarkedet som fremmer bedre innflytelse for arbeidslivets parter, fremmer økt bruk av kjønns- og aldersnøytrale premier, gjør det enklere å skifte stilling eller arbeidsgiver og medfører lavere kostnader. Utvalget har frist til å avgi en utredning til Finansdepartementet innen 31. mars 2009.

Som en oppfølging av Uførepensjonsutvalget tar Regjeringen sikte på å fremme en odelstingsproposisjon med forslag om ny uføreytelse og ny alderspensjon til uføre i 2009.

3.5.1 Potensialet for økt tilbud av arbeidskraft

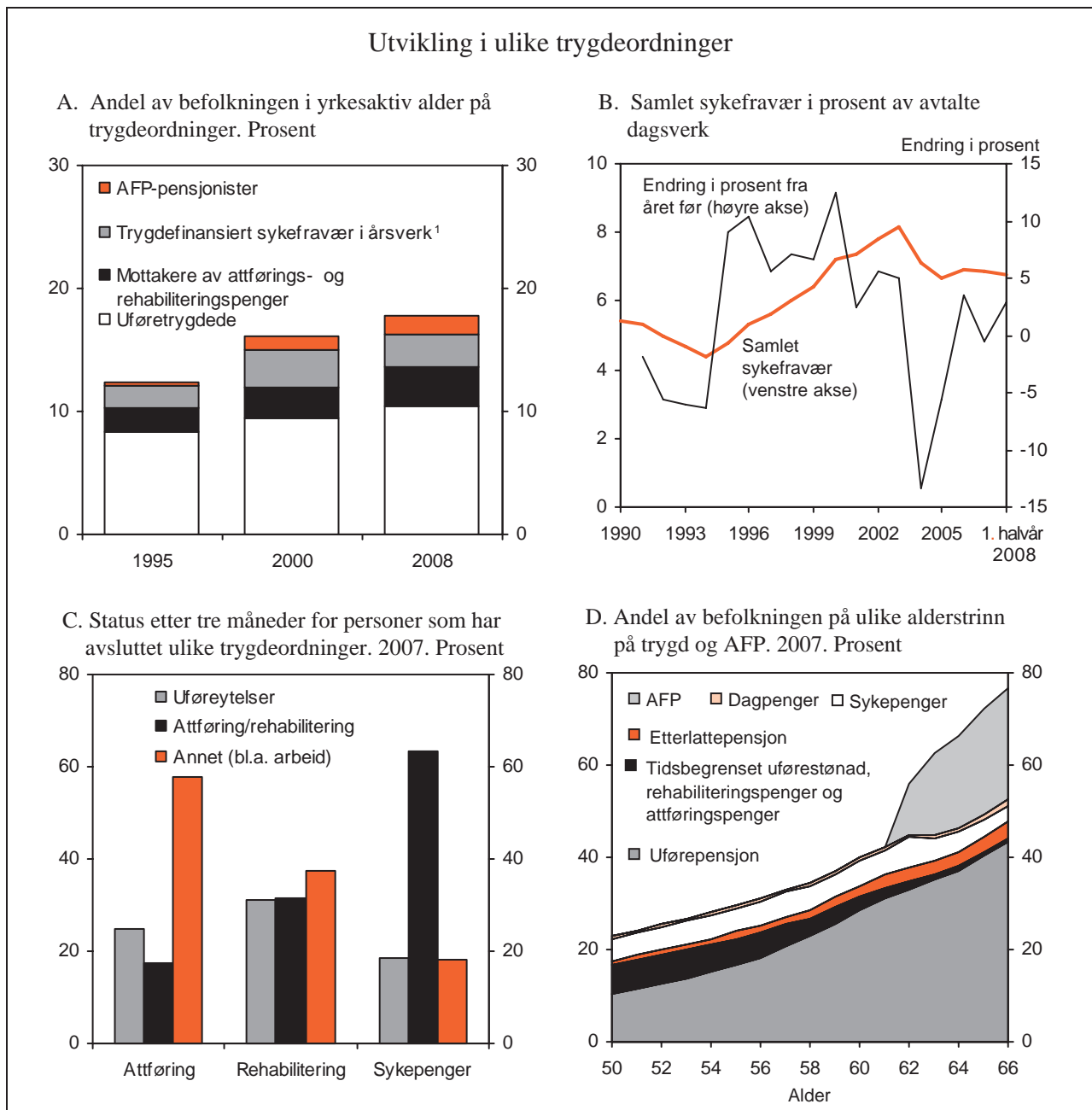
Gjennom de siste tre tiårene har en stadig større del av Norges befolkning kommet i inntektsgivende arbeid, men med stadig kortere gjennomsnittlig arbeidstid. Som det framgår av figur 3.11.A, har det vært en kraftig økning i yrkesdeltakelsen blant kvinner. Denne økningen har mer enn kompensert for en viss nedgang i yrkesdeltakelsen blant menn, særlig i aldersgruppen over 55 år. Veksten i yrkesdeltakelsen blant kvinner må ses i sam-



Figur 3.11 Utviklingen i yrkesaktivitet

1) Tall for Danmark og Sveits er for 2006.

Kilder: OECD og Statistisk sentralbyrå.



Figur 3.12 Utviklingen i ulike trygdeordninger

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

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

menheng med økt utdanningsnivå blant kvinner i yrkesaktiv alder og bedre muligheter til å kombinere arbeid og familieliv.

Utviklingen etter 1970 har brakt norsk yrkesdeltaking opp på et høyt nivå sett i internasjonal sammenheng, jf. figur 3.11.B. Særlig eldre og kvinner deltar nå i større grad i arbeidslivet enn i de fleste andre land. I 2007 var om lag 76 pst. av norske kvinner i alderen 15–64 år yrkesaktive, mot 61 pst. i gjennomsnitt for OECD-landene. Blant

kvinner i aldersgruppen 55–64 år var yrkesdeltakelsen om lag 20 prosentpoeng høyere enn OECD-gjennomsnittet. Gjennomsnittlig arbeidstid per sysselsatt har imidlertid avtatt med over 20 pst. siden 1970, og sammenliknet med andre land er nivået lavt. Kvinner arbeider i langt større utstrekning deltid enn menn, og kvinners inntreden i arbeidsmarkedet har dermed bidratt til nedgangen i gjennomsnittlig arbeidstid. Kortere normalarbeidsdag, godt utbygde ordninger for permisjon i

forbindelse med fødsler og økt sykefravær har også bidratt til at gjennomsnittlig arbeidstid per sysselsatt har avtatt.

Yrkesfrekvensene har økt det siste året, og er nå svært høye i mange aldersgrupper. Utviklingen i tilgang og bruk av arbeidskraft siden 1990 er gjengitt i tabell 3.9. Høyere utdanningsnivå blant kvinner har over tid bidratt til en sterkere arbeidsmarkedstilknytning. De siste årene har dette særlig kommet til uttrykk ved høyere yrkesfrekvens blant kvinner over 55 år. Trolig vil denne effekten også framover kunne bidra til å trekke yrkesfrekvensen ytterligere opp. Aldringen av befolkningen trekker derimot i motsatt retning. Tabell 3.9 viser at en stor andel av befolkningen er utenfor arbeidsstyrken, særlig som uføre. For å øke yrkesdeltakelsen er

det derfor svært viktig at sysselsettingspolitikken innrettes slik at tilstrømmingen til de ulike trygdeordningene dempes og at flere raskere går tilbake til arbeid.

Potensialet for økt arbeidsinnsats framover avhenger også i stor grad av utviklingen i gjennomsnittlig arbeidstid, blant annet av hvor godt man lykkes i å redusere sykefraværet. Det er imidlertid viktig å se yrkesdeltakelse og gjennomsnittlig arbeidstid i sammenheng. Kvinnenes inntreden i arbeidsmarkedet og den økte bruken av deltid illustrerer dette. En godt utbygd permisjonsordning i forbindelse med fødsler er videre en viktig forutsetning for den høye yrkesdeltakelsen blant kvinner.

Tabell 3.9 Hovedtall for utviklingen i arbeidsmarkedet

| | Nivå | | | | | | Endring i pst. fra året før | |
|--|---------------|---------------|---------------|-------|-------------------|-------|--------------------------------|------|
| | 1990– 1994 | 1995– 1999 | 2000– 2004 | 2005 | 2006 ³ | 2007 | 2008 | 2009 |
| <i>Etterspørsel etter arbeidskraft:</i> | | | | | | | | |
| Utførte timeverk. Mill. | 3 076 | 3 262 | 3 309 | 3 334 | 3 406 | 3 571 | 2,9 | 0,3 |
| Gjennomsnittlig arbeidstid, timer per år. | 1 500 | 1 469 | 1 424 | 1 421 | 1 408 | 1 411 | 0,1 | -0,1 |
| Sysselsetting, 1000 personer ¹ | 2 051 | 2 220 | 2 324 | 2 346 | 2 418 | 2 531 | 2,8 | 0,4 |
| Fravær pga. sykdom, perm. mv. . . | 108 | 135 | 154 | 134 | 150 | 162 | ... | ... |
| <i>Tilgang på arbeidskraft, 1000 personer:</i> | | | | | | | | |
| Befolkning yrkesaktiv alder. | 3 115 | 3 158 | 3 238 | 3 312 | 3 398 | 3 445 | 1,7 | 1,5 |
| Arbeidsstyrken ² | 2 147 | 2 276 | 2 369 | 2 400 | 2 446 | 2 507 | 2,9 | 0,7 |
| Sysselsatte | 2 017 | 2 183 | 2 275 | 2 289 | 2 362 | 2 443 | 2,8 | 0,4 |
| Heltidssysselsatte | 1 465 | 1 604 | 1 670 | 1 676 | 1 712 | 1 785 | ... | ... |
| Deltidssysselsatte | 496 | 563 | 595 | 606 | 644 | 653 | ... | ... |
| Arbeidsledige. | 130 | 93 | 94 | 111 | 84 | 63 | ... | ... |
| Utenfor arbeidsstyrken. | 968 | 882 | 869 | 912 | 951 | 938 | ... | ... |
| Alderspensjonister. | 260 | 246 | 222 | 218 | 225 | 228 | ... | ... |
| Uføre/førtidspensjonerte. | 228 | 243 | 288 | 306 | 327 | 326 | ... | ... |
| Under utdanning | 266 | 230 | 215 | 242 | 268 | 260 | ... | ... |
| Hjemmearbeidende mv | 225 | 165 | 143 | 146 | 131 | 124 | ... | ... |
| <i>Memo:</i> | | | | | | | | |
| Yrkesfrekvens. Pst. av befolkningen | 69,0 | 72,1 | 73,2 | 72,4 | 72,0 | 72,8 | 73,6 | 73,0 |
| Ledighet. Pst. av arbeidsstyrken . . . | 6,1 | 4,0 | 4,0 | 4,6 | 3,4 | 2,5 | 2½ | 2¾ |

¹ Ifølge nasjonalregnskapet. Tallene inkluderer utlendinger i norsk utenriks sjøfart.

² Ifølge AKU. Tallene for arbeidsstyrken, sysselsatte, arbeidsledige og utenfor arbeidsstyrken i AKU er korrigert for brudd i statistikken i 1995. Undergrupper er ikke korrigert. 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 gjør at tall for 2006 basert på AKU ikke er sammenliknbare med tidligere år.

Statistisk sentralbyrå har nylig publisert framskrivinger av utviklingen i tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft etter utdanning som et utgangspunkt for å vurdere om framtidens tilgang på kompetanse vil stå i samsvar med framtidige kompetansebehov. Ifølge framskrivingene vil antall sysselsatte med universitets- eller høyskoleutdanning øke fram mot 2025. Veksten er spesielt sterk for gruppen med lavere universitetsutdanning. Derimot anslås antall sysselsatte med grunnutdanning som høyeste oppnådd utdanning å avta framover. Statistisk sentralbyrå anslår et tilbudsoverskudd av arbeidskraft med laveste utdanningsnivå framover, men for øvrig er det rimelig godt samsvar mellom utviklingen i tilbud og etterspørsel. Det understrekes at beregningene er meget usikre.

Nærmere om utviklingen i ulike trygdeordninger

Andelen på ulike trygdeordninger er høyere i Norge enn i de fleste andre OECD-land. Dette kan delvis ses i sammenheng med flere sysselsatte i Norge enn i mange OECD-land. Som det framgår av figur 3.12.A, har antall personer på uføretrygd, attføring og rehabilitering vokst kraftig siden midten av 1990-tallet. I tillegg har utvidelsen av AFP-ordningen i denne perioden økt avgangen fra arbeidslivet gjennom tidlig pensjonering. Ved utgangen av første halvår 2008 mottok i overkant av 480 000 personer uføreytelser, attførings- eller rehabiliteringspenger eller AFP, mot om lag 300 000 personer i 1995.

Ved utgangen av første halvår var det til sammen 335 800 mottakere av *uføreytelser*, herav om lag 295 100 personer med varig uførepensjon og 40 700 med tidsbegrenset uførestønad.

Antall personer med uføreytelser utgjør nå 11 pst. av befolkningen i aldersgruppen 18-66 år, mot 8 pst. i 1995. Veksten i antall uføre siden 1995 har dermed vært sterk, selv om veksten har avtatt de senere årene. Fra første halvår 2007 til første halvår 2008 økte antall personer med uføreytelser med 5 400. Framskrivinger basert på den demografiske utviklingen og konstante uførerater i hver aldersgruppe tilsier til sammenlikning en årlig vekst på om lag 7 000–8 000 personer i 2008 og 2009.

Målt som andel av befolkningen mellom 18 og 66 år sett under ett har uføreraten holdt seg relativt stabil siden 2000 hvis en korrigerer for endringer i alderssammensetningen av befolkningen. Utviklingen i uføreandelene har imidlertid variert mellom aldersgruppene, jf. tabell 3.10. Fremdeles er det mange flere uføre i de eldste aldersgruppene, men de siste årene har uføreandelen i disse aldersgrup-

Tabell 3.10 Uføre i pst. av befolkningen 18–66 år¹

| | 1990 | 2000 | 2007 | 1. halvår 2008 |
|----------|------|------|------|----------------|
| I alt | 8,4 | 9,9 | 11,0 | 11,0 |
| 18–19 år | 0,3 | 0,5 | 0,7 | 0,7 |
| 20–24 år | 0,6 | 0,9 | 1,2 | 1,3 |
| 25–29 år | 1,3 | 1,6 | 2,0 | 2,0 |
| 30–34 år | 2,2 | 2,7 | 3,0 | 3,0 |
| 35–39 år | 3,6 | 4,3 | 4,7 | 4,6 |
| 40–44 år | 5,6 | 6,7 | 7,3 | 7,2 |
| 45–49 år | 8,1 | 9,8 | 10,4 | 10,4 |
| 50–54 år | 13,9 | 14,7 | 15,0 | 14,8 |
| 55–59 år | 22,4 | 21,7 | 22,2 | 21,9 |
| 60–64 år | 33,6 | 35,6 | 33,1 | 32,9 |
| 65–66 år | 43,8 | 43,6 | 41,9 | 40,9 |

¹ Tall per utgangen av året.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

pene gått noe ned, mens en har sett en fortsatt økning i uføreandelen blant yngre aldersgrupper, jf. boks 3.6.

Ved utgangen av første halvår i år mottok 100 000 personer *attførings- og rehabiliteringspenger*, 6 500 færre enn på samme tid i fjor. Den sterke etterspørselen etter arbeidskraft de senere årene har bidratt til at antall personer med attføringsytelser har avtatt med 13 000 personer siden utgangen av 2005. I 2007 var 46 pst. av de som avsluttet attføring, i jobb tre måneder senere. Antall mottakere av rehabiliteringspenger har holdt seg relativt stabilt etter at varigheten på ytelsen ble redusert i 2004.

Sykefraværet er høyere i Norge enn i de fleste andre land. I første halvår 2008 utgjorde det samlede sykefraværet 7,1 pst. målt som tapte dagsverk i prosent av alle avtalte dagsverk, jf. figur 3.12.B. Dette tilsvarer en økning på 2,4 pst. sammenliknet med første halvår i fjor. Sykefraværet i 2. kvartal var 1,7 pst. lavere enn i samme kvartal 2001, som var det året IA-avtalen ble inngått. I denne meldingen legges det til grunn en økning i det trygdefinansierte sykefraværet på 1 pst. fra 2007 til 2008, og at nivået holder seg uendret i 2009.

Et hovedmål i IA-avtalen, som utløper i 2009, er å redusere sykefraværet med 20 pst. fra 2. kvartal 2001 til 2. kvartal 2009. Fokus på utviklingen i sykefraværet er spesielt viktig med tanke på at utviklingen i de andre helsesrelaterte ytelsene i stor grad avhenger av sykefraværsutviklingen og av i hvilken grad en lykkes med å få sykepengemottakere

Boks 3.6 Unges overgang til arbeidslivet

Siden sommeren har OECD kommet med to rapporter som omhandler norsk økonomi: Landrapporten for Norge, hvor utdanning og arbeidsmarkedet ble viet særskilt oppmerksomhet, og «Jobs for Youth» om arbeidsmarkedet for ungdom.

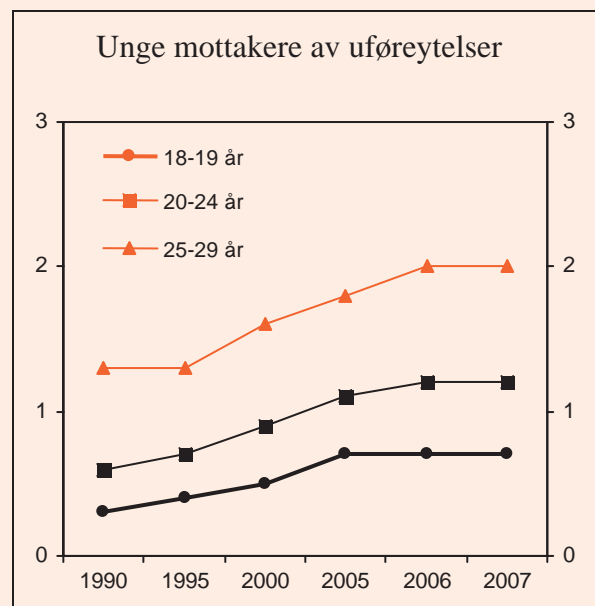
Yrkesfrekvensene i Norge er høye i internasjonal sammenheng. I 2007 var 80 pst. av Norges befolkning i alderen 15–64 år sysselsatt, mot om lag 72 pst. i gjennomsnitt for OECD-landene. I tillegg er norsk ungdom som forlater utdanningssystemet, i større grad i jobb enn tilsvarende grupper i andre land. Andelen som ikke var sysselsatt av de som hadde fullført utdanning i aldersgruppen 20–29 år var 10,3 pst. for menn og 17,7 pst. for kvinner i Norge i 2006, mens gjennomsnittet i EU var hhv. 15,4 og 27,7 pst. OECD peker imidlertid på at det blant de som ikke er sysselsatt er flere inaktive¹ i Norge enn i andre land. I aldersgruppen 20–29 år var 52 pst. av mennene og 71 pst. av kvinnene inaktive blant de som verken var sysselsatt eller under utdanning, mot 39 pst. blant menn og 65 pst. blant kvinner i gjennomsnitt for EU. Et kjennetegn ved Norge er at mange av de inaktive mottar helse relaterte ytelser.

Antall uføre i aldersgruppen 18–29 år økte med 2 250 personer fra 2000 til 2008, jf. figur 3.13. Dette tilsvarer en vekst på 27 pst. I motsetning til i eldre aldersgrupper, der uføreraten har avtatt eller vært relativt stabil de siste årene, har det gjennomgående vært en økning i uføreratene i yngre aldersgrupper. OECD understreker at denne utviklingen er svært bekymringsfull, siden unge uføre kan ha lange perioder som stønadsmottakere foran seg.

I rapporten om arbeidsmarkedet for unge advarer OECD mot et for sjenerøst trygdesystem, som i kombinasjon med en høy terskel for å motta ledighetstrygd kan bidra til å skyve arbeidsfôr ungdom over på helse relaterte stønader. Tiltak bør rettes inn mot aktivisering av

unge stønadsmottakere, og i den forbindelse kommer OECD med bl.a. følgende anbefalinger:

- Retten til velferdsytelser for ungdom kan gjøres betinget av fullført videregående skole.
- Unge bør prioriteres i saksbehandlingen, og ansatte i NAV bør få klare administrative retningslinjer. Oppfølgingsgarantien for 20–24 åringer er et steg i riktig retning, men bør tilføres større grad av gjensidighet ved at stønadene tilbakeholdes hvis stønadsmottakeren ikke overholder sine forpliktelser.
- Arbeidsevnevurdering i saksbehandling av helse relaterte stønader bør prioriteres. Arbeidsevnevurdering kan også brukes til å skreddersy bistand ut fra den enkeltes risiko for å falle ut av arbeidsmarkedet.
- Allmennpraktiserende legers funksjon som portvoktere til langtidssykemelding og uførestønad bør revurderes.
- Bruken av private rehabiliteringstjenester bør utvides.



Figur 3.13 Utviklingen i antallet unge mottakere av uføreytelser. Andel av total befolkning i de ulike aldersgruppene. Prosent

Kilde: OECD.

¹ En person defineres som inaktiv dersom vedkommende verken har jobb, er arbeidssøker eller er under utdanning.

tilbake i arbeid. Langvarig sykefravær reduserer sannsynligheten for å komme tilbake i arbeid. Blant dem som hadde brukt opp sykepengerrettighetene i 2007, befant i underkant av 20 pst. seg på ulike uføreytelser tre måneder etter endt sykdomsforløp, jf. figur 3.12.C. Det er videre en stor andel som mottar uføreytelser etter at de har avsluttet en periode som mottaker av attførings- eller rehabiliteringspenger.

Antall *AFP-pensjonister* har økt jevnt over tid. Ved utgangen av første halvår i år var det registrert 46 200 AFP-pensjonister. Dette er 3 900 flere enn på samme tid i 2007. Konstante uttaksrater tilsier til sammenlikning en økning på vel 4 000 AFP-pensjonister gjennom 2008. Veksten i antallet AFP-pensjonister de siste årene kan i stor grad tilskrives den demografiske utviklingen ved at de store etterkrigskullene nå er i ferd med å nå AFP-alder. Dette trekker også i retning av en fortsatt sterk økning i antallet AFP-pensjonister i de nærmeste årene.

3.5.2 Arbeidsmarkedstiltak

Regjeringen legger stor vekt på å føre en arbeidsmarkedspolitikk som sikrer høy yrkesdeltakelse, lav ledighet og redusert fattigdom. Sentrale elementer i dette arbeidet er å legge til rette for aktiv jobbsøking og formidling til arbeid. Arbeids- og velferdsetatens virkemidler må innrettes mot individuell oppfølging og nødvendig bistand til arbeidssøkere. De siste årene har det vært en sterk reduksjon i ledigheten. Det er imidlertid fortsatt grupper med behov for å forbedre sine kvalifikasjoner som trenger særskilt bistand for å komme i arbeid. Arbeidsmarkedstiltakene inngår derfor som sentrale elementer i Regjeringens handlingsplan mot fattigdom, herunder kvalifiseringsprogrammet, og handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen. Et forslag til forenklinger av regelverket for arbeidsmarkedstiltak, som skal gjøre det lettere å tilpasse bistanden til brukernes individuelle behov, har vært på høring.

For 2008 er det lagt opp til et gjennomsnittlig nivå på 40 000 tiltaksplasser under kap. 634 Arbeidsmarkedstiltak. Dette omfatter tiltak for ordinære arbeidssøkere og spesielle arbeidsmarkedstiltak for yrkeshemmede. I tillegg tilbys arbeidsrettede tjenester for yrkeshemmede finansiert over folketrygden.

Som en oppfølging av St.meld. nr. 9 (2006–2007) foreslår Regjeringen å endre finansieringen av enkelte arbeidsrettede stønader, slik at stønad til skolepenger, fadder og arbeidstrening flyttes fra folketrygdloven under kap. 2653 Ytelser til yrkesrettet attføring til forskrift hjemlet i arbeidsmar-

kedsloven og rammefinansieres over kap. 634. Overføringen tilsvarer 27 800 tiltaksplasser.

Det er viktig å mobilisere arbeidskraftressurser, særlig gjelder dette personer som har mistet eller står i fare for å miste kontakten med det ordinære arbeidslivet. I løpet av de siste årene har det vært en klar styrking av tiltaksinnsatsen ved at tiltaksomfanget har holdt seg forholdsvis stabilt samtidig som antall arbeidssøkere har blitt redusert. Regjeringens budsjettforslag gir rom for å gjennomføre et samlet tiltaksnivå på om lag 68 000 plasser i gjennomsnitt for 2009, inkludert overføringen på 27 800 plasser fra kap. 2653. Det foreslåtte tiltaksnivået gir mulighet for økt tiltaksinnsats overfor deltakere på kvalifiseringsprogrammet, samt en utvidelse av forsøksordningen med tidsubestemt lønnstilskudd, jf. omtale i neste avsnitt.

For å øke overgangen til jobb vil Regjeringen gjøre en aktiv innsats overfor ungdom som har vært ledige i lang tid. I 2007 ble det innført en oppfølgingsgaranti for ungdom mellom 20 og 24 år som har vært helt ledige i tre måneder eller mer. Garantien skal bidra til aktiv jobbsøking, egenaktivitet og motivasjon. Regjeringen ønsker å styrke innsatsen overfor ungdom ved å innføre en garanti fra 2009 som skal sikre at personer i aldersgruppen 20–24 år som har vært sammenhengende ledige i seks måneder eller mer tilbys arbeidsmarkedstiltak. I 2008 ble det innført en tiltaksgaranti for langtidsledige som har vært sammenhengende helt ledige i mer enn to år. Denne garantien videreføres. Dessuten videreføres ungdomsgarantien, som innebærer at personer under 20 år uten jobb eller skoleplass, skal tilbys arbeidsmarkedstiltak.

3.5.3 Andre sysselsettingspolitiske tiltak

Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil legge fram en lovproposisjon om å erstatte rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad med en ny midlertidig trygdeytelse, arbeidsavklaringspenger, for Stortinget i løpet av høsten 2008. Nye regler vil tre i kraft i 2009, tidligst med virkning fra 1. mai. Omleggingen er et ledd i oppfølgingen av St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering. Den nye ordningen skal bidra til å lette stønadsforvaltningen og dermed frigjøre ressurser for oppfølgingsarbeidet i Arbeids- og velferdsetaten. I tillegg skal etaten i større grad enn i dag kunne tilby oppfølging og tiltak uavhengig av hvilken livsoppholdsytelse personen mottar.

Regjeringen går inn for at forsøksordningen med tidsubestemt lønnstilskudd skal utvides. Tidsubestemt lønnstilskudd er forbeholdt personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne, der

alternativet er uførepensjon. Tiltaket skal bidra til å beholde personer i arbeid og få flere uføretrygdede inn i arbeidslivet. Forsøksordningen startet høsten 2007 med 100 tiltaksplasser fordelt på fem fylker. I 2008 ble den gjort landsomfattende og utvidet med 400 plasser. Forsøksordningen videreføres og utvides i 2009, og det skal gjennomføres en evaluering av blant annet sysselsettingseffekten og de økonomiske konsekvensene av ordningen.

Kvalifiseringsprogrammet er en sentral del av Regjeringens fattigdomssatsing. Programmet innebærer en forsterket innsats overfor personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og som står uten eller bare mottar svært begrensede ytelser til livsopphold fra folketrygden. Tettere og mer forpliktende bistand fra arbeids- og velferdsforvaltningen skal sikre at flere i målgruppen kommer i arbeid. Deltakerne i programmet skal tilbys arbeidsmarkedstiltak når dette er hensiktsmessig, eventuelt i kombinasjon med medisinsk behandling, opptrening og egenaktivitet. Ved utgangen av august 2008 var det om lag 1 200 deltakere på programmet.

NAV-reformen er en viktig organisatorisk reform for å sikre en brukervennlig, samordnet og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Hovedmålet med reformen er å få flere i arbeid og færre på stønad. NAV-kontorene etableres i samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og den enkelte kommune, og skal fungere som samlende kontaktsteder slik at brukerne får ett sted å henvende seg. Ved utgangen av 2008 vil det gjenstå å etablere om lag 180 NAV-kontorer, og de aller fleste av disse vil bli etablert i 2009. For å gi rom for fortsatt godt tjenestetilbud mens reformen gjennomføres, foreslås driftsbevilgningen til Arbeids- og velferdsetaten midlertidig styrket i 2009.

Regjeringen foreslår å bedre vilkårene ved permittering for arbeidstakere i fiskeindustrien gjennom å senke kravet til arbeidstidsreduksjon for å få dagpenger de første ti dagene av permitteringen fra 50 til 40 pst. i denne næringen. Fiskeindustrien er fritatt for lønnsplikt ved permitteringer. I stedet for lønn får arbeidstakerne i dag dagpenger de første ti dagene av permitteringsperioden, men bare dersom arbeidstidsreduksjonen er minst 50 pst. Regjeringens forslag innebærer dermed at flere permitterte arbeidstakere i fiskeindustrien vil motta en ytelse også de ti første dagene.

Regjeringen ønsker å stimulere til forlenget arbeidsinnsats blant eldre arbeidstakere. Inntil i år fikk personer i aldersgruppen 67–69 år avkortet alderspensjonen med 40 pst. av arbeidsinntekt utover 2G. Disse avkortingsreglene samsvarer dårlig med de prinsippene en har lagt vekt på i pen-

sjonsreformen, der det vil bli innført fleksibel pensjonering fra 62 år basert på nøytral justering av årlig pensjon og uten avkorting mot eventuell arbeidsinntekt. Regjeringen fjerner avkortingsregelen for 67-åringer fra 1. januar 2008, og foreslår nå å følge opp dette ved å oppheve avkortingsreglene for 68-åringer fra og med 1. januar 2009. Undersøkelser tyder på at mer liberale regler for kombinasjon av arbeidsinntekt og trygd vil bidra til lavere avgangsrater fra yrkeslivet etter 67 år. Beregninger fra Frischsenteret indikerer at effekten av å fjerne avkortingsreglene for 67–69-åringer er en økning i yrkesfrekvensen i denne aldersgruppen som helhet på i størrelsesorden 0,5–1 prosentpoeng.

Arbeidsinnvandring

Etter EØS-utvidelsen i 2004 har arbeidsinnvandringen fra de nye EØS-landene økt sterkt, særlig fra Polen og Litauen, jf. boks 2.5. Dette har bidratt til å redusere presstendensene i arbeidsmarkedet og forlenget konjunkturoppgangen. Samtidig har det skapt betydelige utfordringer å opprettholde standardene på lønns- og arbeidsvilkår og hindre usikkerhet i arbeidslivet. I stortingsmeldingen om arbeidsinnvandring som ble lagt fram i vår, foreslo Regjeringen en rekke tiltak for å sikre fortsatt god tilgang på arbeidskraft fra utlandet. Tiltakene sikter bl.a. mot et enklere og mer oversiktlig regelverk, en forenklet søknadsprosedyre og bedre informasjon, og vil dermed gjøre det enklere både for arbeidsinnvandrerne selv og for bedriftene som ønsker å rekruttere.

Det er stor usikkerhet knyttet til arbeidsinnvandringen fra de nye EØS-landene framover. Bransjer som de senere årene har rekruttert et betydelig antall arbeidsinnvandrere fra de nye EØS-landene, som bygg og anlegg og deler av industrien, viser nå tegn til avmatning, jf. avsnitt 2.4. Arbeidsinnvandrere fra nye EØS-land som har hatt gyldig oppholdstillatelse i Norge i ett år og som oppfyller visse vilkår, herunder at det kan dokumenteres tilbud om arbeid minst ett år framover, kan ved søknad få innvilget en femårig oppholdstillatelse. Denne vil også gjelde dersom personen blir arbeidsledig innenfor denne perioden. Mange av innvandrerne som har kommet de senere årene, vil nå være på slike oppholdstillatelser. I den grad den reduserte etterspørselen etter arbeidskraft i Norge gir seg utslag i økt arbeidsledighet blant arbeidsinnvandrerne fra de nye EØS-landene, og disse har rett til og velger å bli i Norge, vil sysselsettingspolitikken kunne bli stilt overfor nye utfordringer, blant annet ved at en betydelig

andel av dem er lavkvalifiserte og har mangelfulle norskkunnskaper. Det kan også bli økt tilbud av svart arbeid. Usikkerheten er imidlertid betydelig, blant annet tatt i betraktning at Polen og flere av de andre nye EØS-landene de senere årene har hatt en markert bedring i levestandarden og økt etterpørsel etter arbeidskraft.

Sammen med de fleste andre EØS-land innførte Norge i 2004 overgangsordninger for åtte av de ti nye medlemslandene. Reglene innebærer at borgere fra disse landene må ha levert søknad om arbeidstillatelse før de kan begynne å arbeide, og det må foreligge tilbud om heltidsarbeid med tilsvarende lønns- og arbeidsvilkår som for norske arbeidstakere. Ordningene omfatter ikke midlerti-

dig utstasjonerte arbeidstakere. Overgangsordningene utløper 1. mai 2009, med unntak av de som gjelder for Bulgaria og Romania. Dette vil isolert sett svekke mulighetene for å sikre norske lønns- og arbeidsforhold.

Regjeringen anser det som viktig at arbeidsinnvandrere tilbys ordnede lønns- og arbeidsvilkår, og legger nå fram en ny handlingsplan mot sosial dumping, jf. boks 3.7. Slik videreføres og forsterkes det arbeidet mot sosial dumping som ble varslet i Soria Moria-erklæringen, og som har fått form blant annet gjennom den eksisterende handlingsplanen mot sosial dumping fra mai 2006. Et virkemiddel for å forhindre sosial dumping er allmenngjøring av hele eller deler av tariffavtaler. Allmenn-

Boks 3.7 Handlingsplan 2 mot sosial dumping

Tiltakene i Regjeringens første handlingsplan mot sosial dumping fra 2006 er nå iverksatt. Handlingsplanen har hatt effekt, og det rapporteres om færre alvorlige tilfeller av sosial dumping, særlig i byggebransjen. Likevel er utfordringene med å sikre et seriøst arbeidsliv betydelige, i byggebransjen så vel som i andre bransjer, herunder servicesektoren. I tillegg skal overgangsordningene for individuelle arbeidstakere fra nye EU-land oppheves senest 1. mai 2009. Regjeringen foreslår derfor en handlingsplan 2 mot sosial dumping:

Økte ressurser til Arbeidstilsynet

Regjeringen vil sikre tilsynsetaten økte ressurser i innsatsen mot sosial dumping. I tråd med dette foreslås det en styrking av Arbeidstilsynets budsjett med 10 mill. kroner.

Effektivisering av allmenngjøringsordningen

Regjeringen vil utrede hvordan allmenngjøringsordningen kan forbedres slik at den kan bli et mest mulig effektivt virkemiddel også for nye bransjer.

Solidaransvar for oppdragsgivere etter allmenngjøringsloven

Regjeringen vil igangsette en utredning av en modell for solidaransvar etter allmenngjøringsloven. I tillegg til å sikre faktisk lønnsutbetaling, er siktemålet for et solidaransvar å gi oppdragsgivere sterkere motivasjon til å velge seriøse underleverandører.

Id-kort i renholdsbransjen

Regjeringen vil utrede hvilke krav som bør stilles for å gjøre id-kort til et egnet virkemiddel mot sosial dumping i renholdsbransjen. Regjeringen vil også vurdere om id-kort vil være hensiktsmessig i andre bransjer.

Regionale verneombud i hotell- og restaurantbransjen

Regjeringen vil, i lys av erfaringene fra dagens ordning i bygge- og anleggsbransjen, innføre regionale verneombud i hotell- og restaurantbransjen.

Rett til yrkesskadeforsikring

Regjeringen vil iverksette tiltak for å bedre informasjonen om regelverket om yrkesskadeforsikring, slik at arbeidsgivere blir kjent med sine forpliktelser og arbeidstakere får kjennskap til hvilke rettigheter de har hvis ulykker inntreffer.

Informasjon og veiledning

Regjeringen vil sikre at Arbeidstilsynet prioriterer sitt ansvar og sine oppgaver med å informere og veilede arbeidstakere og virksomheter om rettigheter og plikter i norsk arbeidsliv.

Tiltak mot sosial dumping i landbruket

Regjeringen vil, gjennom kontakt med landbrukets organisasjoner, bidra til satsing på informasjon til foretak i landbruket som bruker utenlandsk arbeidskraft. Arbeidstilsynets tilsyn rettet mot sosial dumping i landbrukssektoren vil intensiveres.

gjøring sikrer i dag tariffbestemte minstelønnssetter for bygningsarbeidere på byggeplasser over hele landet, elektrofagsarbeidere på byggeplasser i Oslo og Akershus, og produksjonsarbeidere på enkelte petroleumsanlegg på land.

3.6 Inntektspolitikken

Det inntektspolitiske samarbeidet står sentralt i den økonomiske politikken i Norge og har bidratt til at vi i de siste 30 årene har hatt lavere arbeidsledighet enn de fleste andre OECD-land. Norge har i likhet med de øvrige nordiske landene 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 fleksibilitet og god omstillingsevne i norsk økonomi. En koordinert lønnsdannelse har bidratt til jevn inntektsfordeling og lav arbeidsledighet.

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 forhandlingene.

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 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 inntektsoppgjørene.

Regjeringen oppnevnte i juni 2006 en kommisjon som ble bedt om å gi en samlet beskrivelse av lønnsforskjeller mellom kvinner og menn og vurdere hva som kan bidra til å redusere disse. Like lønnskommisjonen leverte sin utredning *NOU 2008:6 Kjønn og lønn. Fakta analyser og virkemidler for likelønn* 21. februar 2008. Likelønnskommisjonens utredning har vært på høring, og Regjeringen vil, på bakgrunn av Likelønnskommisjonens rapport og høringsuttalelsene, vurdere forslagene og videre håndtering av arbeidet med likelønn mellom kjønnene.

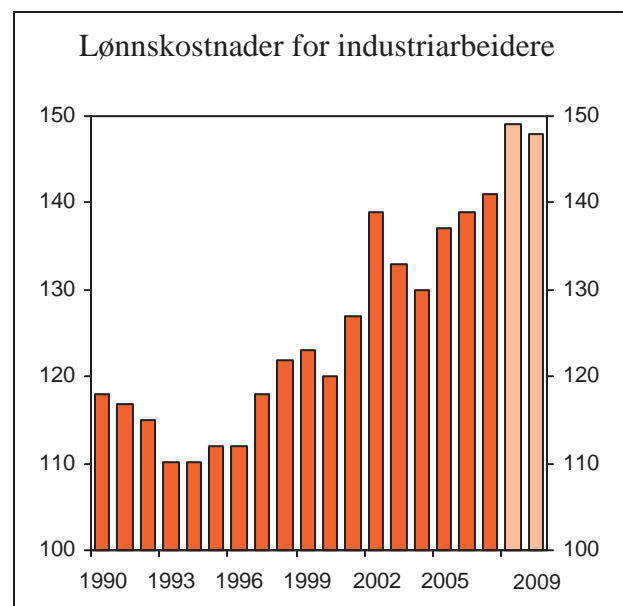
Regjeringen satte i november 2007 ned et ekspertutvalg til å utrede spørsmålet om likestilling av arbeidstiden for arbeidstakere som arbeider skift og turnus. Utvalget skal videre kartlegge sammenhengen mellom deltid/småbrøkstillinger, uønsket deltid og organiseringen av arbeidstiden. Utvalget har frist 3. oktober 2008. Rapporten vil

deretter bli sendt på en ordinær høring, og Regjeringen tar sikte på å følge opp saken i løpet av våren 2009.

Den norske lønnsforhandlingsmodellen bygger på at lønnsveksten over tid må holdes innenfor en ramme som sikrer en tilstrekkelig størrelse på konkurranseutsatt sektor. For å oppnå et slikt resultat med lavest mulig kostnader har Norge en tradisjon for at sentrale deler av konkurranseutsatt virksomhet forhandler først, den såkalte frontfagsmodellen. Gjennomføringen av inntektsoppgjørene er imidlertid partenes eget ansvar.

Vi har likevel opplevd perioder der lønningene har steget raskere i norske bedrifter enn hos våre handelspartnere. Dette har særlig vært tilfellet i perioder med et stramt arbeidsmarked og god lønnsomhet i bedriftene, liknende den situasjonen vi har hatt de siste årene. Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) anslår veksten i gjennomsnittlig årslønn til 5,4 pst. i 2007, opp fra 4,1 pst. i 2006. Lønnsveksten i fjor var den høyeste siden 2002, og klart over gjennomsnittet for de siste ti årene på 4,7 pst.

Kostnadsnivået i Norge er høyt i internasjonal målestokk. Målt i felles valuta var lønnskostnadene for arbeidere i industrien i fjor vel 40 pst. høyere i Norge enn hos våre handelspartnere, jf. figur 3.14. Dersom også funksjonærer inkluderes i sammenlikningen, var lønnskostnadene nær 25 pst. høyere enn hos handelspartnerne. Høye priser på viktige



Figur 3.14 Lønnskostnader for industriarbeidere i Norge i forhold til handelspartnere. Felles valuta. Indeks. Handelspartnere = 100

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

norske eksportprodukter har bidratt til at lønnsomheten likevel har vært god i konkurranseutsatte næringer sett under ett. Et internasjonalt tilbakeslag og en nedgang i prisene på norske eksportvarer, vil imidlertid raskt kunne endre dette bildet. I denne meldingen er det lagt til grunn en lønnsvekst på 6 pst. i 2008 og 5 pst. i 2009, jf. nærmere omtale i avsnitt 2.5. Sammen med anslagene for veksten i konsumprisene innebærer dette en reallønnsvekst på om lag 2 pst. både i 2008 og 2009. I fjor var reallønnsveksten $4\frac{1}{2}$ pst., den høyeste på over 30 år.

Lønnsveksten hos handelspartnerne anslås til om lag $3\frac{1}{2}$ pst. i år og $3\frac{1}{4}$ pst. neste år. Lønnsanslagene i denne meldingen innebærer en svekkelse av den kostnadmessige konkurranseevnen i 2008 og 2009 sett under ett på om lag $4\frac{1}{2}$ pst. Det er i anslaget lagt til grunn at kronen vil styrke seg med $\frac{1}{4}$ pst. i denne perioden. Dette innebærer at time-lønnskostnadene for arbeidere i industrien kan bli nær 50 pst. høyere i Norge enn hos handelspartnerne. En balansert utvikling i norsk økonomi framover vil kreve at hensynet til konkurranseevnen må være retningsgivende for gjennomføringen av inntektsoppgjørene både i 2009 og i de påfølgende årene.

3.7 Regjeringens klimapolitikk

3.7.1 Norges klimamål

FNs klimapanel konkluderte i sin fjerde hovedrapport at menneskeskapte klimagassutslipp er hovedårsaken til den globale oppvarmingen de siste 50 år. Dersom det ikke gjennomføres tiltak for å begrense utslippene, vil de samlede utslipp av klimagasser, inklusive endret opptak i skog, ifølge OECD øke med over 50 pst. fra 2005 til 2050. I-landene, som representerer 18 pst. av jordas befolkning, står for 40 pst. av dagens utslipp. Samtidig anslås det at utviklingslandene vil stå for fire femdel av veksten i utslipp fram mot 2050. De forventede klimaendringene vil kunne medføre alvorlige skadevirkninger for mennesker og miljø. Fattige land vil trolig rammes særlig hardt, bl.a. gjennom oversvømmelser og redusert tilgang på drikkevann.

Regjeringen vil at Norge skal være et foregangsland i klimapolitikken og en pådriver i arbeidet for en ny og mer ambisiøs internasjonal klimavtale. Utgangspunktet for en slik avtale bør være at den globale temperaturøkningen skal holdes under 2°C sammenliknet med førindustrielt nivå. Å begrense temperaturøkningen til 2°C vil kreve at samlede globale utslipp blir redusert med minst 50 pst. fra dagens nivå innen 2050.

Norge har et forpliktende mål om karbonnøytralitet som innebærer at vi senest i 2050 skal sørge for globale utslippsreduksjoner som motsvarer våre gjenværende utslipp av klimagasser. Som en del av en global og ambisiøs klimavtale, der også andre industriland tar på seg store forpliktelser, vil Norge forplikte seg til et mål om karbonnøytralitet senest i 2030. I Kyoto-perioden, som omfatter årene 2008–2012, vil Norge redusere sine utslipp med 10 prosentpoeng mer enn det som følger av Kyoto-avtalen. Overoppfyllelsen vil skje gjennom utslippsreducerende tiltak i andre land, i hovedsak i utviklingsland.

Partsmøtet i FN's klimaforhandlinger på Bali i desember 2007 satte i gang en prosess for langsiktig samarbeid under Klimakonvensjonen. Møte i Ghana i august 2008, som Norge finansierte, brakte klimaforhandlingene et skritt videre. Norges initiativ mot avskoging i utviklingsland ble godt mottatt, og flere land har vist vilje til å være med og finansiere tiltak på dette området. Norges forslag om å auksjonere en andel FN-kvoter for å finansiere klima- og tilpasningstiltak i utviklingsland vakte også interesse. Muligheten for å differensiere mellom utviklingsland når det gjelder utslippsforpliktelser ble diskutert.

I Klimameldingen gikk Regjeringen inn for at Norge fram til 2020 skal ta ansvar for å redusere de globale utslippene av klimagasser tilsvarende 30 pst. av Norges utslipp i 1990. Et reduksjonsmål på 30 pst. i forhold til 1990 innebærer at utslippene ikke må overskrive 35 mill. tonn CO_2 -ekvivalenter i 2020, inkludert kvotekjøp og opptak i skog. Med utgangspunkt i daværende utslippframskriving for 2020, innebar denne målsetningen et samlet behov for utslippsreduksjon i Norge og utlandet på 24 mill. tonn CO_2 -ekvivalenter. I meldingen anslo Regjeringen at det var realistisk å ha et mål om å redusere utslippene i Norge med 13–16 mill. tonn CO_2 -ekvivalenter, inkludert muligheten til å regne inn opptak av CO_2 i norsk skog. I klimaforliket mellom regjeringspartiene og opposisjonspartiene på Stortinget, med unntak av Fremskrittspartiet, ble intervallet fra Klimameldingen utvidet til 15–17 mill. tonn CO_2 -ekvivalenter. Endringen må ses i sammenheng med sterkere satsing på bl.a. fornybar energi, forskning og teknologiutvikling og ytterligere tiltak for å redusere utslipp i transportsektoren. Om lag to tredjedeler av Norges totale utslippsreduksjoner vil i så fall gjennomføres nasjonalt.

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 3.7.2, mens avsnitt 3.7.3 gir en oversikt over gjennomførte tiltak for å redusere utslippene av klimagasser. Avsnitt 3.7.4 redegjør for Statens kjøp og salg av kvoter. Regjeringens klimapolitikk er også omtalt i avsnitt 7.2.

3.7.2 Utslippsutvikling og utslippsframskrivinger

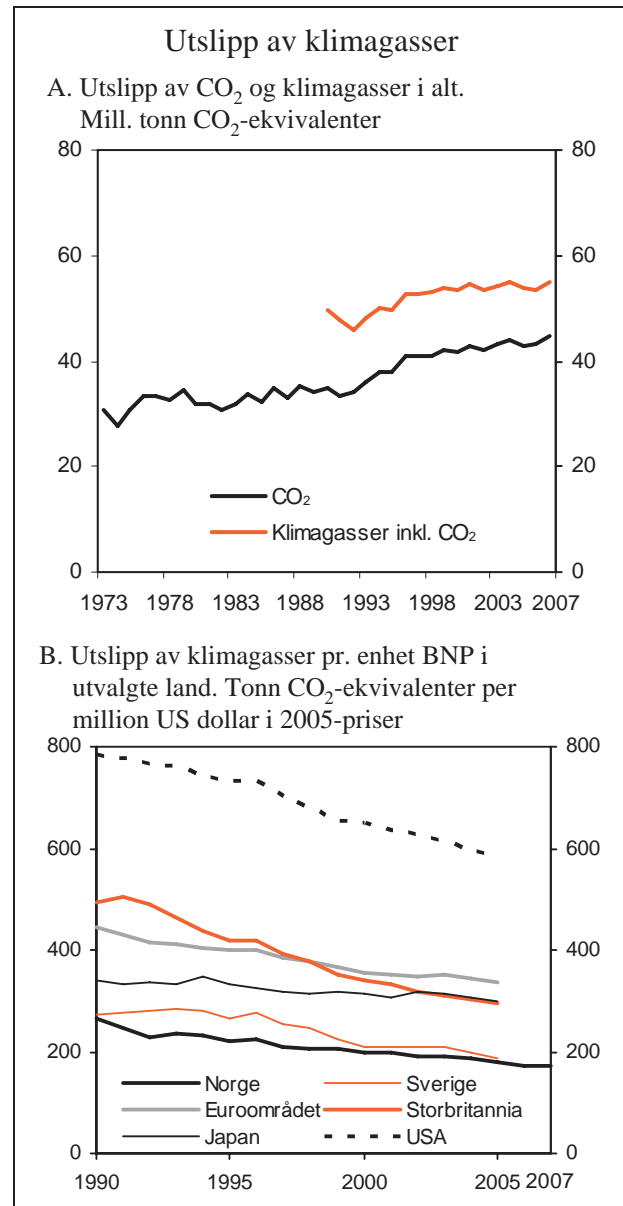
Siden 1990 har utslippene av klimagasser i Norge økt med om lag 11 pst. Størstedelen av økningen skjedde på 1990-tallet, jf. figur 3.15A. Foreløpige tall fra utslippsregnskapet viser at de samlede norske klimagassutslippene var på 55,0 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2007, som er om lag samme nivå som i 2001. Økningen fra 2006 var på 2,8 pst. og var særlig knyttet til oppstart av et anlegg for mottak og prosessering av naturgass på Melkøya utenfor Hammerfest.

Siden 1990 har utslippene av klimagasser i Norge vokst langt mindre enn aktiviteten i økonomien. Dette er også tilfelle for de aller fleste andre vestlige land, jf. figur 3.15B, men Norge er et av landene med størst prosentvis nedgang i utslippsintensiteten. Den lavere utslippsintensiteten kan bl.a. tilskrives tiltak i miljøpolitikken, teknologisk framgang og endringer i næringsstrukturen. For eksempel vil utslippene av klimagasser normalt reduseres i forhold til BNP etter hvert som tjenesteytende næringer utgjør en større del av økonomien.

Det er store nivåforskjeller i landenes utslippsintensitet. I USA er klimagassutslippene per enhet BNP fortsatt mye høyere enn i de fleste andre vestlige land, selv om utslippsintensiteten også her er betydelig redusert siden 1990. Både Norge og Sverige har en forholdsvis lav utslippsintensitet, noe som må ses i sammenheng med stor tilgang på fornybare energikilder.

Langsiktige framskrivinger av miljøskadelige utslipp til luft ble sist presentert i Nasjonalbudsjettet 2007. Utslippene av klimagasser ble anslått til om lag 59 mill. tonn CO₂-ekvivalenter både i 2010 og i 2020. I tråd med internasjonale retningslinjer for rapportering under Klimakonvensjonen var framskrivingene basert på en videreføring av gjeldende politikk. I Nasjonalbudsjettet 2008 ble ny informasjon, bl.a. fra utslippsregnskapet, vurdert å trekke i retning av en viss nedjustering av de framskrevne utslippene, til rundt 58 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2010 og 57 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2020.

Siden begynnelsen av 1990-tallet er det gjennomført en rekke tiltak i Norge som har bidratt til å redusere utslippene av klimagasser. Dette omfat-



Figur 3.15 Utslipp av klimagasser i Norge og sammenlikning av utslippsintensitet

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Statens forurensningstilsyn, IMF, OECD, UNFCCC og Finansdepartementet.

ter bl.a. CO₂-avgiften, klimakvotesystemet, direkte tiltak rettet mot avfallssektoren og frivillige avtaler med industrien om reduksjon i utslipp av SF₆, CO₂ og PFK. I Norges siste rapportering til FN under Klimakonvensjonen i 2006 ble det anslått at allerede gjennomførte tiltak isolert sett bidrar til å redusere utslippene av klimagasser i 2010 med mellom 8½ og 11 mill. tonn CO₂-ekvivalenter, sammenliknet med et forløp uten tiltak. Det er betydelig usikkerhet knyttet til slike beregninger.

Det vedtatte budsjettet for 2008 og Regjeringens forlag til budsjett for 2009 innebærer ytterligere tiltak for å redusere utslippene av klimagas-

ser, jf. nærmere omtale i avsnitt 3.7.3. Det foreligger også annen ny informasjon av betydning for utslippene i 2008 og årene framover. Blant annet har gasskraftverket på Kårstø kun vært i drift i en kort periode etter at det ble ferdigstilt høsten 2007. Dette må ses i lys av markedsforholdene med relativt lave priser på elektrisitet i Sør-Norge og høye gasspriser. I hvilken grad kraftverket vil settes i produksjon i tiden framover vil avhenge av eiernes kommersielle beslutninger. I tillegg ligger det nå an til at gasskraftverket på Mongstad først settes i verk i andre halvdel av 2010, mens vurderingene av utslippsutviklingen i Nasjonalbudsjettet 2008 var basert på normal drift i hele 2010. Disse forholdene trekker i retning av at utslippene i 2010 kan bli noe lavere enn tidligere anslått. På den annen side indikerer oppdaterte anslag for olje- og gassvirksomheten noe økte utslipp av klimagasser både i 2010 og 2020.

Nye befolkningsframskrivninger fra Statistisk sentralbyrå viser en sterkere befolkningsvekst i årene framover enn tidligere lagt til grunn. I det såkalte middelalternativet er befolkningen i 2020 oppjustert med om lag 7 pst. sammenliknet med forrige befolkningsframskriving. En større befolkning trekker isolert sett i retning av økt økonomisk aktivitet og høyere utslipp.

Klimagassregnskapet for skogen fra Norsk institutt for skog og landskap og Statens forurensningstilsyn viser at skogen i Norge årlig tar opp om lag 25–30 mill. tonn CO₂. Nettoopptaket i skog tilsvarende dermed om lag halvparten av de totale norske utslippene av klimagasser. Stående kubikkmasse i norske skoger har om lag doblet seg det siste århundret. Bindingen av karbon i skog er også inkludert i utslippsforpliktelsen under Kyoto-protokollen, men kun i begrenset grad i første forpliktelsesperiode. For Norge er dette beregnet å kunne utgjøre om lag 1,5 mill. tonn CO₂ per år. Regjeringen har vedtatt at Norge skal regne bidraget fra skogskjøtsel mot utslippsforpliktelsen i 2008–2012, men vil samtidig overoppfylle forpliktelsen tilsvarende slik at ambisjonen om utslippskutt ikke reduseres.

Regjeringen vil legge fram nye langsiktige makroøkonomiske framskrivninger i Perspektivmeldingen 2008, inkludert framskrivninger av miljøskadelige utslipp til luft.

3.7.3 Tiltak for å redusere utslippene av klimagasser

Regjeringen har i inneværende stortingsperiode gjennomført en rekke tiltak for å redusere utslippene av klimagasser. Blant annet er avgiftssystemet

met endret i miljøvennlig retning, markedet for omsettelige utslippskvoter er utvidet til å omfatte flere utslippskilder, byggeforskriftene er endret og satsingen på miljøvennlig transport, energibruk og teknologiutvikling er økt. Som en oppfølging av klimamålokket gir dette avsnittet en oversikt over viktige tiltak som er gjennomført i denne stortingsperioden for å redusere utslippene av klimagasser, samt regjeringens forslag i 2009-budsjettet. Virkningen av tiltakene er ikke tallfestet. Regjeringen vil komme tilbake med et mer helhetlig opplegg for rapportering av utslippsreducerende tiltak i Nasjonalbudsjettet 2010.

Riktig utformede *avgifter* gir incentiver til at utslippsreduksjonene gjennomføres der hvor det er billigst. CO₂-avgiften ble innført i 1991 og omfatter CO₂-utslipp fra mineralolje, bensin og forbrenning av olje og gass på kontinentalsokkelen. I forbindelse med utvidelsen av kvotesystemet ble det i statsbudsjettet for 2008 innført fritak for CO₂-avgift for mineralolje som leveres til bruk som gir kvotepfiktige utslipp av CO₂. Fra 1. januar 2008 ble CO₂-avgiften for innenriks luftfart økt med 10 øre pr. liter, mens det i statsbudsjettet for 2007 ble innført fritak for CO₂-avgift for andelen bioetanol i bensin.

I Regjeringens politiske plattform fra Soria Moria ble det varslet en gjennomgang av CO₂-avgiften for å hindre at bruk av gass til oppvarmingsformål utkonkurrerer mer miljøvennlige alternativer. På denne bakgrunnen er det vedtatt innført en CO₂-avgift på innenlandsk bruk av gass til oppvarming mv. i boliger og næringsbygg. Avgiften er foreløpig ikke godkjent av EFTAs overvåkingsorgan og har derfor ikke trådt i kraft.

I statsbudsjettet for 2008 ble grunnavgiften på fyringsolje økt slik at den kom opp på samme nivå som elektrisitetsavgiften. Økt avgift på fyringsolje vil gjøre alternative kilder for oppvarming, som for eksempel bioenergi, forholdsvis mer lønnsomt.

I Regjeringens politiske plattform fra Soria Moria varslet Regjeringen at den ville legge om bilavgiftene for å stimulere til sikrere og mer miljøvennlige biler. På denne bakgrunnen er det bl.a. innført et fradrag i engangsavgiften på 10 000 kroner for motorvogner som kan benytte E85 som drivstoff. I budsjettet for 2007 ble slagvolum erstattet med CO₂-utslipp som beregningsgrunnlag for engangsavgiften. Omleggingen har bidratt til at gjennomsnittlig CO₂-utslipp fra nye kjøretøy er redusert fra et nivå på over 170 g/km til i underkant av 160 g/km. Det siste året er det imidlertid ikke observert noen ytterligere nedgang i gjennomsnittlig CO₂-utslipp fra nye kjøretøy.

Regjeringen har en målsetting om at gjennomsnittlig CO₂-utslipp i nybilparken i 2012 skal være

120 g/km. På den bakgrunn foreslås det i budsjettet for 2009 ytterligere endringer i CO₂-komponenten for å forsterke incentivene til å kjøpe biler med lave utslipp. Endringene er nærmere omtalt i St.prp. nr. 1 (2008–2009) Skatte-, avgifts- og tollvedtak.

I St.prp. nr. 1 (2006–2007) Skatte-, avgifts- og tollvedtak ble det signalisert at avgiftsforskjellen mellom bensin og autodiesel burde reduseres over tid. Den eksisterende avgiftsforskjellen mellom autodiesel og bensin kan ikke forklares ut fra forskjeller i miljøkostnader knyttet til disse drivstofftypene. I statsbudsjettet for 2008 ble derfor autodieselavgiften økt med 20 øre per liter. Som en del av oppfølgingen av klimaforliket ble autodieselavgiften økt med ytterligere 10 øre per liter og bensinavgiften med 5 øre per liter i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2008.

I tillegg til endringer i skatte- og avgiftsopplegget har Regjeringen gjennomført en rekke andre tiltak med effekt på norske klimagassutslipp.

Regjeringens satsing på *jernbane og kollektivtrafikk* startet opp allerede i statsbudsjettet for 2006, med en økning i bevilgningene til jernbane i forhold til Bondevik-regjeringens forslag til budsjett for 2006. Statsbudsjettet for 2007 innebar økt satsing på kollektivtransport og utbygging av gang- og sykkelveier. Bevilgningene til nyinvesteringer i jernbane ble økt med 50 pst. med sikte på å stimulere til overføring av gods fra veg til bane. Det ble samtidig innført fritak for elektrisitetsavgift for skinnegående transport fra 1. januar 2007. Bevilgningene til jernbane ble økt ytterligere i 2008.

I budsjettet for 2009 foreslår Regjeringen flere tiltak for å møte klimautfordringene på samferdselsområdet. Foruten en kraftig økning i bevilgningen til jernbaneinfrastruktur følger Regjeringen opp klimaforliket med forslag til bevilgning på 50 mill. kroner for å etablere prøveprosjektet Transnova, som skal bidra til å fremme bruk av mer miljøvennlige transportmidler. Transnova skal ha oppgaver innen informasjon og opplæring, og kan gi direkte tilskudd til tiltak som ellers ikke ville blitt realisert. I tråd med klimaforliket foreslås også en doubling av belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområdene med en bevilgning på om lag 325 mill. kroner. Det foreslås videre en opptrapping av forskningsprogrammet RENERGI under Samferdselsdepartementet. Formålet er å utvikle kunnskap og løsninger for mer miljøvennlig transport.

Regjeringen har fastsatt et samlet mål på 30 TWh økt *fornybar energi og energieffektivisering* over perioden 2001–2016. Grunnfond for energieffektivisering og fornybar energi ble etablert i 2007

med en fondskapital på 10 mrd. kroner. Regjeringen foreslår å tilføre fondet ytterligere 10 mrd. kroner i statsbudsjettet for 2009. Avkastingen fra dette fondet er på 431 mill. kroner i 2008 og forventes å bli mer enn 900 mill. kroner fra 2010 som følge av forslaget om økt fondskapital.

Med virkning fra 1. februar 2007 ble det innført nye og strengere energikrav i byggeforskriften til plan- og bygningsloven. De nye kravene er en oppfølging av Soria Moria-erklæringens mål om å redusere bruken av elektrisitet til oppvarming, stimulere til økt bruk av nye, fornybare energikilder og gjøre lavenergiboliger til standard.

CO₂-utslippene fra petroleumssektoren stammer hovedsakelig fra turbiner som genererer kraft til offshore installasjoner. Med bakgrunn i tekniske, økonomiske og forsyningsmessige forhold skal kraft fra land og utslippsfri kraft vurderes ved nye utbygginger og større utviklingsprosjekter. Det er krav om at alle planer for utbygging og drift av olje- og gassfelt skal inneholde en analyse av muligheten for kraftforsyning fra land. Det er i dag flere felt som får hele eller deler av kraftforsyningen fra land.

Satsingen på *fangst og lagring av CO₂* vil være et av de viktigste virkemidlene i kampen mot global oppvarming. Arbeidet med å følge opp den varslede politikken for CO₂-håndtering startet opp allerede i budsjettet for 2006.

I budsjettet for 2009 foreslås det bevilget 1 755 mill. kroner til videre arbeid med CO₂-håndtering på Kårstø og Mongstad og drift av Gassnova SF, som ivaretar statens interesser knyttet til CO₂-håndtering. I tillegg blir CLIMIT-programmet foreslått styrket med 20 mill. kroner til totalt om lag 150 mill. kroner. Videre foreslås det bevilget 20 mill. kroner til arbeid med CO₂-håndtering internasjonalt. Samlet innebærer dette at det foreslås bevilget om lag 1 925 mill. kroner til arbeid med CO₂-håndtering over Olje- og energidepartementets budsjett for 2009, en økning på om lag 800 mill. kroner fra 2008.

Som en del av oppfølging av klimaforliket ble bevilgninger til forskning og utvikling innen fornybare energikilder og karbonfangst og lagring økt med 70 mill. kroner i forbindelse med Revidert Nasjonalbudsjett 2008. I statsbudsjettet for 2009 foreslås bevilgninger til dette formål økt med til sammen 300 mill. kroner i forhold til saldert budsjett for 2008.

Over Landbruks- og matdepartementets budsjett er det foreslått bevilgninger til økt klimasatsing over jordbruksavtalen i 2009, herunder eget utviklingsprogram for *klimatiltak i jordbruket*.

Miljøverndepartementet har en koordinerende rolle i klimaarbeidet, og for 2009 er det foreslått en økning på 117 mill. kroner til klimatiltak over Miljøverndepartementets budsjett.

Regjeringen vil støtte prosjekter mot *avskoging og skogforringelse* i utviklingsland med opp til 3 mrd. kroner per år, som skal finansieres innenfor en økende norsk bistandsramme. I 2008 ble det bevilget 400 mill. kroner til skogtiltak i utviklingsland, hvorav 225 mill. kroner ble gitt som tilleggsbevilgning i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2008.

For 2009 foreslår Regjeringen en bevilgning på 1,5 mrd. kroner til tiltak mot avskoging og skogforringelse i utviklingsland. Utover dette foreslår Regjeringen å gi tilsagn om ytterligere bevilgninger til skogtiltaks på til sammen 1,5 mrd. kroner. Forslaget til samlet klima- og skogsatsing er dermed 3 mrd. kroner i statsbudsjettet for 2009. Regjeringens satsing skal bidra til raske, kostnadseffektive reduksjoner i utslipp av klimagasser fra avskoging og skogforringelse. Siktemålet er å få på plass mekanismer for regulere disse utslippene i en ny internasjonal klimaavtale.

3.7.4 Norges klimagassregnskap for Kyotoperioden

I perioden 2008–2012 har Norge ifølge Kyoto-avtalen plikt til å dekke sine utslipp av klimagasser med en tilsvarende mengde kvoter. Samtidig er Norge tildelt en årlig kvotemengde som er 1 pst. høyere enn utslippene i 1990. Dette gir en kvoteformue på om lag 50,1 mill. tonn i gjennomsnitt per år. I tillegg er det vedtatt å inkludere effekten av skogforvaltning, begrenset til 1,5 mill. tonn CO₂ per år.

Norske bedrifter som er underlagt kvoteplikt, er selv ansvarlig for å skaffe riktig mengde kvoter for egne utslipp. Tildeling og kjøp av slike kvoter skal skje innenfor rammen av EUs kvotehandelsystem. Det legges opp til at staten i gjennomsnitt ikke skal utstede kvoter for mer enn 15 mill. tonn CO₂ per år. Statens salgsvolum kan anslås til rundt 7 mill. tonn årlig, mens resterende kvoter tildeles vederlagsfritt til norske bedrifter.

Staten har dermed igjen kvoter tilsvarende knapt 37 mill. tonn CO₂ årlig til å dekke utslippene fra sektorer som ikke er en del av kvotemarkedet. Utslippene i disse sektorene er beregnet til å bli om lag 37 mill. tonn CO₂ årlig, noe som innebærer at Norge er om lag i balanse for å oppfylle Kyoto-avtalen.

Det er vedtatt at Norge skal overoppfylle Kyoto-avtalen med 10 pst., noe som tilsvarer 5 mill. tonn CO₂-ekvivalenter årlig i perioden 2008–2012. I tillegg har Regjeringen valgt å overoppfylle Kyotoforpliktelsen med ytterligere 1,5 mill. tonn CO₂ årlig gjennom å avstå fra å bruke kvoter som Norge tildeles på bakgrunn av skogtilvekst. Det legges videre opp til at det kjøpes utslippskvoter for et årlig utslipp på 100 000 tonn CO₂ fram til testanlegget på Mongstad er knyttet til en transport- og lagringsløsning, og til inndekking av utslipp knyttet til statsansattes internasjonale tjenestereiser med fly. Overoppfyllelsen på 6–7 mill. tonn årlig svarer om lag til statens kjøp av klimakvoter.

For 2009 foreslås det en bevilgning på 715 mill. kroner til kjøp av klimakvoter og en fullmakt til å inngå avtaler om kjøp av utslippskvoter utover foreslått bevilgning for inntil 6 300 mill. kroner. Til kjøp av klimakvoter for statsansattes internasjonale tjenestereiser med fly foreslås det bevilget 8,4 mill. kroner og en fullmakt på inntil 10,5 mill. kroner til å inngå avtaler utover foreslått bevilgning.

Utsettelsen av ESAs godkjenning av den norske tildelingsplanen tilsier at anslaget for salgsinntekter i 2008 nedjusteres. På usikkert grunnlag har en antatt at salget av kvoter kan starte i slutten av 2008, med et begrenset volum, anslått til en halv mill. tonn. Det kan ikke utelukkes at starttidspunktet for salg av kvoter må utsettes til 2009. Det budsjetteres derfor med at 6,5 mill. av de 7 mill. kvotene som var planlagt solgt i 2008, selges i 2009. Det skal dermed selges om lag 13,5 mill. kvoter i 2009. Med en anslått kvotepris på 190 kroner per tonn CO₂, vil dette å gi salgsinntekter på 2 565 mill. kroner.

Statlig kjøp og salg av kvoter er også omtalt i Finansdepartementets fagproposisjon.

4 Hovedtrekkene i skatte- og avgiftsopplegget for 2009

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 som følge av utbytteskatten, mer rettferdig formuesskatt og høyere minstefradrag. I tillegg er miljøprofilen i avgiftssystemet blitt tydeligere.

Det samlede skatte- og avgiftsnivået opprettholdes på 2004-nivå. Systemendringene i skattereformen bevares, noe som er med på sikre stabilitet og forutsigbarhet i skattesystemet. Dette er viktig for at det skal være attraktivt å investere og drive næringsvirksomhet i Norge. Innenfor disse rammene er hovedhensynene i Regjeringens forslag til endringer i skatter og avgifter for 2009:

- Fordelingsprofilen i skattesystemet styrkes ytterligere. Regjeringen vil forbedre formuesskatten ved å utvide grunnlagene og øke bunnfradraget. Arveavgiften gjøres mer rettferdig ved å begrense rabatten på ikke-børsnoterte aksjer, og ved å øke innslagspunktene og halvere de høyeste avgiftssatsene.
- Skatte- og avgiftssystemet skal fremme miljøvennlig atferd. Omleggingen av bilavgiftene i mer miljøvennlig retning videreføres.

I dette kapitlet gjøres det rede for hovedtrekkene i skatte- og avgiftsopplegget for 2009. For nærmere omtale av de enkelte forslagene vises det til St.prp. nr. 1 (2008–2009) Skatte-, avgifts- og tollvedtak.

Mer rettferdig fordeling

Regjeringen har allerede økt skatten betydelig for dem med høye formuer og høy inntekt. Viktigste endringene i formuesskatten ved at aksjerabatten er fjernet, og ved at 80-prosentregelen, som først og fremst begrenser formuesskatten for de rikeste, er strammet inn. For dem som kommer inn under

80-prosentregelen, er formuesskatten på aksjer mer enn doblet siden 2005.

Regjeringen vil styrke fordelingsprofilen i skattesystemet ytterligere i 2009 gjennom endringer i formuesskatten og arveavgiften. Ligningsverdiene av næringseiendom økes med anslagsvis 60 pst. i gjennomsnitt ved bl.a. å innføre en ny metode for å verdsette næringsseiendom som leies ut. Videre foreslås det å øke ligningsverdiene av bolig og fritidseiendom mv. med 10 pst. for å motvirke noe av nedgangen i ligningsverdier som andel av markedsverdier den siste tiårsperioden.

Regjeringen vil fjerne 80-prosentregelen. Det er ikke rimelig at mange med svært høye formuer skal betale formuesskatt etter minstesatsen på 0,8 pst., mens andre med relativt begrensede formuer skal betale høyeste formelle formuesskattesats på 1,1 pst.

Bunnfradraget i formuesskatten økes fra 350 000 til 470 000 kroner for enslige og fra 700 000 til 940 000 kroner for ektepar. Det betyr at mange med relativt små skattepliktige formuer, blant annet pensjonister som i stor grad har formuen plassert i bankinnskudd, vil slippe formuesskatt. Om lag 110 000 færre vil betale formuesskatt med Regjeringens forslag. Om lag 60 000 av disse er pensjonister. Forslagene til endringer i formuesskatten innebærer en samlet innstramming på om lag 1,2 mrd. kroner. Dette provenyet brukes til en vesentlig reduksjon i arveavgiften, som innbrakte om lag 2,6 mrd. kroner i 2007. Selv om provenyet fra arveavgiften reduseres betydelig på kort sikt, er det grunn til å tro at aldringen av befolkningen kombinert med formuesvekst vil øke provenyet igjen over tid.

Mangefull likebehandling innenfor dagens arveavgift svekker avgiftens legitimitet. Et hovedproblem er rabatten på 70 pst. som kun gjelder ved verdsetting av ikke-børsnoterte aksjer og andeler i ansvarlige selskap og kommandittselskap. Mottakere av reelt like stor arv eller gave kan dermed få svært forskjellig arveavgift avhengig av hva som mottas, hvordan overføringen er organisert, og om overdratt virksomhet er et aksjeselskap eller enkeltpersonforetak. Denne forskjellsbehandlingen kommer særlig de rikeste til gode, som ofte

har store deler av formuen sin plassert i ikke-børsnoterte aksjer.

Regjeringen foreslår å redusere den valgfrie rabatten for ikke-børsnoterte aksjer og andeler fra 70 pst. til 40 pst, og begrense rabatten til et arveavgiftsgrunnlag for slike aksjer og andeler på 10 mill. kroner for den enkelte mottaker. I tillegg vil økte skattemessige formuesverdier av næringsseiendom øke arveavgiften for dem som mottar aksjer og andeler i selskap som eier slik eiendom.

Regjeringen foreslår å halvere de høyeste arveavgiftssatsene, redusere de laveste satsene og øke fribeløpet og innslagspunktet i trinn 2 vesentlig. Satsene reduseres fra 8 og 20 pst. til 6 og 10 pst. for barn og foreldre og fra 10 og 30 pst. til 8 og 15 pst. for andre mottakere. Friabeløpet økes fra 250 000 til 470 000 kroner, og innslagspunktet i trinn 2 økes fra 550 000 til 800 000 kroner. Avdragsordningen for familiebedrifter utvides ved å fjerne størrelsesbegrensningen, og avdragsperioden økes fra 7 til 12 år. Denne utvidelsen vil i kombinasjon med de kraftige reduksjonene i arveavgiftssatsene ivareta hensynet til generasjonsskifte i familiebedrifter.

Regjeringen foreslår enkelte endringer i grunnlagene for skatting av inntekter til personer:

- Ordningen med boligsparing for ungdom (BSU) utvides ved å øke årlig sparebeløp til 20 000 kroner og samlet maksimalt sparebeløp til 150 000 kroner.
- Fiskerfradraget økes fra 115 000 kroner til 150 000 kroner.
- Reindrifftsfradraget økes til samme nivå som jordbruksfradraget.
- Fradraget for fagforeningskontingent økes med 450 kroner, til 3 600 kroner.
- Satsen i reisefradraget økes fra 1,40 kroner per km til 1,50 kroner per km, og nedre grense for å få fradraget økes fra 12 800 kroner til 13 700 kroner.
- Grensene for skattefri nettoinntekt i skattebegrensingsregelen økes slik at enslige med minstepensjon og minstepensjonsektepar fortsatt ikke skal betale skatt etter det gunstige trygdeoppgjøret for disse i 2008.

De foreslåtte endringene i inntekts- og formuesbeskatningen vil i gjennomsnitt gi økt skatt for

Tabell 4.1 Gjennomsnittlig endring i skatt i ulike intervaller for bruttoinntekt.¹ Skatteopplegget for 2009 sammenliknet med lønnsjusterte 2008-regler (referansesystemet). Alle personer 17 år og eldre. Kroner

| Bruttoinntekt. Tusen kroner | Antall personer | Gjennomsnittlig skatt i referansesystemet for 2009 | Gjennomsnittlig endring i skatt med forslaget | Herav endring i formuesskatt ² | Gjennomsnittlig skatt med forslaget. Prosent | Endring i gjennomsnittlig skatt. Prosentpoeng |
|--------------------------------|--------------------|--|---|---|--|---|
| 0–150 | 647 000 | 5 600 | -100 | 0 | 6,9 | -1,8 |
| 150–200 | 384 000 | 17 200 | -200 | -100 | 9,7 | -1,2 |
| 200–250 | 379 000 | 31 300 | -300 | -100 | 13,8 | -1,0 |
| 250–300 | 358 000 | 48 300 | -300 | -100 | 17,5 | -0,6 |
| 300–350 | 375 000 | 65 600 | -200 | -100 | 20,1 | -0,3 |
| 350–400 | 376 000 | 81 400 | -200 | -100 | 21,7 | -0,2 |
| 400–450 | 322 000 | 97 000 | -100 | 0 | 22,9 | -0,1 |
| 450–500 | 255 000 | 115 100 | -100 | 0 | 24,3 | -0,1 |
| 500–600 | 301 000 | 142 900 | -100 | 0 | 26,3 | -0,1 |
| 600–750 | 200 000 | 191 500 | 0 | 100 | 28,8 | 0,0 |
| 750–1000 | 130 000 | 269 800 | 300 | 400 | 31,6 | 0,1 |
| 1000–2000 | 86 000 | 448 300 | 1 500 | 1 600 | 34,8 | 0,3 |
| 2000–3000 | 10 000 | 859 600 | 6 800 | 6 800 | 36,1 | 0,8 |
| Over 3000 | 8 000 | 2 488 100 | 49 300 | 49 000 | 38,4 | 2,0 |
| Alle | 3 829 000 | 88 300 | 0 | 100 | 23,9 | 0,0 |

¹ Omfatter ikke avgiftsendringer. Avrundet til nærmeste 100 kroner.

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

³ Inkluderer ikke fjerningen av 80-prosentregelen.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

dem med *bruttoinntekt* over 600 000 kroner. De med over 3 mill. kroner i inntekt får økt skatten med om lag 49 000 kroner i gjennomsnitt, jf. tabell 4.1. Skatteøkningen skyldes i hovedsak økt verdsetting av næringseiendom i formuesskatten. I tillegg til skatteskjerpelsen på 49 000 kroner vil de rikeste få en betydelig skatteøkning som følge av at 80-prosentregelen fjernes. Denne virkningen har det kun vært mulig å innarbeide i beregningene av skatteøkninger fordelt etter *nettoformue*. De med nettoformue over 100 mill. kroner får i gjennomsnitt en samlet skatteskjerpelse (inkludert virkningen av å fjerne 80-prosentregelen) på vel 1,2 mill. kroner, mens de med en nettoformue mellom 50 og 100 mill. kroner får økt skatten med 106 000 kroner i gjennomsnitt.

Endringene i arveavgiften vil ha gode fordelingsvirkninger. De aller fleste vil få redusert arveavgift med de nye reglene. Basert på arveavgiftsundersøkelsen for 2005 anslås det på usikkert grunnlag at 90–95 pst. av alle personer som betalte arveavgift, ville fått lavere avgift det året med de foreslåtte endringene. Personer som kun mottar ikke-børsnoterte aksjer og andeler med rabatt, vil få uendret eller økt avgift. Samtidig vil verdien av avgiften reduseres hvis den utvidede rentefrie avdragsordningen benyttes. De 10 pst. rikeste (målt etter nettoformue) eide om lag 90 pst. av verdien av alle unoterte aksjer (målt til skattemessig verdi) i 2006. Det tyder på at skjerpelsen i arveavgiften særlig vil berøre personer med høye formuer. Mottakere av arv og gave i form av kontanter, bankinnskudd, bolig/fritidsbolig mv. vil komme vesentlig bedre ut enn under dagens regler som følge av lavere avgiftssatser og økte innslagspunkt.

Evaluering av skattereformen

Finansdepartementet arbeider løpende med å evaluere skattereformen, og foreløpige resultater er presentert i kapittel 6 i St.prp. nr. 1 (2008–2009). Skattereformen skulle løse problemene med inntektsskifting, dvs. at reelle arbeidsinntekter ble kamuflert som kapitalinntekter for å unngå skatt. Før reformen var det mye å tjene på slik inntektsskifting, men lønnsomheten ble i stor grad fjernet som følge av at det ble innført utbytteskatt i 2006, kombinert med at de høyeste skattesatsene på lønnsinntekter ble redusert i 2005 og 2006. Skatten har dermed økt for personer som mottar aksjeutbytte, og for dem som tidligere tilpasset seg.

Mye av arbeidet med å evaluere skattereformen er avhengig av data som først er tilgjengelig om noen år. Det tar tid før virkningene av reformen

framkommer i tilgjengelig statistikk, og gode empiriske analyser krever data for flere år. Foreliggende statistikk er preget av kortsiktige tilpasninger, og det er derfor begrenset hva den kan si om de langsiktige virkningene av reformen.

Finansdepartementet legger i det videre arbeidet opp til en bred evaluering, hvor en involverer både relevante fagmiljøer og organisasjoner.

Omlegging av bilavgiftene i mer miljøvennlig retning

Regjeringen har i de senere års budsjetter lagt om bilavgiftene i en mer miljøvennlig retning. Omleggingen av engangsavgiften fra 2007 da CO₂-utslipp ble tatt inn i avgiftsgrunnlaget, førte ganske raskt til en betydelig reduksjon i gjennomsnittlig CO₂-utslipp for nyregistrerte biler. Som følge av at dieslbiler i gjennomsnitt har lavere CO₂-utslipp enn bensinbiler, førte omleggingen til at dieslbiler gjennomgående kom bedre ut enn bensinbiler. Dette har bidratt til at antall dieslbiler som andel av nyregistrerte biler økte fra under 50 pst. i 2006 til knapt 75 pst. i 2007.

Fra 2008 ble årsavgiften miljødifferensiert ved at alle kjøretøy fikk redusert årsavgift, med unntak av dieslkjøretøy uten fabrikkmontert partikkelfilter. Disse endringene aktualiserte spørsmål om miljøkonsekvensene av økt antall dieslbiler generelt og virkningene av partikkelfilter i dieslbiler spesielt. Regjeringen har derfor tatt initiativ til å kartlegge lokale helse- og miljøproblemer ved endret sammensetning av nybilsalget. I en rapport konkluderer Statens forurensningstilsyn med at miljøgevinstene ved redusert CO₂-utslipp som følge av endringene i bilparken etter 2006 er høyere enn kostnaden ved økte lokale utslipp av partikler og NO_x, og at omleggingen av avgiftene har vært vellykket.

Regjeringen har et mål om at nyregistrerte biler i 2012 skal ha et gjennomsnittlig CO₂-utslipp på 120 gram per kilometer (g/km). Regjeringen fortsetter å legge om engangsavgiften i miljøvennlig retning. Dette gjøres ved å justere CO₂-komponenten i engangsavgiften slik at incentivene til å kjøpe biler med utslipp under 120 g/km styrkes. I tillegg innføres et nytt trinn som innebærer at biler med høyere CO₂-utslipp enn 250 g/km får økt avgift. Omleggingen vil bidra til at bilparken i framtiden kan ha lavere utslipp enn i dag.

Endringer i næringsbeskatningen

Regjeringen foreslår enkelte endringer i næringsbeskatningen. Blant annet fjernes skattefritaket for

gjensidige brann- og husdyrforsikringsselskap, gjensidige sjøforsikringsselskap og enkelte mindre skadeforsikringsselskap. Skattefritaket savner en god begrunnelse, virir konkurransen og kan være problematisk på grunn av EØS-avtalens regler om statsstøtte. For brann- og husdyrforsikringsselskap som leverte selvangivelse for 2007, gjelder innstramningen fra 2008. For de øvrige selskapene gjøres forslaget gjeldende fra 2009.

Dagens regler for avskrivning og utgiftsføring ved utskifting av tekniske installasjoner i bygg gir incentiver til å reinvestere i gammel teknologi, som kan være relativt lite miljøvennlig. For å fjerne denne skjevheten foreslår Regjeringen å skille ut tekniske installasjoner i bygg som egen saldo-gruppe med en avskrivningssats på 10 pst.

Regjeringen vil stramme inn fritaksmetoden for selskap for å kompensere for at dagens adgang til å utgiftsføre kostnader knyttet til skattefrie aksjeinntekter er for gunstig. Innstramningen gjøres sjablonmessig ved at selskapene må inntektsføre 3 pst. av inntektene som etter dagens regler er skattefrie. Departementet vil vurdere mer treffsikre sjablonmetoder.

Andre endringer i skatter og avgifter

Regjeringen foreslår også en rekke andre skatte- og avgiftsendringer:

- Beløpsgrensen som bestemmer om det skal være lønnsoppgaveplikt ved arbeid knyttet til hjem og fritidsbolig, økes fra 2 000 til 4 000 kroner.

- Det innføres rett til fradrag for gjeldsrenter for arbeidstakere og personlig næringsdrivende fra andre EØS-land med det vesentligste av sine inntekter i Norge. EØS-borgere som krever slikt fradrag, vil bli skattlagt for renteinntekter mv. fra debitor bosatt, hjemmehørende eller med fast driftssted i landet, forutsatt at eventuell skatteavtale åpner for dette.
- Regjeringen foreslo i Revidert nasjonalbudsjett 2008 enkelte endringer i grunnrenteskatten mv. for kraftforetak. Nå fremmes endringene som lovforslag for Stortinget. Blant annet innføres det en utbetalingsordning for skatteverdien av ny (oppstått etter 2006), negativ grunnrenteinntekt, skattemessige hindre for opprustings- og utvidelsesprosjekter av eksisterende kraftverk fjernes, og den nedre grensen for plikt til å beregne grunnrenteinntekt settes til 5 500 kVA. Forslagene gjøres gjeldende fra 2008.
- Det innføres adgang til å utskrive eiendomsskatt på oppdrettsanlegg i sjø under forutsetning av at kommunen skriver ut eiendomsskatt i hele kommunen, eller på verk og bruk i kommunen. For å avklare eiendomsskattelovens virkeområde i sjøterritoriet sendes et forslag om å trekke grensen ved grunnlinjene på høring.
- Det innføres regler som gir hjemmel for å skattlegge urealiserte kapitalgevinster når eiendeler tas ut av norsk beskatningsområde.

Tabell 4.2 Sammenhengen mellom skatteløftet og skatte- og avgiftsopplegget for 2009. Negative tall betyr lettelser. Mill. kroner

| | Påløpt |
|---|-------------|
| <i>Status for skatteløftet før 2009-budsjettet</i> | |
| Endring i skattenivå fra Nasjonalbudsjettet 2007 til Nasjonalbudsjettet 2008 | -54 |
| Lettelser i Revidert nasjonalbudsjett 2008 med virkning i 2008. | -540 |
| Innstramminger i Revidert nasjonalbudsjett 2006 og Revidert nasjonalbudsjett 2008 med provenyvirkning i 2009 | 161 |
| Overheng knyttet til skatteløftet (rom for skatte- og avgiftsøkninger innenfor skatteløftet i 2009-budsjettet) | -433 |
| <i>Endringer i skatte- og avgiftsopplegget i 2009-budsjettet</i> | |
| Skatte- og avgiftsendringer med virkning i 2009 (jf. tabell 4.3) | 359 |
| Skatte- og avgiftsendringer med virkning i 2008 | 75 |
| Sum nye skatte- og avgiftsøkninger i 2009-budsjettet | 434 |
| Avvik fra skatteløftet som følge av skatte- og avgiftsopplegget for 2009 | 1 |

Kilde: Finansdepartementet.

- Det foreslås at avgiften på alkoholfrie drikkevarer settes opp til nivået for lettøl (øl med 0,7 til 2,7 volumprosent alkohol).
- Avgiften på snus økes med 10 pst. utover prisjustering.
- Det legges opp til større grad av likebehandling for industrien i grunnavgiften på fyringsolje ved at pigmentindustrien ilegges lav sats på linje med treforedlingsindustrien.
- Omregistreringsavgiften for eldre biltilhenger med vekt fra 350 til og med 3 000 kg settes til samme nivå som for like gamle personbiler.
- Årsavgiften for motorsykler settes til det halve av gjennomsnittlig avgift for personbiler.
- Det gis tolettelser for enkelte varegrupper av klær hvor det er forskjell i satser som framstår som særlig ubegrunnet.
- Særordningen i tollpreferanseordningen GSP som gjelder for Botswana og Namibia, utvides til også å gjelde Swaziland.
- Legemiddelomsetningsavgiften reduseres, og sektoravgifter under Kredittilsynet økes.

4.2 Provenyvirkninger av forslaget til skatte- og avgiftsendringer

Skatteløftet ble oppfylt ved framleggelsen av Nasjonalbudsjettet 2007. I forbindelse med senere budsjetter er det gitt lettelsener sammenliknet med 2007-budsjettet på til sammen 433 mill. kroner. Dette innebærer at det er rom for nye skatte- og avgiftsøkninger på 433 mill. kroner i 2009-budsjettet. Tabell 4.2 viser hvordan Regjeringen tilpasser årets budsjett for at skatteløftet fortsatt skal være oppfylt.

Tabell 4.3 viser de beregnede provenyvirkningene av Regjeringens forslag til skatte- og avgifts- endringer for 2009.

Provenyvirkningene er beregnet i forhold til et referansesystem for 2009. Referansesystemet for skatt er basert på 2008-regler, men der alle inntektsgrenser er justert til 2009-nivå med anslått lønnsvekst på 5 pst. Det innebærer at en skattyter som har en årlig lønnsvekst på 5 pst., får samme gjennomsnittsskatt i referansesystemet for 2009 som i 2008. I referansesystemet for avgiftene er alle mengdeavgifter justert med anslått prisvekst fra 2008 til 2009 på 3 pst. Avgiftsbelastningen i referansesystemet blir dermed reelt sett uendret fra 2008 til 2009.

Tabell 4.3 Anslåtte provenyvirkninger av forslag til skatte- og avgiftsopplegg for 2009. Anslagene er regnet i forhold til referansesystemet for 2009. Negative tall betyr lettelsener. Mill. kroner

| | Påløpt | Bokført |
|--|-------------|-------------|
| Inntektsskattegrunnet for personer | -587 | -998 |
| Øke skattefri nettoinntekt i skattebegrensningsregelen for pensjonister | -425 | -850 |
| Øke fradraget for fagforeningskontingent med 450 kroner til 3 600 kroner. | -90 | -90 |
| Utvide BSU-ordningen til et maksimalt årlig sparebeløp på 20 000 kroner og et maksimalt samlet sparebeløp på 150 000 kroner inntil fylte 33 år | -175 | -140 |
| Øke grensen for lønnsoppgaveplikt ved arbeid knyttet til hjem og fritidsbolig fra 2 000 til 4 000 kroner | -10 | -8 |
| Øke fradraget for el-biler fra 25 til 50 pst. ved beregning av skattepliktig privat fordel av firmabil ¹ | 0 | 0 |
| Øke kilometersatsen i reisefradraget med 10 øre til 1,50 kroner per km, samt øke nedre grense til 13 700 kroner. | -95 | -75 |
| Innføre fradragsrett for gjeldsrenter for borgere fra andre EØS-stater med det vesentligste av sine inntekter i Norge | -30 | -25 |
| Øke fiskerfradraget med 35 000 kroner til 150 000 kroner m.m. | -37 | -30 |
| Videreføre nominelle beløpsgrenser og samspillsvirkninger | 275 | 220 |
| Skatt på arv og formue | -165 | 70 |
| Arveavgift: Utvide grunnlaget, herunder begrense aksjerabatten. | | |

Tabell 4.3 Forts.

| | Påløpt | Bokført |
|---|------------|------------|
| Øke innslagspunktene til 470 000 kroner og 800 000 kroner. Redusere satsene for barn og foreldre til 6 pst. og 10 pst. og for andre mottakere til 8 pst. og 15 pst. | -1 365 | -410 |
| Formuesskatt: Innføre ny metode for verdsetting av næringseiendom, øke ligningsverdier av bolig, fritidsbolig mv. med 10 pst. og fjerne 80-prosentregelen. Øke bunnfradraget til 470 000 kroner og innføre én sats på 1,1 pst. | 1 200 | 480 |
| Næringsbeskatningen | 571 | 597 |
| Oppheve skattefritak for brann- og husdyrforsikringsselskap mfl. | 50 | 360 |
| Stramme inn fritaksmetoden ved sjablonmessig å avskjære fradragrett for utgifter knyttet til skattefrie aksjeinntekter | 475 | 225 |
| Øke reindriftsfradraget | -4 | -3 |
| Gjennomføre enkelte endringer i kraftverksbeskatningen ² | 0 | -50 |
| Skille ut tekniske installasjoner i bygg i en egen saldogruppe med 10 pst. avskrivningssats | 50 | 65 |
| Skattlegge urealiserte gevinster ved uttak av eiendeler fra norsk beskatningsområde | 0 | 0 |
| Miljø- og energiavgifter | 45 | 46 |
| Redusere NO _x -kompensasjon | 60 | 60 |
| Redusere satsen i grunnavgiften for fyringsolje i pigmentindustrien. | -15 | -14 |
| Bilavgifter | -15 | -14 |
| Endre CO ₂ -komponenten i engangsavgiften | 0 | 0 |
| Redusere årsavgiften for motorsyklar | -7 | -7 |
| Redusere omregistreringsavgiften på biltilhengere med vekt mellom 350 og 3 000 kg. | -8 | -7 |
| Andre avgiftsendringer | 595 | 543 |
| Øke avgiften på alkoholfrie drikkevarer opp til nivået på lettøl. | 600 | 550 |
| Fjerne industritoll på utvalgte områder | -40 | -37 |
| Øke avgiften på snus med 10 pst. | 35 | 30 |
| Sektoravgifter | -85 | -85 |
| Redusere omsetningsavgiften for legemidler | -90 | -90 |
| Øke Kredittilsynets sektoravgifter | 5 | 5 |
| Samlede nye skatte- og avgiftsendringer i 2009 | 359 | 159 |

¹ Lettelsen anslås til 0,2 mill. kroner.

² I Revidert nasjonalbudsjett 2008 varslet Regjeringen at den i forbindelse med Nasjonalbudsjettet 2009 ville foreslå endringer i kraftverksbeskatningen med påløpt virkning i 2008, bl.a. å innføre en utbetalingsordning for skatteverdien av ny (oppstått etter 2006), negativ grunnrenteinntekt, fjerne skattemessige hindre for opprustings- og utvidelsesprosjekter av eksisterende kraftverk og øke den nedre grensen for plikt til å beregne grunnrenteinntekt til 5 500 kVA. Endringene i særskattesystemet, herunder endringer i grunnrenteskatten for kraftverk, holdes utenfor skatteløftet.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 4.4 og 4.5 gir en oversikt over viktige skatte- og avgiftssatser og beløpsgrenser i Regjeringens forslag til skatte- og avgiftsopplegg i 2009. Tabellene viser også skatte- og avgiftssatser for 2008, samt

endringer i prosent fra 2008 til 2009. Den prosentvise oppjusteringen av de generelle fradragene og beløpsgrensene fra 2008 til 2009 kan, som følge av avrundinger, avvike fra den anslåtte lønnsveksten.

Tabell 4.4 Skattesatser og beløpsgrenser mv. for 2008 og forslag for 2009

| | 2008-regler | Forslag 2009 | Endring 2008–2009 |
|---|-------------|--------------|----------------------|
| <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. | 420 000 kr | 441 000 kr | 5,0 pst. |
| Sats ² | 9,0 pst. | 9,0 pst. | - |
| <i>Trinn 2.</i> | | | |
| Innslagspunkt. | 682 500 kr | 716 600 kr | 5,0 pst. |
| Sats | 12,0 pst. | 12,0 pst. | - |
| <i>Trygdeavgift</i> | | | |
| Nedre grense for å betale trygdeavgift. | 39 600 kr | 39 600 kr | - |
| Opptappingssats. | 25,0 pst. | 25,0 pst. | - |
| <i>Sats</i> | | | |
| 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. | 38 850 kr | 40 800 kr | 5,0 pst. |
| Klasse 2 ⁵ | 77 700 kr | 81 600 kr | 5,0 pst. |
| <i>Minstefradrag i lønnsinntekt</i> | | | |
| Sats | 36,0 pst. | 36,0 pst. | - |
| Nedre grense | 4 000 kr | 4 000 kr | - |
| Øvre grense ⁶ | 67 000 kr | 70 350 kr | 5,0 pst. |

Tabell 4.4 Forts.

| | 2008-regler | Forslag 2009 | Endring 2008–2009 |
|--|-------------------------|--------------|----------------------|
| <i>Minstefradrag i pensjonsinntekt</i> | | | |
| Sats. | 26,0 pst. | 26,0 pst. | - |
| Nedre grense | 4 000 kr | 4 000 kr | - |
| Øvre grense | 56 100 kr | 58 900 kr | 5,0 pst. |
| <i>Særskilt fradrag i arbeidsinntekt</i> ⁷ | 31 800 kr | 31 800 kr | - |
| <i>Særfradrag for alder og uførhet mv.</i> | 19 368 kr | 19 368 kr | - |
| <i>Skattebegrensningsregelen for pensjonister</i> ⁸ | | | |
| Avtrappingssats | 55,0 pst. | 55,0 pst. | - |
| <i>Skattefri nettoinntekt</i> | | | |
| Enslig | 104 600 kr | 109 850 kr | 5,0 pst. |
| Ektepar | 181 800 kr ⁹ | 198 150 kr | 9,0 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 | 115 000 kr | 150 000 kr | 30,4 pst. |
| <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 | - |
| <i>Maksimalt årlig fradrag for innbetaling til individuell pensjonsordning</i> | | | |
| | 15 000 kr | 15 000 kr | - |
| <i>Fradrag for reiser mellom hjem og arbeid</i> | | | |
| Sats per km | 1,40 kr | 1,50 kr | 7,1 pst. |
| Nedre grense for fradraget | 12 800 kr | 13 700 kr | 7,0 pst. |
| <i>Maksimalt fradrag for gaver til frivillige organisasjoner</i> | | | |
| | 12 000 kr | 12 000 kr | - |

Tabell 4.4 Forts.

| | 2008-regler | Forslag 2009 | Endring 2008–2009 |
|---|-------------|--------------|----------------------|
| <i>Maksimalt fradrag for innbetalt fagforeningskontingent mv.</i> | 3 150 kr | 3 600 kr | 14,3 pst. |
| <i>Boligsparing for ungdom under 34 år (BSU)</i> | | | |
| Sats for skattefradrag | 20,0 pst. | 20,0 pst. | - |
| Maksimalt årlig sparebeløp | 15 000 kr | 20 000 kr | 33,3 pst. |
| Maksimalt samlet sparebeløp i ordningen | 100 000 kr | 150 000 kr | 50,0 pst. |
| <i>Foreldrebetaling 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>Formuesskatt</i> ¹⁰ | | | |
| <i>Kommune</i> | | | |
| Innslagspunkt | 350 000 kr | 470 000 kr | 34,3 pst. |
| Sats | 0,7 pst. | 0,7 pst. | - |
| <i>Stat</i> | | | |
| <i>Trinn 1</i> | | | |
| Innslagspunkt | 350 000 kr | 470 000 kr | 34,3 pst. |
| Sats | 0,2 pst. | 0,4 pst. | 0,2 pst. poeng |
| <i>Trinn 2</i> | | | |
| Innslagspunkt | 540 000 kr | Utgår | Utgår |
| Sats | 0,4 pst. | Utgår | Utgår |
| <i>Arveavgift</i> | | | |
| <i>Innslagspunkt</i> | | | |
| Trinn 1 | 250 000 kr | 470 000 kr | 88,0 pst. |
| Trinn 2 | 550 000 | 800 000 | 45,5 pst. |
| <i>Satser</i> | | | |
| <i>Barn og foreldre</i> | | | |
| Trinn 1 | 8 pst. | 6 pst. | -2 pst.poeng |
| Trinn 2 | 20 pst. | 10 pst. | -10 pst.poeng |
| <i>Andre mottakere</i> | | | |
| Trinn 1 | 10 pst. | 8 pst. | -2 pst.poeng |
| Trinn 2 | 30 pst. | 15 pst. | -15 pst.poeng |
| <i>Aksjerabatt</i> ¹¹ | 70 pst. | 40 pst. | -30 pst.poeng |
| <i>Lønnsfradraget i skjermingsmetoden for enkeltpersonforetak</i> | 15,0 pst. | 15,0 pst. | - |
| <i>Avskrivningssatser</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. | - |

Tabell 4.4 Forts.

| | 2008-regler | Forslag 2009 | Endring 2008–2009 |
|--|-------------|--------------|----------------------|
| 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. | Ny |

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 Sone Ia skal betale 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 2009 er fribeløpet 530 000 kroner pr. 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. 70 350 kroner med forslaget.

⁷ Skattyter som kun har lønnsinntekt, får det høyeste av minstefradraget i lønnsinntekt og det særskilte fradraget i arbeidsinntekt. Skattebegrensningsregelen gjelder også enslige forsørgere, men kun dersom disse mottar overgangsstonad.

⁸ Satsen for skattefri nettoinntekt for ektepar er etter gjeldende regler 171 500 kroner. Det foreslås å øke satsen for 2008 til 181 800 kroner.

⁹ Innslagspunktene er for enslige skattytere. For ektefeller, som lignes under ett for felles formue, er innslagspunktene det dobbelte av hva tabellen viser.

¹⁰ Rabatten gjelder ikke-børsnoterte aksjer og andeler i ansvarlige selskap og kommandittselskap.

¹¹ Bygninger med en enkel konstruksjon og som antas å ha en kommersiell levealder under 20 år, kan avskrives med 8 pst.

¹² Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 4.5 Avgiftssatser for 2008 og foreslåtte satser for 2009

| Avgiftskategori | Gjeldende sats | Forslag 2009 | 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 | 5,89 | 6,07 | 3,1 |
| Annen alkoholholdig drikk fra 4,7 til og med 22 vol.pst., kr/vol.pst. og liter | 3,84 | 3,96 | 3,1 |
| <i>Alkoholholdig drikk til og med 4,7 vol.pst., kr/liter</i> | | | |
| a) 0,0–0,7 vol.pst. | 1,68 | 2,71 | 61,3 |
| b) 0,7–2,7 vol.pst. | 2,63 | 2,71 | 3,0 |
| c) 2,7–3,7 vol.pst. | 9,93 | 10,23 | 3,0 |
| d) 3,7–4,7 vol.pst. | 17,20 | 17,72 | 3,0 |
| <i>Avgift på tobakkvarer</i> | | | |
| Sigarer, kr/100 gram | 192 | 198 | 3,1 |
| Sigaretter, kr /100 stk. | 192 | 198 | 3,1 |
| Røyketobakk, kr/100 gram | 192 | 198 | 3,1 |
| Snus, kr/100 gram | 68 | 77 | 13,2 |
| Skrå, kr/100 gram | 68 | 77 | 13,2 |
| Sigarettpapir, kr/100 stk. | 2,93 | 3,02 | 3,1 |
| <i>Engangsvavgift på kjøretøy</i> | | | |
| Personbiler mv. Avgiftsgruppe a ² | | | |
| Egenvekt, kr/kg | | | |
| første 1 150 kg | 34,02 | 35,04 | 3,0 |
| neste 250 kg | 74,15 | 76,37 | 3,0 |
| neste 100 kg | 148,31 | 152,76 | 3,0 |
| resten | 172,48 | 177,65 | 3,0 |
| Motoreffekt, kr/kW | | | |
| første 65 kW | 123,73 | 127,44 | 3,0 |
| neste 25 kW | 515,53 | 531,00 | 3,0 |
| neste 40 kW | 1 237,27 | 1 274,39 | 3,0 |
| resten | 2 577,65 | 2 654,98 | 3,0 |
| CO ₂ -utslipp, kr per g/km | | | |
| første 120 g/km | 41,25 | 0 | -100 |
| neste 20 g/km | 195,90 | 526,00 | 168,5 |
| neste 40 g/km | 515,53 | 531,00 | 3,0 |
| neste 70 g/km | 1 443,48 | 1 486,78 | 3,0 |
| resten | 1 443,48 | 2 500,00 | 73,2 |
| Fradrag per gram utslipp under 120 g/km. Gjelder bare kjøretøy med utslipp under 120 g/km | | | |
| | - | -500 | - |
| Varebiler klasse 2. Avgiftsgruppe b ³ | | | |

Tabell 4.5 Forts.

| Avgiftskategori | Gjeldende sats | Forslag 2009 | Endring i pst. |
|--|----------------|--------------|----------------|
| pst. av personbilavgift | 22 | 22 | - |
| Campingbiler. Avgiftsgruppe c ⁴ | | | |
| pst. av personbilavgift | 22 | 22 | - |
| Beltebiler. Avgiftsgruppe e | | | |
| pst. av verdiavgiftsgrunnlaget | 36 | 36 | - |
| Motorsykler. Avgiftsgruppe f | | | |
| stykkavgift | 9 807 | 10 101 | 3,0 |
| Slagvolumavgift, kr/cm ³ | | | |
| første 125 cm ³ | 0 | 0 | - |
| neste 775 cm ³ | 33,68 | 34,69 | 3,0 |
| resten | 73,86 | 76,08 | 3,0 |
| Motoreffektavgift, kr/kW | | | |
| første 11 kW | 0 | 0 | - |
| resten | 436,42 | 449,51 | 3,0 |
| Snøscootere. Avgiftsgruppe g | | | |
| Egenvekt, kr/kg | | | |
| første 100 kg | 13,82 | 14,23 | 3,0 |
| neste 100 kg | 27,65 | 28,48 | 3,0 |
| resten | 55,27 | 56,93 | 3,0 |
| Slagvolum, kr/cm ³ | | | |
| første 200 cm ³ | 2,89 | 2,98 | 3,1 |
| neste 200 cm ³ | 5,76 | 5,93 | 3,0 |
| resten | 11,51 | 11,86 | 3,0 |
| Motoreffekt, kr/kW | | | |
| første 20 kW | 36,86 | 37,97 | 3,0 |
| neste 20 kW | 73,69 | 75,90 | 3,0 |
| resten | 147,38 | 151,80 | 3,0 |
| Drosje. Avgiftsgruppe h ⁵ | | | |
| pst. av personbilavgift | 40 | 40 | - |
| Veteranbiler. Avgiftsgruppe i | | | |
| kr. | 3 229 | 3 326 | 3,0 |
| Minibusser. Avgiftsgruppe j ⁶ | | | |
| pst. av personbilavgift | 40 | 40 | - |
| <i>Årsavgift, kr/år</i> | | | |
| Alminnelig sats | | | |
| Dieslbiler | 3 090 | 3 185 | 3,1 |
| Bensinbiler og dieslbiler med fabrikkmontert partikkelfilter | 2 660 | 2 740 | 3,0 |
| Motorsykler | 1 690 | 1 675 | -0,9 |
| Campingtilhengere | 995 | 1 025 | 3,0 |
| Traktorer, mopedder mv. | 380 | 390 | 2,6 |
| <i>Vektårsavgift, kr/år</i> | varierer | varierer | 3,0 |
| <i>Omregistreringsavgift</i> | varierer | varierer | 3,0 |

Tabell 4.5 Forts.

| Avgiftskategori | Gjeldende sats | Forslag 2009 | Endring i pst. |
|---|----------------|--------------|----------------|
| <i>Bensinavgift, kr/liter</i> | | | |
| Svovelfri ⁷ | 4,33 | 4,46 | 3,0 |
| Lavsvovlet ⁸ | 4,37 | 4,50 | 3,0 |
| <i>Autodieselavgift, kr/liter</i> | | | |
| Svovelfri ⁹ | 3,40 | 3,50 | 2,9 |
| Lavsvovlet ¹⁰ | 3,45 | 3,55 | 2,9 |
| <i>Avgift på båtmotorer, kr/hk</i> | 143,50 | 147,81 | 3,0 |
| <i>Avgift på elektrisk kraft, øre/kWh</i> | | | |
| Generell sats | 10,50 | 10,82 | 3,0 |
| Redusert sats | 0,45 | 0,45 | - |
| <i>Smøreoljeavgift, kr/liter</i> | 1,72 | 1,77 | 2,9 |
| <i>Avgift på mineralske produkter</i> | | | |
| Grunnavgift på fyringsolje mv. | | | |
| Mineralolje, kr/liter | 0,845 | 0,870 | 3,0 |
| Mineralolje i treforedlingsindustrien kr/liter | 0,120 | 0,124 | 3,3 |
| Mineralolje i produksjon av fargestoffer og pigmenter, kr/liter | 0,845 | 0,124 | -85,3 |
| <i>CO₂-avgift</i> | | | |
| Petroleumsvirkosomhet, kr/liter el. Sm ³ | 0,45 | 0,46 | 2,2 |
| Mineralolje, kr/liter | 0,55 | 0,57 | 3,6 |
| Mineralolje i innenriks luftfart, kr/liter | 0,65 | 0,67 | 3,1 |
| Mineralolje i treforedlings-, sildemel- og fiskemelindustrien, kr/liter | 0,28 | 0,29 | 3,6 |
| Bensin, kr/liter | 0,82 | 0,84 | 2,4 |
| Naturgass, kr/Sm ³ | 0,48 | 0,49 | 2,1 |
| LPG, kr/kg | 0,62 | 0,64 | 3,2 |
| Svovelavgift, kr/liter | 0,072 | 0,074 | 2,8 |
| <i>Avgift på sluttbehandling av avfall</i> | | | |
| Opplagsplasser for avfall, kr/tonn | | | |
| Opplagsplasser med høy miljøstandard | 434 | 447 | 3,0 |
| Opplagsplasser med lav miljøstandard | 566 | 583 | 3,0 |
| Anlegg for forbrenning av avfall, kr/utslippsenhet | varierer | varierer | 3,0 |
| CO ₂ -avgift på avfall til forbrenning, kr/tonn | 60,53 | 62,35 | 3,0 |
| <i>Avgift på helse- og miljøskadelige kjemikalier</i> | | | |
| Triklloreten, kr/kg | 59,19 | 60,96 | 3,0 |
| Tetrakloreten, kr/kg | 59,19 | 60,96 | 3,0 |
| <i>Miljøavgift på klimagassene HFK og PFK</i> | | | |
| kr/tonn CO ₂ -ekvivalenter | 199,02 | 204,99 | 3,0 |
| <i>Avgift på utslipp av NO_x, kr/kg</i> | 15,39 | 15,85 | 3,0 |

Tabell 4.5 Forts.

| Avgiftskategori | Gjeldende sats | Forslag 2009 | Endring i pst. |
|---|----------------|--------------|----------------|
| <i>Avgift på sjokolade mv., kr/kg</i> | 16,79 | 17,29 | 3,0 |
| <i>Avgift på alkoholfrie drikkevarer</i> | | | |
| Ferdigvare, kr/liter | 1,68 | 2,71 | 61,3 |
| Konsentrat (sirup), kr/liter | 10,25 | 16,53 | 61,3 |
| <i>Avgift på drikkevareemballasje, kr/stk.</i> | | | |
| Miljøavgift | | | |
| a) Glass og metall | 4,74 | 4,88 | 3,0 |
| b) Plast | 2,86 | 2,95 | 3,1 |
| c) Kartong og papp | 1,18 | 1,22 | 3,4 |
| Grunnavgift, engangsemballasje | 0,97 | 1,00 | 3,1 |
| <i>Sukkeravgift, kr/kg.</i> | 6,50 | 6,70 | 3,1 |
| <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 Gruppe b: Varebiler klasse 2. Endring oppgitt i prosentpoeng.

⁴ Gruppe c: Campingbiler. Endring oppgitt i prosentpoeng.

⁵ Gruppe h: Drosje og transport av funksjonshemmede. Endring oppgitt i prosentpoeng.

⁶ Gruppe j: Busser under 6 meter med inntil 17 sitteplasser, hvorav minst 10 er montert i fartsretningen. Endring oppgitt i prosentpoeng.

⁷ Bensin som har et svovelinnhold på 10 ppm eller lavere.

⁸ Bensin som har et svovelinnhold mellom 10 ppm og 50 ppm.

⁹ Diesel som har et svovelinnhold på 10 ppm eller lavere.

¹⁰ 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 1 114 mrd. kroner i 2008, hvorav om lag 88 pst. tilfaller staten, knapt 10 pst. kommunene og knapt 2 pst. fylkeskommunene.

Det meste av kommunenes og fylkeskommunenes skatteinntekter kommer fra inntekts- og formuesskatt fra personlige skattytere. Av statens skatteinntekter kommer om lag 30 pst. fra merverdiavgift, særavgifter og toll. Om lag 21 pst. kommer fra personlige skattytere, mens om lag 19 pst. er inntekts- og formuesskatt fra etterskuddspliktige samt arbeidsgiveravgift i Fastlands-Norge. Om lag 28 pst. av statens inntekter i 2008 kommer fra

skatter og avgifter i petroleumssektoren. Andre skatter og avgifter utgjør om lag 2 pst.

4.4 Anslag for skatteutgifter og skattesanksjoner i 2008

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 skatteutgifts-

budsjett. I 1984 la OECD for 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 på 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. Men det er ønskelig 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

Tabell 4.6 Påløpte skatter og avgifter fordelt på skattekreditorer¹. Anslag for 2008. Mrd. kroner

| | Staten | Kommune | Fylke | I alt |
|---|--------|---------|-------|--------|
| <i>Personlige skattytere</i> | 206,5 | 100,3 | 20,3 | 327,2 |
| Skatt på alminnelig inntekt. | 101,4 | 92,5 | 20,3 | 214,2 |
| Toppskatt | 17,6 | - | - | 17,6 |
| Trygdeavgift | 83,8 | - | - | 83,8 |
| Formuesskatt. | 3,7 | 7,9 | - | 11,6 |
| <i>Bedrifter (etterskuddspliktige)</i> | 63,9 | 1,3 | 0,2 | 65,5 |
| Inntektsskatt ² | 63,7 | 1,3 | 0,2 | 65,2 |
| Formuesskatt. | 0,3 | - | - | 0,3 |
| <i>Eiendomsskatt</i> | - | 5,7 | - | 5,7 |
| <i>Arbeidsgiveravgift</i> | 122,5 | - | - | 122,5 |
| <i>Avgifter</i> | 293,3 | - | - | 293,3 |
| Merverdiavgift. | 200,6 | - | - | 200,6 |
| Særavgifter og toll. | 92,7 | - | - | 92,7 |
| <i>Petroleum</i> | 274,5 | - | - | 274,5 |
| Skatt på inntekt | 270,5 | - | - | 270,5 |
| Avgift på utvinning mv. | 4,0 | - | - | 4,0 |
| <i>Andre skatter og avgifter</i> | 24,2 | 0,7 | - | 24,9 |
| Trygde- og pensjonspremier, andre stats- og trygderegnskaper ³ | 19,4 | - | - | 19,4 |
| Skatt på utbytte til utenlandske aksjonærer. | 3,0 | - | - | 3,0 |
| Andre skatter og avgifter ⁴ | 1,8 | 0,7 | - | 2,5 |
| Samlede skatter og avgifter | 984,9 | 108,0 | 20,6 | 1113,5 |
| Herav direkte skatter | 691,6 | 108,0 | 20,6 | 820,2 |

¹ Totaltallene er i samsvar med definisjonene i nasjonalregnskapet, men inndelingen i skattearter avviker noe.

² Medregnet skatt som følge av de foreslåtte endringene i skattleggingen av kraftverk fra 2007.

³ Blant annet Statens pensjonskasse.

⁴ Herunder en del inntektsposter som grupperes som skatteinntekter i nasjonalregnskapet, men som ikke føres som skatteinntekt i statsbudsjettet.

utvalgte næringer. Denne støtten kunne alternativt kommet over budsjettets utgiftsside.

De største skatteutgiftene i dagens skattesystem er knyttet til den lempelige skatleggingen av egen bolig. Skatteutgiften knyttet til at inntektsfordelen av å bo i egen bolig ikke beskattes, er anslått til 58 mrd. kroner. Skatteutgiften i formuesskatten knyttet til at ligningsverdien på fast eiendom er mye lavere enn markedsverdien, er anslått til 26 mrd. kroner. Fradraget i alminnelig inntekt for premie og innskudd til pensjonsordninger i arbeidsforhold utgjør en betydelig skatteutgift på om lag 18,2 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. Det er ikke mulig å anslå skatteutgiften knyttet til arveavgiften med de beregningsmetoder departementet har tilgjengelig, men denne er uten tvil av en betydelig størrelse, blant annet fordi aksjer og andeler i ikke-børsnoterte selskap verdsettes til kun 30 pst. av skattemessig formuesverdi. Skatteutgiftene knyttet til merverdiavgiften, f.eks. lavere merverdiavgiftssats for matvarer og nullsats for bøker, aviser og tidsskrift, utgjør også betydelige beløp. Samlet anslås skatteutgiftene knyttet til merverdiavgiftssatsen til om lag 16,9 mrd. kroner i 2008.

I de fleste tilfeller har skatteutgiftene vokst siden forrige nasjonalbudsjett. Dette gjenspeiler først og fremst vekst i skattegrunnlag og skatteinn-

tekter. Men det er også noen regelendringer som har bidratt til dette. For eksempel ble foreldrefradraget, fradraget for fagforeningskontingent, satsene for kjøregodtgjørelse og fiskerfradraget utvidet i 2008. Det er også noen nye skatteutgifter i årets budsjett. Det er innført skattefritak for arbeidsgivers dekning av barnehageutgifter utover maksimalpris og fradrag for premier og innskudd til individuelle pensjonsordninger. Skatteutgiften knyttet til at gevinster fra salg av grunnareal i landbruket lavere enn 150 000 kroner ikke skatlegges etter prinsippene i skjermingsmetoden, er også ny.

Det har også blitt gjennomført noen innstramninger som har redusert skatteutgiftene. Blant annet har det blitt strammet inn i 80-prosentregelen, og aksjerabatten er fjernet. I tillegg ble skattefritaket for losjigodtgjørelse begrenset til dokumenterte, reelle kostnader til losji fra 2008.

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 2008. I avsnitt 4.4.5 omtales provenytapet 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 referansesys-

Tabell 4.7 Anslag på skatteutgifter knyttet til beskatningen av lønn og pensjon. Påløpt. Mill. kroner. 2008

| | |
|---|-------|
| Særskilte skatteregler for skattytere bosatt i Nord-Troms og Finnmark | 735 |
| Skatteklasser 2 | 1 755 |
| Foreldrefradrag | 1 960 |
| Skattefritak for arbeidsgivers dekning av barnehageutgifter utover maksimalpris | 10 |
| Fradrag for daglig arbeidsreise og besøksreise til hjemmet for pendlere | 1 510 |
| Fradrag for merutgifter til kost og losji for pendlere | 560 |
| Fradrag for fagforeningskontingent | 1 000 |
| Fradrag for gaver til visse frivillige organisasjoner | 440 |
| Særfradrag for store sykdomsutgifter | 375 |
| Særskilt standardfradrag for skattepliktige fysiske personer fra andre land | 190 |
| Fondsordning for aktive idrettsutøvere | 5 |
| Skattefri kjøregodtgjørelse | 970 |
| Skattefritt hyretillegg for sjøfolk | 145 |
| Særskilte skatteregler for fri kost for sjøfolk, fiskere og ansatte på sokkelen | 110 |
| Skattefremfordert hjemme-PC ordning | 450 |

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

tem. I tråd med tidligere år er det lagt til grunn et referansesystem basert på hovedreglene i skattesystemet der like personer, aktiviteter og varer mv. skatlegges 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, skatlegges mer lempelig enn i referansesystemet. Men skatteutgiftene gir ikke uttrykk for provenyopotensialet av å oppheve en skatteutgift. I beregningene er det sett helt bort fra atferdsendringene som kan følge av at en skatteutgift eller skattesanksjon oppheves eller endres. Det gjør at departementets provenyberegninger ved å endre reglene kan avvike fra tallene som presenteres nedenfor. Enkelte skatteutgifter er beregnet som en nåverdi for bl.a. å ta 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 avgifter 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 fradragsordninger som ikke kor-

responderer 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 naturalytelser er stort sett beregnet med utgangspunkt i selvangivelsesstatistikk. Tabell 4.7 gir en oversikt over skatteutgiftene knyttet til lønns- og pensjonsbeskatning samt enkelte naturalytelser. Følgende skatteutgifter er beregnet for 2008:

- 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 735 mill. kroner.
- Skattytere med forsørgeransvar for ektefeller samt enslige forsørgere kan skatlegges i *skatteklasser 2* for inntekten. Skattytere i klasse 2 får dobbelt personfradrag. Ektepar som ligger i klasse 2, regnes som én skattyter. Klasse 2 lønner seg dersom den ene ektefellen har lav eller ingen inntekt. Ordningen utgjør en skatteutgift på 1 755 mill. kroner. I 2006 var om lag 55 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 1 960 mill. kroner i 2008.
- 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.
- Det gis fradrag for beregnede *utgifter til daglig reise mellom hjem og arbeidssted* på 1,40 kroner per km, med en nedre grense på 12 800 kroner i 2008. 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 1 510 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 560 mill. kroner.
 - Det gis fradrag for innbetalt *fagforeningskontingent* på inntil 3 150 kroner i 2008. Fradraget utgjør en skatteutgift på 1 mrd. kroner.
 - Det gis fradrag for *gaver til visse frivillige organisasjoner* på 12 000 kroner i 2008. Fradraget utgjør en skatteutgift på 440 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 375 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 190 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 hun få utbetalt erstatning for tapt arbeidsfortjeneste og dekning av utgifter fra fondet. Når utøveren slutter som aktiv idrettsutøver, skal innestående på fondet utbetales over en peri-

Tabell 4.8 Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til bedrifts- og kapitalbeskatningen. Mill. kroner. 2008

| | |
|--|--------|
| Skattefradrag for forskning og utvikling | 950 |
| BSU-ordningen | 470 |
| Individuell pensjonsordning | 325 |
| Frادrag for premie til pensjonsordning i arbeidsforhold mv. ^{1,2} | 18 200 |
| Tjenestepensjon, premiefond ¹ | 340 |
| Trygdeavgift jordbruk, skogbruk og fiske ³ | 360 |
| Særfradrag for sjømenn og fiskere | 670 |
| Særskilt fradrag i næringsinntekt for landbruket | 950 |
| Særskilt fradrag for reindrift | 11 |
| Særskilt fradrag for skiferdrivere | 1,7 |
| Gevinster fra salg av grunnareal i landbruket | 10 |
| Særskilte skatteregler for skogbruket ⁴ | 105 |
| Formuesskatt på skog | 100 |
| Særskilte skatteregler for rederier ⁵ | 2 400 |
| Avskrivningssats på fiskefartøy og innenriks skipsfart ² | 40 |
| Avskrivningssats på maskiner ² | 795 |
| Inntektsbeskatning av egen bolig og fritidseiendom | 58 000 |
| Formuesskatt på egen bolig og fritidseiendom | 26 000 |
| Skattefritak ved utleie av egen bolig | 2 000 |
| Formuesskatten: 80-prosentregelen | 450 |

¹ Skatteutgiftene er basert på tall for 2006 og 2007.

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 Skatteutgiften inkluderer ikke lavere trygdeavgift for skogbruket.

⁵ Basert på gjennomsnittlig regnskapsmessig resultat for perioden 2004 til 2007.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

ode 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 for 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 970 mill. 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 kostnader skattepliktig. Dette utgjør en skatteutgift på i størrelsesorden 145 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 110 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 bruttolønnstrekkordningen reduseres arbeidstakerens bruttolønn samt grunnlaget for arbeidsgiveravgift. Ordningen anslås på svært 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 satser i mesteparten av det området som hadde nedsatte satser før omleggingen i 2004. Satsene er de samme som i 2003 med unntak for Tromsø og Bodø, som får en noe høyere generell sats. De eneste områdene som ikke får gjeninnført en generelt nedsatt sats, er noen av kommunene i sone II. Redusert arbeidsgiveravgiftssats i dette området

videreføres imidlertid innenfor en fribeløpsgrense. I 2008 anslås den geografisk differensierte arbeidsgiveravgiften å utgjøre en skatteutgift på 9 980 mill. kroner.

Bedrifts- 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 skattesanksjonene knyttet til bedrifts- og kapitalbeskatningen i 2008:

- 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. Høyeste fradraggrunnlag er 4 mill. kroner. Beløpsgrensen øker til maksimalt 8 mill. kroner for summen av egen FoU og innkjøpte FoU-tjenester fra forskningsinstitusjoner godkjent av Norges forskningsråd. Overstiger skattefradraget skattyters utliknede skatt, blir det overskytende beløpet utbetalt ved skatteoppgjøret. Fra 1. januar 2007 er kostnadsberegningen i Skattefunn endret. Endringen i kostnadsberegningen sammen med andre tiltak for bedre økonomistyring, ble anslått å gi en provenyøkning på om lag 150 mill. kroner. Med disse tiltakene anslås ordningen å utgjøre en skatteutgift på om lag 950 mill. kroner påløpt i 2008. Anslaget er basert på søknader til Norges forskningsråd så langt i år, som indikerer en viss reduksjon i bruken av Skattefunn sammenliknet med 2007.
- Gjennom *BSU-ordningen* (boligsparing for ungdom under 34 år) gis det et fradrag i skatt tilsvarende 20 pst. av innskudd på inntil 15 000 kroner per år, maksimalt 100 000 kroner samlet. Skattefradraget utgjør en skatteutgift på 470 mill. kroner i 2008.
- 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 fradragrett. 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 325 mill. kroner i 2008.
- 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 18,2 mrd. kroner i 2008.
 - 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 fradragføre inntil 50 pst. av gjennomsnittet av årets premie og de to foregående års premier mot alminnelig inntekt. Ordningen anslås å utgjøre en skatteutgift på 340 mill. kroner i 2008.
 - 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 mellom-sats for trygdeavgiften for fiskere. De øvrige næringsdrivende betaler imidlertid kun den lavere trygdeavgiftssatsen på 7,8 pst. Dette utgjør en skatteutgift på 360 mill. kroner i 2008.
 - Det gis et særskilt *fradrag i inntekt fra fiske* på inntil 115 000 kroner i 2008. Tilsvarende gis det et særskilt *fradrag i inntekt fra sjøfart* på 80 000 kroner i 2008. Fradragene utgjør en samlet skatteutgift på 670 mill. kroner i 2008.
 - Det gis et særskilt fradrag i *næringsinntekt fra jordbruk og hagebruk* på inntil 142 000 kroner per år. Fradraget utgjør en skatteutgift på 950 mill. kroner i 2008.
 - Det gis et særskilt fradrag i *næringsinntekt fra reindrift* på inntil 71 500 kroner per år. Fradraget utgjør en skatteutgift på om lag 11 mill. kroner i 2008.
 - Det gis et særskilt fradrag i *næringsinntekt fra skiferdrift* på inntil 142 000 kroner per år fra 2008. Fradraget utgjør en skatteutgift på 1,7 mill. kroner i 2008.
 - *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 2008.
 - Det gjelder enkelte *særskilte skatteregler for skogbruksnæringen*. Skogeierne kan innenfor visse grenser få fradrag for avsetning til skogavgiftskonto ved beregning av alminnelig inntekt, og de trenger kun å inntektsføre 15 pst. av utbetalte beløp fra skogavgiftskontoen dersom de brukes til skogkulturformål mv. Utgifter til skogsbilveier kan utgiftsføres direkte, selv om slike utgifter ofte skulle vært aktivert og avskrevet etter ordinære skatteregler. Videre skattlegges skogeierne basert på gjennomsnittsligning, dvs. at skatten utlignes på grunnlaget av gjennomsnittet av de siste fem års overskudd. Ordningene utgjør en skatteutgift på 105 mill. kroner i 2008.
 - 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 2008 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 100 mill. kroner i 2008.
 - *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 fullsten-

- dig skattefrie. De særskilt gunstige skattereglene for rederiselskap anslås å utgjøre en skatteutgift på 2,4 mrd. kroner i 2008. Anslaget er basert på regnskapsmessig resultat før skatt for selskapene innenfor det særskilte rederriskattesystemet i perioden 2004–2007, 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 skatlegges etter den særskilte skatteordningen for rederiselskap. Skatteutgiften knyttet til at avskrivningssatsen for skip og fartøy er høyere enn antatt faktisk økonomisk verdifall, anslås til 40 mill. kroner i 2008.
 - 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 795 mill. kroner i 2008.
 - 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 58 mrd. kroner i 2008.
 - 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 *forretningseiendom* 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 26 mrd. kroner i 2008.
 - *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 mrd. kroner i 2008.
 - *80-prosentregelen i formuesskatten innebærer* at formuesskatten blir nedsatt i tilfeller der summen av formuesskatt og skatt på alminnelig inntekt overstiger 80 pst. av alminnelig inntekt før særfradrag for alder mv. 80-prosentregelen ble strammet inn fra 2008. Satsen for hvor mye formuesskatt som uansett må betales av nettoformue over 1 mill. kroner, ble økt fra 0,6 pst. til 0,8 pst. I tillegg inngår fra 2008 også den skjermede delen av aksjeinntektene i inntektsgrunnlaget som 80-prosentregelen bygger på. Denne ordningen anslås å utgjøre en skatteutgift på 450 mill. kroner i 2008.
- 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 *naturalytelse* 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 naturalytelse, 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 naturalytelsen. 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 i ikke-børsnoterte selskap og andeler i ansvarlige selskap og kommandittselskap verdsettes til 30 pst. av skattemessig formuesverdi. 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 fiskal avgift på forbruk. Avgiften ble innført i 1970 og omfattet ved innføringen alle varer og enkelte utvalgte tjenester. Ved merverdiavgiftsreformen fra 1. juli 2001 ble det innført generell avgiftsplikt også på tjenester. Statens inntekter fra merverdiavgiften er for 2008 anslått til i underkant av 200 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, 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. Virksomhe-

Tabell 4.9 Anslag på skatteutgifter knyttet til at tjenester er utenfor mva.-systemet. Mill. kroner. 2008

| | |
|---|-----|
| Undervisningstjenester og kjøreskoler | 300 |
| Konserter | 60 |
| Fornøylesparker, sirkus og diskotek | 300 |
| Billettinntekter for idrettsarrangementer | 50 |
| Tannhelsetjenester | 600 |
| Andre tjenester | 100 |

Kilde: Finansdepartementet.

tene 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.

Lavere avgiftssats enn 25 pst.

Fra 1. juli 2001 ble avgiftssatsen på matvarer (og alkoholfrie drikkevarer) redusert til 12 pst., men den er senere endret, og i 2008 er satsen 14 pst. Det er beregnet at lavere avgiftssats på matvarer gir en skatteutgift om lag 8,4 mrd. kroner på årsbasis. Fra 1. januar 2004 ble NRKs allmennkringkastingsvirksomhet innlemmet i merverdiavgiftssystemet og ilagt en merverdiavgiftssats på 6 pst. Satsen er 8 pst. i 2008. Den reduserte satsen er anslått å gi en skatteutgift på om lag 425 mill. kroner for 2008.

Fra 1. mars 2004 ble persontransport innlemmet i merverdiavgiftssystemet med redusert sats på 6 pst. Satsen er senere økt og er 8 pst. i 2008. Den reduserte satsen er anslått å gi en skatteutgift på om lag 2,35 mrd. kroner sammenliknet med full sats på 25 pst. i 2008.

Kinoforestillinger er innenfor merverdiavgiftssystemet og ilegges lav sats på 8 pst. Sammenliknet med full sats på 25 pst. er dette anslått å gi en skatteutgift på 150 mill. kroner per år.

Fra 1. september 2006 ble overnatting innlemmet i merverdiavgiftssystemet med redusert sats

på 8 pst. Den reduserte satsen er anslått å gi en skatteutgift på om lag 900 mill. kroner for 2008.

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. Tabell 4.10 viser anslag på skatteutgiften i 2008 knyttet til nullsats for merverdiavgiften.

Fiskale særavgifter

Tabell 4.11 gir en oversikt over skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til fiskale særavgifter i 2008. Fiskale avgifter som legges på driftsmidler i produksjonen, regnes som skattesanksjoner.

– *Alkohol- og tobakkaavgiftene* blir regnet som fiskale avgifter, men de har også en helsemessig begrunnelse. Om bord på fly og ferger og på flyplasser er det tillatt å selge avgiftsfri alkohol og tobakk. Dette salget regnes som en skatteutgift fordi (en del av) varene alternativt ville ha blitt kjøpt i Norge og gitt staten inntekter. Fritaket for teknisk sprit blir ikke regnet som en skatteutgift fordi slik sprit ikke er ment som nytelsesmiddel. Skatteutgiften knyttet til salg av avgiftsfri alkohol og tobakk anslås på usikkert grunnlag til i overkant av 2,5 mrd. kroner per år.

Tabell 4.10 Anslag på skatteutgifter knyttet til nullsats for merverdiavgiften. Mill. kroner. 2008

| | |
|---------------------------------|-------|
| Aviser | 1 250 |
| Tidsskrifter | 110 |
| Bøker | 1 200 |
| El-kraft mv. i Nord-Norge | 680 |
| El-biler | 10 |

Kilde: Finansdepartementet.

- *Grunnavgiften på engangsemballasje* for drikkevarer gir et årlig proveny på i overkant av 700 mill. kroner i 2008. Fritaket for melk, melkeprodukter, drikkevarer framstilt av kakao og sjokolade mv. kan betraktes som en skatteutgift. Skatteutgiften anslås til om lag 560 mill. kroner i 2008.
- *Årsavgiften* er en fiskal avgift som betales hvert år med differensierte satser. Fra 2008 er den generelle satsen inndelt i en lav sats (2 660 kroner) for bensinbiler og dieselmotorkjøretøy uten fabrikkmontert partikkelfilter og en høy sats (3 090 kroner) for dieselmotorkjøretøy 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 995 kroner per år, mens det for motorsykler betales 1 690 kroner per år. For traktorer, mopeder, veterankjøretøy mv. betales 380 kroner per år. Skatteutgiften knyttet til redusert årsavgift på næringskjøretøy (lastebiler og trekkbiler) utgjør om lag 120 mill. kroner i 2008, og kan betraktes som en skattesanksjon. Redusert årsavgift for campingtilhengere og motorsykler er anslått å utgjøre en skatteutgift på om lag 245 mill. kroner i 2008.
- *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 2008.
- *Dokumentavgiften* utgjør 2,5 pst. av omsetningsverdien ved overdragelse av fast eiendom. Avgiften er fiskalt begrunnet. Avgiften omfatter alle typer eiendommer, bolig- og fri-

tidseiendommer og næringseiendommer. 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 1 100 mill. kroner. Ikke avgiftsplikt ved overdragelse av borettslagsboliger utgjør en skatteutgift på om lag 1 300 mill. kroner. Skatteutgiften knyttet til dokumentavgift ved omsetning av næringseiendommer er anslått å utgjøre om lag 1 100 mill. kroner i 2008.

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 per 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 farvann, er fritatt for avgift. Det er anslått at dette fritaket utgjør en skatteutgift på om lag 130 mill. kroner. Den høye avgiftssatsen for bensin anslås å utgjøre en skattesanksjon på om lag 620 mill. kroner, mens den høye avgiftssatsen på mineralolje som leveres til innenriks luftfart, utgjør en skattesanksjon på om lag 40 mill. kroner. Fra 2008 ble kvotesystemet utvidet til å omfatte utslipp som tidligere har vært omfattet av CO₂-avgiften. For å unngå dobbel virkemiddelbruk ble det innført fritak for CO₂-avgift for mineralske produkter som leveres til bruk som gir kvotepliktige utslipp. Dette fritaket regnes ikke som en skatteutgift siden utslippene er ilagt et økonomisk virkemiddel (kvoteplikt) som tilsvarer avgift. I tillegg gir salg av kvoter inntekter til staten på linje med avgift. Beregningene av skatteutgift/skattesanksjon for

Tabell 4.11 Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til fiskale særavgifter. Mill. kroner. 2008

| | |
|---|--------|
| Tax-free kvoter på alkohol og tobakk | 2 500 |
| Grunnavgift på engangsemballasje | 560 |
| Årsavgift for lastebiler og trekkbiler | 120 |
| Redusert årsavgift for campingvogn, motorsykler, mv. | 245 |
| Omregistreringsavgift for busser, lastebiler og varebiler til bruk i næringsvirksomhet | -300 |
| Dokumentavgift: Næringslivets innbetalinger | -1 100 |
| Dokumentavgift: Reduksjon/ fritak for borettslagsleiligheter mv. | 2 400 |

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

- CO₂-avgiften er sett i forhold til et referansenivå som er CO₂-avgiften på mineralolje. CO₂-avgiften for petroleumsvirksomheten utgjør i sin helhet en skattesanksjon siden disse utslippene også er ilagt kvoteplikt. Skattesanksjonen er anslått til om lag 2 300 mill. kroner.
- *Avgifter på bensin og diesel* kan i stor grad betraktes som veibruks- og miljøavgifter. Bensinavgiften er 4,33 kroner per liter (under 10 ppm svovel), mens autodieselavgiften er 3,40 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 3 100 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 miljøstandarden på deponiet. Avgiftssatsene på avfall som leveres til forbrenningsanlegg, er fastsatt på bakgrunn av anslag på miljøkostnader ved utslipp av de enkelte stoffer. Sluttbehandling av spesialavfall og restavfall fra utnyttelse av returfiber i treforedlingsindustrien er fritatt for avgift. Dette gir en anslått skatteutgift på 10 mill. kroner per år.
 - *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 800 mill. kroner knyttet til petroleumsvirksomheten og om lag 800 mill. kroner til øvrige utslippskilder.
 - *Forbruksavgiften på elektrisk kraft* er 10,50 øre per kWh i 2008 og pålegges elektrisk kraft som forbrukes i Norge. Det er fritak for forbruk i bestemte kraftintensive prosesser og 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 5,5 mrd.

Tabell 4.12 Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til miljø- og energirelaterte særavgifter. Mill. kroner. 2008

| | |
|--|--------|
| Forbruksavgiften på elektrisk kraft: fritak for industri mv. | 5 500 |
| Forbruksavgiften på elektrisk kraft: fritak for Nord-Troms og Finnmark | 185 |
| Lavere avgift på autodiesel enn på bensin | 3 100 |
| Høy CO ₂ -avgift på bensin | -620 |
| Høy CO ₂ -avgift for innenriks luftfart | -40 |
| CO ₂ -avgift på sokkelen ¹ | -2 300 |
| Fritak eller redusert CO ₂ -avgift på enkelte anvendelser | 130 |
| Sluttbehandlingsavgift av avfall: fritak for returfiber | 10 |
| NO _x -avgift: fritak for miljøavtale | 800 |
| NO _x -avgift: fritak for miljøavtale – petroleum ² | 800 |
| Grunnavgift på fyringsolje: fritak/ redusert sats | 100 |
| Grunnavgift på fyringsolje: tang- og taretråling | 1 |

¹ Nettovirkningen på sokkelen, når en tar hensyn til at avgifter kan trekkes fra mot særskatten, og at SDØE betaler deler av avgiften, er om lag 385 mill. kroner.

² Nettovirkningen på sokkelen, når en tar hensyn til at avgifter kan trekkes fra mot særskatten, og at SDØE betaler deler av avgiften, er om lag 135 mill. kroner.

- kroner i 2008. Fritakene for tiltaksssonen utgjør om lag 185 mill. kroner i 2008.
- *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 100 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 skattefaviserte 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

Tabell 4.13 Anslag på skattefritaket knyttet til offentlige overføringer. Mill. kroner. 2008

| | 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. | 4 890 | 7 540 |
| Kontantstøtte | 660 | 980 |
| Økonomisk sosialhjelp | 1 090 | 1 520 |
| Bostøtte | 470 | 630 |
| Engangsstønad ved fødsel | 70 | 110 |
| Grunn- og hjelpstønad | 640 | 840 |
| Stønad til barnetilsyn | 190 | 290 |
| Særskilte skatteregler for pensjonister mv. | 19 040 | 28 280 |
| Engangsstønad ved adopsjon. | – | – |
| Utdanningsstønad | – | – |
| Gravferdsstønad | – | – |
| Stønader for visse helsetjenester. | – | – |
| Enkelte andre skattefrie ytelser. | – | – |

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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 per 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 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 ytelse.
- *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, ved at en i Statistisk sentralbyrås skattemodell, LOTTE, har «blåst opp» de aktuelle trygdeinntektene slik at nettoutgiftene til det offentlige er uendret selv om trygdeinntekter skattlegges 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.

5 Forvaltningen av Statens pensjonsfond

5.1 Bakgrunn

Formålet med Statens pensjonsfond er å understøtte statlig sparing for finansiering av folketrygdens pensjonsutgifter og å underbygge langsiktige hensyn ved anvendelse av statens petroleumsinntekter. En langsiktig forvaltning av petroleumsformuen er et viktig verdivalg og et overordnet hensyn for Regjeringen. Det innebærer at formuen kan komme alle generasjoner til gode, og gir samtidig et viktig bidrag til stabilitet i produksjon og sysselsetting.

Fondet er fullt ut integrert med statsbudsjettet slik at veksten i fondet skal reflektere reell fordringsoppbygging på statens hånd. Pensjonene i folketrygden finansieres løpende over statsbudsjettet etter hvert som de kommer til utbetaling. Et større pensjonsfond vil gi grunnlag for høyere løpende inntekter fra fondet i framtiden og derigjennom kunne finansiere økte utgifter til bl.a. pensjoner. Se avsnitt 3.1.4 for en nærmere drøfting av forholdet mellom Statens pensjonsfond og statens pensjonsforpliktelser i folketrygden.

Statens pensjonsfond er en overbygning over 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.

Hensynet til en stabil utvikling i norsk økonomi tilsier at petroleumsinntektene fases inn i økonomien gradvis ved at en stor del av de løpende petroleumsinntektene investeres i Statens pensjonsfond – Utland. Denne kapitalen investeres i utlandet, og bidrar dermed til en kapitalutgang som motvirker utslag i kronekursen som ellers ville fulgt av en stor og variabel valutainngang fra petroleumssektoren.

Regjeringen har som mål at Statens pensjonsfond skal være verdens best forvaltede fond. Det krever at en sikter mot beste praksis i internasjonal

kapitalforvaltning i arbeidet med fondet. Det er en del av forvalteransvaret å sørge for at fondet forvaltes med sikte på å oppnå høyest mulig avkastning innenfor moderat risiko. Dette forvalteransvaret innebærer også at vi som investor har et medansvar for hvordan selskapene fondet er investert i opptrer. Fondets investeringsstrategi er nærmere beskrevet i boks 5.1.

Departementet legger vekt på at en utstrakt grad av 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. 16 (2007–2008) Om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2007.

I denne meldingen gis det først en oppdatert omtale av resultatene i forvaltningen av Statens pensjonsfond i avsnitt 5.2. I avsnitt 5.3 omtales 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 Innledning

Markedsverdien til Statens pensjonsfond var ved utgangen av juni 2008 på 2 104 mrd. kroner, mot 2 136 mrd. kroner ved årsskiftet. Det er i løpet av første halvår tilført 179 mrd. kroner i nye midler, mens en svak utvikling i finansmarkedene har bidratt til å redusere fondets verdi.

Av den samlede verdien av Statens pensjonsfond ved utgangen av første halvår utgjorde Statens pensjonsfond – Utland 95 pst. og Statens pensjonsfond – Norge 5 pst.

I avsnitt 5.2.2 og 5.2.3 gis en omtale av fondets avkastning, med hovedvekt på utviklingen i første halvår 2008. Uroen i finansmarkedene det siste året, som begynte i deler av boliglånsektoren i USA og som raskt spredte seg til andre deler av finansmarkedene, har preget avkastningen av fondet. En rekke finansinstitusjoner i USA og Europa

Boks 5.1 Investeringsstrategi for Statens pensjonsfond

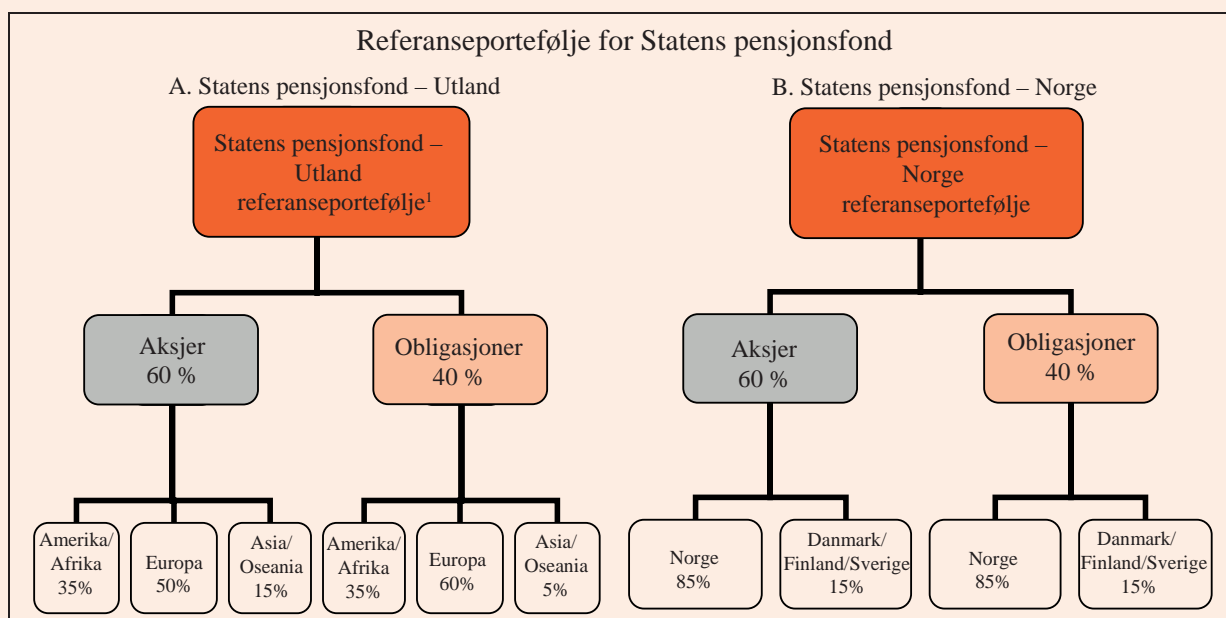
Det er bred politisk enighet om at pensjonsfondet skal forvaltes med sikte på å oppnå høyest mulig avkastning innenfor et moderat nivå på risiko. Finansdepartementet har fastsatt en langsiktig investeringsstrategi som sikrer at midlene investeres i en bredt sammensatt portefølje av verdipapirer fra mange land. Fondets lange investeringshorisont medfører at andelen investert i ulike aktivaklasser og geografiske regioner kan fastsettes etter vurderinger av forventet avkastning og risiko på lang sikt.

Det legges vekt på bred politisk enighet om investeringsstrategien til fondet og høy grad av åpenhet om forvaltningen av midlene. Dette understøtter troverdigheten og tilliten til fondet.

Investeringsstrategien til Statens pensjonsfond er gitt av de overordnede plasseringsrammene og referanseporteføljene for henholdsvis Statens pensjonsfond – Utland og Statens pensjonsfond – Norge. Referanseporteføljene for Statens pensjonsfond er bygget opp av aksje- og obligasjonsindekser fra ulike land, jf. figur 5.1. Utviklingen i indeksene reflekterer i stor grad markedsutviklingen i landene. Statens pensjonsfond – Utlands referanseportefølje for aksjer inne-

holder over 7 000 selskaper fordelt på 47 land, mens referanseporteføljen for obligasjoner inneholder om lag 10 000 obligasjoner, fra om lag 1 600 utstedere, fordelt på valutaene til 21 land.

Som det går fram av figur 5.1, er Statens pensjonsfond – Utland i sin helhet plassert i utlandet. Det er avkastningen i internasjonal valuta som er relevant når en skal måle utviklingen i fondets internasjonale kjøpekraft. Statens pensjonsfond – Norge er i hovedsak investert innenlands, og avkastningen måles i norske kroner. Både Norges Bank og Folketrygdfondet søker å oppnå en høyere avkastning enn det som følger av de respektive referanseporteføljene innenfor gitte risikorammer. Finansdepartementet har fastsatt et investeringsunivers for Statens pensjonsfond som favner bredere enn referanseporteføljene. Ved å foreta investeringer i verdipapirer som ikke omfattes av referanseporteføljen, og ved å investere andre andeler av fondet i enkelte verdipapirer enn det som følger av referanseporteføljen, trekker Norges Bank og Folketrygdfondet på rammen for avvik fra referanseporteføljen for å oppnå en meravkastning.



Figur 5.1 Strategisk referanseportefølje for Statens pensjonsfond

¹ Aksjeandelen i Statens pensjonsfond – Utland er vedtatt økt til 60 pst., og er nå under opptrapping til dette nivået. Etter Stortingets behandling av St.meld. nr. 16 (2007–2008) har departementet arbeidet videre med planene om å investere inntil 5 pst. av fondets kapital i eiendom. Disse investeringene vil føre til en tilsvarende reduksjon i andelen investert i obligasjoner.

Kilde: Finansdepartementet

har det siste året tapt store beløp, flere har måttet innstille eller vesentlig legge om sin virksomhet, og mange har måttet innhente ny kapital for å kunne drive videre. Myndighetene i både USA og andre land har gjennomført betydelige tiltak for å dempe problemene og ytterligere tiltak er varslet. Se avsnitt 2.6.1 for en nærmere omtale av utviklingen i de internasjonale finansmarkedene. Obligasjonene til de to dominerende boliglåninstitusjonene i USA, Fannie Mae og Freddie Mac, som nylig var gjenstand for en redningsaksjon, utgjør en stor andel av det amerikanske obligasjonsmarkedet. Som omtalt i boks 5.2 har fondets referanseportefølje hatt en lavere andel av disse obligasjonene enn det deres markedsandel isolert sett skulle tilsi.

Det er stor usikkerhet knyttet til ringvirkningene av finansuroen det siste året. Økt usikkerhet

og lavere forventninger til økonomisk vekst har allerede gitt lavere inntjeningsforventninger til bedriftene, som sammen med høyere risikopremier har gitt fall i verdens aksjemarkeder. Samtidig har usikkerhet og reduserte vekstforventninger bidratt til å øke verdien av fondets statsobligasjoner. Avkastningen i obligasjonsporteføljene i fondet har likevel blitt dempet som følge av økte renteforskjeller mellom rentepapirer utstedt av stater og private utstedere og økt usikkerhet om inflasjonsutviklingen framover.

Perioder med markedsuro, slik vi har sett det siste året, vil prege avkastningen i Statens pensjonsfond. Motposten til å akseptere slike svingninger i fondets avkastning er en høyere forventet avkastning på lang sikt i form av en kompensasjon for å ta risiko.

Boks 5.2 Statens pensjonsfond – Utlands referanseportefølje for obligasjoner

Fannie Mae og Freddie Mac er såkalte «Government Sponsored Enterprises» (GSEs)¹. Selskapenes formål er å bedre de private husholdningenes tilgang til boliglån. I stedet for å innvilge gunstige boliglån ved kjøp av boliger (slik som Husbanken i Norge), stimulerer selskapene lånemarkedet ved å kjøpe opp porteføljer av slike boliglån fra de långivende institusjonene. De opprinnelige långiverne videreselger umiddelbart mer enn 40 pst. av sine utbetalte boliglån til Fannie Mae og Freddie Mac i stedet for å finansiere utlånene selv.

De føderale kredittinstitusjonene beholder en del av de oppkjøpte porteføljene av boliglån på egen balanse. Disse finansieres ved å utstede vanlige obligasjoner («senior unsecured bonds»). Porteføljer som ikke beholdes på egen balanse, overføres til isolerte transaksjonsselskaper («trusts») og refinansieres ved utstedelse av garanterte panteobligasjoner, såkalte verdipapiriserte boliglån.

Fannie Mae og Freddie Mac er direkte involvert i refinansieringen av halvparten av alle utestående boliglån i USA. Pr. 30. juni 2008 hadde summen av disse institusjonenes gjeld og garantiforpliktelser vokst til om lag USD 6 000 mrd. og de utgjør en stor andel av det amerikanske

obligasjonsmarkedet og av den referanseindeksen som ligger til grunn for Statens pensjonsfond – Utlands investeringer i amerikanske obligasjoner.

For å ivareta hensynet til risikospredning og unngå at enkeltutstedere fikk en dominerende vekt i referanseporteføljen har disse institusjonenes pantesikrede obligasjoner fått en lavere vekt i fondets referanseportefølje enn det de ellers ville ha fått. I Nasjonalbudsjettet 2006 ble det varslet at en arbeidet med å endre denne nedvektingsregelen, og at en særlig ville vurdere om nedvektingsregelen også burde omfatte institusjonenes ordinære obligasjoner uten pantesikkerhet.

Blant annet basert på innspill fra Norges Bank vedtok departementet i januar 2007 en ny regel hvor delsektoren «Agency» og hovedsektoren «verdipapiriserte obligasjoner» i USD-delen av referanseporteføljen for renteinstrumenter begge settes til 50 pst. av markedsverdi.²

Departementet vil også i framtiden vurdere nedvekting av enkeltutstedere dersom markedsverdien av deres utestående obligasjonslån utgjør en betydelig andel av indeksen som benyttes.

¹ Government Sponsored Enterprises (GSEs) er selskaper som er opprettet av den amerikanske kongressen med konkrete formål som anses viktig av samfunnsøkonomiske og/eller politiske grunner.

² Jf. Finansdepartementets brev til Norges Bank av 6. mai 2005 og 2. november 2006 samt Norges Banks svarbrev av 24. august 2005 og 18. desember 2006 som er lagt ut på Finansdepartementets nettsider (www.regjeringen.no/spf).

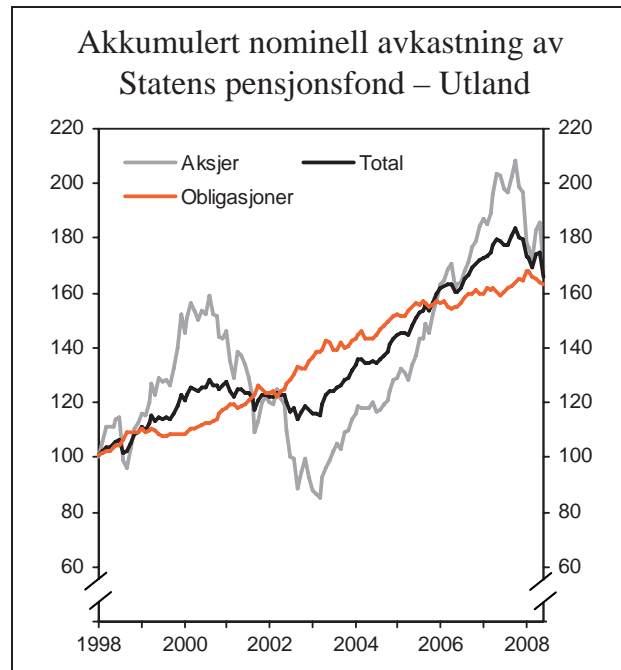
5.2.2 Resultater i forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland

Norges Bank forvalter Statens pensjonsfond – Utland på vegne av Finansdepartementet. Fondets markedsverdi var på 1 992 mrd. kroner ved utgangen av første halvår 2008. Av dette utgjorde aksjeporteføljen 1 031 mrd. kroner, som tilsvarer 52 pst. av samlet porteføljeværdi. Renteporteføljens markedsverdi var 961 mrd. kroner (48 pst.). Tilførselen av nye midler gjennom årets første seks måneder var 179 mrd. kroner.

Verdien av Statens pensjonsfond – Utland anslås i denne meldingen å vokse til 2 300 mrd. kroner ved utgangen av 2008. En har i dette anslaget lagt til grunn fondskapitalen i begynnelsen av september og en årlig realavkastning på 4 pst. for resten av året. Netto overføring fra statskassen til Pensjonsfondet – Utland i løpet av 2008 er anslått til 411 mrd. kroner.

Avkastningen av Statens pensjonsfond – Utland i første halvår 2008 er beregnet til -7,4 pst. målt i utenlandsk valuta når avkastningen i enkeltvalutaer vektet sammen i samsvar med fondets referanseportefølje. Målt i norske kroner var avkastningen -9,8 pst. Forskjellen mellom de to avkastningstallene reflekterer at den norske kronen i perioden styrket seg i verdi i forhold til fondets valutakurv. Styrkingen av kronekursen bidrar til å redusere fondets verdi målt i norske kroner, men det er avkastningen i internasjonal valuta som er relevant når en skal måle utviklingen i fondets internasjonale kjøpekraft. Den nominelle avkastningen i delporteføljene til Statens pensjonsfond – Utland siden inngangen til 1998 er illustrert i figur 5.2.

Gjennomsnittlig årlig realavkastning, dvs. avkastning etter fradrag for forvaltningskostnader og justert for prisstigning, er beregnet til 2,8 pst. målt i utenlandsk valuta for perioden 1. januar 1998 til utgangen av 2. kvartal 2008. Analyser av svingningene i fondets realavkastning er nærmere omtalt i boks 5.3.



Figur 5.2 Nominell verdiutvikling i Statens pensjonsfond – Utlands delporteføljer målt i internasjonal valuta. Indeks ved utgangen av 1997 = 100

Kilde: Norges Bank

Avkastningen av Pensjonsfondet – Utland avhenger i stor grad av markedsutviklingen til de papirene som inngår i den referanseporteføljen som Finansdepartementet har fastsatt. Finansdepartementet har fastsatt en grense for forventet variasjon i avkastningsforskjellen mellom den faktiske porteføljen og referanseporteføljen. Denne grensen er definert som 1,5 pst. forventet relativ volatilitet (standardavvik til differanseavkastningen). I første halvår 2008 var avkastningen av Pensjonsfondet – Utland 0,57 prosentpoeng lavere enn referanseporteføljens avkastning. Fra begynnelsen av 1998 og fram til utgangen av første halvår 2008 har den gjennomsnittlige årlige meravkastningen vært på 0,32 prosentpoeng. Den gjennomsnittlige årlige meravkastningen for ulike perioder er vist i tabell 5.1.

Tabell 5.1 Nøkkeltall for Statens pensjonsfond – Utland. 1998–2. kvartal 2008. Årlige tall. Prosent

| Pensjonsfondet – Utland | Siste år | Siste 3 år | Siste 5 år | Siste 10 år | Siden 1.1.1998 |
|-------------------------|----------|------------|------------|-------------|----------------|
| Nominell avkastning | -6,93 | 3,34 | 6,04 | 4,61 | 4,95 |
| Prisvekst | 3,98 | 2,97 | 2,63 | 2,08 | 2,02 |
| Forvaltningskostnader | 0,09 | 0,10 | 0,10 | 0,09 | 0,09 |
| Netto realavkastning | -10,58 | 0,36 | 3,23 | 2,39 | 2,78 |
| Meravkastning | -1,10 | -0,02 | 0,20 | 0,29 | 0,32 |

Kilde: Norges Bank

Boks 5.3 Variasjoner i avkastningen av Statens pensjonsfond – Utland

Det forventes over tid en høyere gjennomsnittlig avkastning av fondets aksjeinvesteringer enn av investeringer i rentepapirer fordi risikoen i aksjer er høyere. Denne høyere risikoen gir seg utslag i større svingninger i fondets avkastning. Valg av aksjeandel i fondet er derfor i stor grad et valg av hvilke svingninger som kan aksepteres i fondets avkastning og hvordan denne risikoen avveies mot høyere forventet avkastning.

Investeringene i Statens pensjonsfond er langsiktige. Statens pensjonsfond er stort og vil ha lang levetid. I motsetning til andre pensjonsfond er ikke kapitalen øremerket til særskilte forpliktelser, og kapitalen i fondet er fullt ut egenkapitalfinansiert. Fondet står i liten grad overfor risikoen for at eieren må foreta store uttak over kort tid. Det er derfor liten risiko for at negativ avkastning i seg selv fører til at fondet blir tvunget til å selge sine eiendeler. På denne bakgrunn er Statens pensjonsfond – Utland godt posisjonert til å bære risiko.

Som følge av den betydelige uroen som har preget finansmarkedene siden annet halvår 2007, har realavkastningen av fondets referanseportefølje vært svært lav i siste tolv månedersperiode. Ifølge Norges Banks rapport for 2. kvartal 2008 var realavkastningen i perioden juli 2007 – juni 2008 på Statens pensjonsfond – Utlands referanseportefølje om lag -9,4 pst. Det er den dårligste tolv månedersperioden i fondets historie, målt i internasjonal valuta. På den annen side var realavkastningen de tolv månedene før dette, i perioden juli 2006 – juni 2007, om lag 8,5 pst. Disse svingningene illustrerer at en ikke skal legge for stor vekt på resultatet i enkeltperioder, men at resultatene må måles over en lengre periode. Gjennomsnittlig årlig netto realavkastning av fondets faktiske investeringer siden 1998, som ved utgangen av 2006 var 4 pst., falt til 2,8 pst. ved utgangen av annet halvår 2008.

I St.meld. nr. 16 (2007–2008) ble risikoen knyttet til avkastningen av Statens pensjonsfonds investeringer beskrevet på tre måter. En simuleringsmodell ble brukt til å beskrive mulig framtidig utvikling i fondet. Historisk avkastning i aksje- og obligasjonsmarkedene ble brukt til å beskrive svingningene i avkastningen de siste hundre år, og historisk avkastning i tidligere

finansmarkedskriser ble brukt til å illustrere hva fondets avkastning ville vært i disse periodene.

Ved hjelp av disse ulike tilnærmingene ble det presentert anslag for normale svingninger i fondet, bl.a. uttrykt i form av statistiske mål for usikkerheten rundt forventet og historisk gjennomsnittlig avkastning. Det framgår av disse analysene at den negative realavkastningen som er observert i perioden juli 2007 – juni 2008, er innenfor det som av og til må forventes med dagens aksjeandel, men at en slik avkastning vil inntreffe relativt sjelden. Nøyaktig hvor sjelden en slik hendelse er, er imidlertid usikkert fordi det er vanskelig å modellere hendelser som inntreffer sjelden og fordi vi, selv med over 100 års historikk, har få observerte verdifall av denne størrelsen.

Med simuleringer basert på de samme forutsetninger som det ble redegjort for i St.meld. nr. 16 (2007–2008), kan det anslås at et så dårlig resultat som i perioden juli 2007 – juni 2008 må forventes å inntreffe om lag fem ganger i løpet av hundre år. Beregninger ved hjelp av historisk avkastning indikerer imidlertid at en så lav avkastning kan opptre hyppigere. Historisk realavkastning til en portefølje som tilsvarende den fondet har hatt det siste året ville ha vært lavere enn -9,4 pst. i 11 av årene siden 1900.

Med innfasingen av økt aksjeandel til 60 pst. må en forvente at de årlige svingningene i avkastningen vil øke. Samtidig stiger forventet langsiktig realavkastning. Anslagene for risiko (volatilitet) og realavkastning på lang sikt i modellberegningene i St.meld. nr. 16 (2007–2008) er henholdsvis 9,2 pst. og 4,2 pst. Det er beregnet at sannsynligheten for at realavkastningen over en 15-års horisont skal bli lavere enn 4 pst. er om lag 47 pst., mens sannsynligheten for at realavkastningen blir mindre enn null over en 15-årsperiode er beregnet til rundt 4 pst. Tilsvarende er det beregnet en 68 pst. sannsynlighet for at realavkastning målt over 15-årsperioder vil komme til å ligge innenfor intervallet 1,8–6,8 pst., mens sannsynligheten for at den vil ligge innenfor intervallet -0,4–9,3 pst. er beregnet til 95 pst.

Mindreavkastningen siste år, fram til utgangen av 2. kvartal 2008, er -1,1 prosentpoeng. Tapene i den aktive forvaltningen er innenfor det som av og til må forventes ut fra den samlede risikorammen Norges Bank har fått for aktiv forvaltning. Sammenliknet med den risiko som er rapportert, og som lenge har ligget langt under den øvre begrensningen, er denne mindreavkastningen likevel stor. For mer detaljerte analyser av fondets resultater vises det til St.meld. nr. 16 (2007–2008).

Risikoen i Statens pensjonsfond – Utland siste 12 mnd. fram til utgangen av 2. kvartal 2008, målt ved standardavviket til avkastningen i internasjonal valuta, var 7,7 pst. Dette er klart høyere enn gjennomsnittlig annualisert nivå de siste fem årene (4,8 pst.), noe som bl.a. må ses i sammenheng med høy volatilitet i internasjonale aksjemarkeder og økningen i aksjeandelen. Realisert relativ volatilitet siste år var 0,95 pst., som er en klar økning i forhold til nivået de siste fem årene (0,54 pst.).

I første halvår 2008 utgjorde Norges Banks forvaltningskostnader, eksklusive avkastningsavhengige honorarer og regnet som årsrate, 0,07 pst. av Pensjonsfondets gjennomsnittlige markedsverdi. Forvaltningskostnader inklusive avkastningsavhengige honorarer var 0,10 pst. av fondets gjennomsnittlige markedsverdi.

For å kontrollere Norges Banks avkastningsberegninger og for å evaluere resultatene benytter Finansdepartementet konsultentselskapet Mercer Investment Consulting. Årsrapportene fra Mercer er tilgjengelige på Finansdepartementets internett-sider (www.regjeringen.no/spf).

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 113,1 mrd. kroner per 30. juni 2008, som er 4,3 mrd. kroner lavere enn verdien ved inngangen til året. Verdien på aksjeplasseringene utgjorde ved utgangen av første halvår 2008 67,3 mrd. kroner, hvorav 58,5 mrd. kroner var investert i det norske aksjemarkedet og 8,9 mrd. kroner i aksjer notert på børs i Danmark, Finland og Sverige (nordiske aksjer). Markedsverdien av renteplasseringene var 48,2 mrd. kroner. Av dette var 41,2 mrd. kroner plassert i norske rentepapirer og 7,0 mrd. kroner i nordiske rentepapirer forøvrig.

Avkastningen av Statens pensjonsfond – Norge i første halvår var -3,6 pst. Dette er vesentlig svakere enn i første halvår 2007. Folketrygdfondet oppnådde i første halvår 2008 en meravkastning på

0,42 prosentpoeng. Det betyr at den aktive forvaltningen i Folketrygdfondet har økt fondets avkastning med 0,42 prosentpoeng relativt til avkastningen av den referanseporteføljen som er fastsatt av departementet. Fram til utgangen av første halvår 2008 var avkastningen av den norske aksjeporteføljen -4,7 pst. I samme periode var avkastningen på den norske aksjereferansen -5,6 pst. De nordiske aksjeplasseringene hadde en avkastning på -17,2 pst. i første halvår, mens avkastningen av referanseporteføljen var -18,4 pst. Avkastningen av de norske og nordiske renteinvesteringene var henholdsvis 0,5 pst. og 0,2 pst. i samme periode. Den samlede meravkastningen til fondet på 0,42 prosentpoeng ble i hovedsak skapt av den aktive forvaltningen i særlig den norske aksjeporteføljen, men også bidraget fra aktiv forvaltning av den nordiske aksjeporteføljen var positivt.

Risikoen i Statens pensjonsfond – Norge siste år, målt ved standardavviket til avkastningen, var 14,6 pst. Dette er klart høyere enn gjennomsnittlig nivå de siste fem årene (7,7 pst.), noe som bl.a. må ses i sammenheng med høy volatilitet i det norske aksjemarkedet og økningen i aksjeandelen fra desember 2006 da kontolånsordningen ble avvirket. Realisert relativ volatilitet var i første halvår 2008 1,9 pst., som er en viss økning i forhold til nivået de siste fem årene (1,4 pst.), men som likevel er godt innenfor den ramme som er fastsatt av departementet (3,0 pst.).

Kostnadene i forvaltningen av Statens pensjonsfond – Norge i første halvår 2008 utgjorde totalt 36 mill. kroner, tilsvarende om lag 0,03 pst. av forvaltningskapitalen ved halvårsskiftet.

5.3 Aktuelle saker

5.3.1 Høring om endringer i sentralbanklovens regler om regnskap og revisjon

Behovet for enkelte endringer i sentralbankloven er omtalt i St.meld. nr. 16 (2007–2008) og i St.meld. nr. 19 (2007–2008) Kredittmeldinga 2007. I Kredittmeldinga 2007 står det i pkt. 5.4:

«I St.meld. nr. 16 (2007–2008) varslet Finansdepartementet at ein tar sikte på sende på høring endringar i sentralbanklovas fråsegner om rekneskap og revisjon slik at det blir mulig å styrke kontroll- og tilsynsapparatet ytterlegare. I meldinga pkt. 5.7 står det om dette:

«Den kraftige veksten i fondets kapital, økningen i kompleksitet i forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland og hensynet til god virksomhetsstyring av sentralbankoppgaver

gjør det etter departementets mening nødvendig å fortsette å videreutvikle bankens styrings- og kontrollstruktur.

Opprettelsen av en egen internrevisjon og samarbeidet med revisjonsselskapet Deloitte om ekstern revisjon av bankens forvaltning av Statens pensjonsfond – Utland har bidratt til å styrke bankens kontroll- og tilsynsapparat. Disse tiltakene er gjennomført innenfor rammen av dagens sentralbanklov. Finansdepartementet finner det naturlig å se på endringer i sentralbanklovens bestemmelser om regnskap og revisjon slik at det blir mulig å styrke kontroll- og tilsynsapparatet ytterligere. Det tas sikte på å sende følgende forslag til endringer i sentralbankloven på høring:

- Erstatte ordningen med egen sentralbankrevisjon med en ordning der representantskapet velger en ekstern revisor for Norges Bank.
- Gi adgang til å fastsette forskrift om hvilke regnskapsprinsipper Norges Bank skal følge.
- Gi regler for omfanget av revisjonen og innholdet i revisjonsberetningen eller gi adgang til å fastsette forskrift om dette (i dag fastsetter representantskapet bankens revisjonsinstruks).

Det bør her vurderes om revisor, i tillegg til å foreta finansiell revisjon av regnskapet, bør få såkalte attestasjonsoppdrag på enkelte områder, for eksempel når det gjelder vurdering av systemer for internkontroll.»»

Finansdepartementets høringsnotat ble sendt ut til høringsinstansene 23. mai 2008. Ved utløpet av høringsfristen 29. august 2008 hadde departementet mottatt 12 høringsuttalelser. Det tas sikte på å fremme en proposisjon om saken i løpet av våren 2009.

5.3.2 Evalueringen av de etiske retningslinjene for Statens pensjonsfond – Utland

I St.meld. nr. 24 (2006–2007) Om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2006 varslet Regjeringen at den ville evaluere de etiske retningslinjene for Statens pensjonsfond – Utland. Denne prosessen ble satt i gang ved årsskiftet 2007/2008 og skal fortsette ut 2008. Resultatet av evalueringen skal presenteres for Stortinget i meldingen om forvaltningen av Statens pensjonsfond våren 2009.

Hovedmålene med evalueringen er å vurdere om retningslinjene har virket etter intensjonen, bevare bred politisk oppslutning om retningslinjene, samt fange opp innspill som kan være med på

å styrke fondets profil som en samfunnsansvarlig investor.

Som ledd i evalueringsprosessen arrangerte Finansdepartementet i januar 2008, i samarbeid med Norges Bank og Etikkrådet for Statens pensjonsfond – Utland, en stor internasjonal konferanse i Oslo under tittelen «Investing for the Future». Konferansen samlet representanter fra academia, finansinstitusjoner, frivillige organisasjoner, selskaper og investorer for å diskutere utfordringene knyttet til integrering av sosiale og miljømessige hensyn i investeringsbeslutninger.

Departementet har innhentet to eksterne rapporter til bruk i evalueringen. Den ene rapporten er utarbeidet av professor Simon Chesterman og The Albright Group og gjelder arbeidet Norges Bank og Etikkrådet har utført i henhold til retningslinjene. Den andre rapporten er utarbeidet av professorene Thore Johnsen og Ole Gjølberg. Denne rapporten behandler bruk av positiv utvelgelse som investeringsstrategi.

Den 18. juni 2008 ble et høringsnotat sendt ut til et bredt utvalg av høringsinstanser i innland og utland. Finansdepartementet arrangerte et informasjonsmøte for høringsinstansene hvor notatet ble presentert. Høringsfristen gikk ut 15. september 2008, og om lag 50 høringsinstanser har avgitt uttalelser.

Høringsnotatet tar blant annet opp spørsmålet om det er behov for å gjøre endringer eller justeringer i dagens virkemidler, eierskapsutøvelse og uttrekk av selskaper fra fondets investeringsunivers. Videre er det tatt opp om det bør gjøres endringer i samvirket mellom virkemidlene, som i dag håndteres av henholdsvis Norges Bank og Etikkrådet for Statens pensjonsfond – Utland. I tråd med det som ble varslet i St.meld. nr. 16 (2007–2008) reiser departementet også spørsmålet om en mindre del av fondet bør øremerkes til særlige investeringsformål innenfor for eksempel miljøteknologi eller i utviklingsland.

5.3.3 Debatten om statlige investeringsfond

Statlige investeringsfond – såkalte Sovereign Wealth Funds – kan karakteriseres som offentlig eide investeringsfond, oftest etablert med utgangspunkt i et makroøkonomisk formål, som investerer i utenlandske finansaktiva ut fra en finansiell målsetting. Statlige fond har gjerne oppstått i land med overskudd på driftsbalansen overfor utlandet. Mange fond er bygget opp på grunnlag av store valutainntekter fra utvinning av naturressurser, mens andre kan reflektere oppbygging av utenlandske verdipapirer på statens hånd som resultat

av valutakurspolitikk og budsjettoverskudd. Definisjonen av statlige investeringsfond omfatter som regel ikke statseide selskaper, offentlige pensjonsfond med øremerkede pensjonsforpliktelser, statsbanker eller offentlige valutaeserver.

Det siste året har den internasjonale debatten om statlige investeringsfond utviklet seg fra å bære preg av utbredt skepsis til gradvis å bli mer nyanisert, noe som dels skyldes en erkjennelse av at slike fond har understøttet stabiliteten i internasjonale finansmarkeder ved å tilføre kapital til finansinstitusjoner som har trengt ny kapital. Det er blitt uttrykt bekymring for at slike statlige fond kan ha politiske framfor finansielle motiver for sine investeringer (med henvisning til strategiske eierposter innen bl.a. infrastruktur og energiforsyning). I tillegg er det uttrykt bekymring for stabiliteten i finansmarkedene i lys av fondenes størrelse og manglende åpenhet.

Omtalen av Norge og Statens pensjonsfond – Utland har gjennomgående vært positiv. Det reflekterer nok at en i forvaltningen har lagt stor vekt på utstrakt grad av åpenhet, fondets rolle som finansiell investor med ikke-strategiske eierandeler, et klart mål om å maksimere finansiell avkastning, et åpent og forutsigbart etisk regelverk som bygger på universelle verdier, og klare ansvarslinjer mellom politiske myndigheter og den operative forvaltningen.

For å møte de uttalte bekymringene ble det i mai i år nedsatt en internasjonal arbeidsgruppe bestående av de fleste land med statlige investeringsfond. Formålet med arbeidsgruppen har vært å utarbeide et sett frivillige retningslinjer for forvaltningen av slike fond for å bygge tillit og dempe presset for proteksjonistiske tiltak. Norge har deltatt aktivt i utarbeidelsen av de frivillige retningslinjene, kjent som «Generally Accepted Principles and Practices (GAPP)», og IMF har fungert som tilrettelegger ved å stille sitt sekretariat til rådighet i prosessen. Arbeidet i den internasjonale arbeidsgruppen kompletterer OECDs initiativ til retningslinjer for mottakerland av investeringer fra statlige fond.

Målsettingen har vært å utforme et GAPP-dokument som forankrer fornuftige prinsipper og gir fondene en politisk forpliktelse til åpenhet på sentrale områder. GAPP, med utfyllende kommentarer, omhandler institusjonelt rammeverk, styringsprinsipper og investeringsaktiviteter for statlige investeringsfond. Arbeidsgruppen la følgende hovedprinsipper til grunn ved utarbeidelsen av GAPP:

- bidra til stabilitet i det internasjonale finansielle system og fri bevegelse av kapital og investeringer
- overholde relevant regelverk om tilsyn og åpenhet i landene en investerer i
- investere ut fra økonomiske og finansielle hensyn
- ha et åpent og solid styringssystem med klare ansvarslinjer, risikostyring og kontroll.

Den internasjonale arbeidsgruppen har kommet til enighet om et utkast til prinsipper. GAPP-dokumentet skal etter planen offentliggjøres i tilknytning til IMF's årsmøte 11. oktober 2008. Etter departementets syn utgjør GAPP et viktig bidrag for å øke kunnskapen om statlige investeringsfond og deres investeringsaktiviteter. Det er positivt at over 20 land med forskjellig utgangspunkt har blitt enige om et slikt dokument. Ved å bygge tillit kan GAPP medvirke til en videreføring av et stabilt og åpent internasjonalt investeringsklima, samt vel fungerende finansmarkeder.

5.4 Gjennomføring av vedtatte endringer i forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland

5.4.1 Investeringer i fast eiendom

I St.meld. nr. 16 (2007–2008) la departementet opp til at inntil 5 pst. av kapitalen i Statens pensjonsfond – Utland investeres i eiendom, og at eiendomsinvesteringene skal motsvares av en tilsvarende reduksjon av andelen obligasjoner.

En samlet finanskomite støttet i Innst. S. nr. 283 (2007–2008) planene om å investere deler av fondet i en egen portefølje for fast eiendom.

I etterkant av Stortingets behandling har departementet arbeidet videre med å utarbeide retningslinjer for eiendomsinvesteringene. Hoveddelen av investeringene ventes å skje gjennom unoterte instrumenter. Det skaper utfordringer blant annet knyttet til måling og evaluering av avkastning og risiko, og det er derfor behov for å etablere egne avkastningskrav, risikorammer og rapporteringskrav som ivaretar departementets behov for styring og oppfølging.

I dette arbeidet vil departementet trekke på innspill fra eksterne eksperter. Utgangspunktet vil være at forvaltningen skal skje i tråd med hva som er beste praksis for tilsvarende porteføljer internasjonalt. Departementet har, etter en anbudskonkurranse, gitt selskapet Partners Group i oppdrag å utarbeide en rapport med forslag til hvordan ret-

ningslinjene for eiendomsinvesteringer bør utføres.

Departementet legger fortsatt til grunn at det vil ta mange år før eiendomsporteføljen utgjør så mye som 5 pst. av fondet. Departementet vil komme tilbake med en orientering om dette arbeidet i den årlige meldingen om Statens pensjonsfond til våren.

5.4.2 Endringen av fondets aksjeandel til 60 pst.

I St.meld. nr. 24 (2006–2007) 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 og 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 vesentlig lavere aksjepremie enn den historisk observerte premien. Departementet konkluderte med at en økning i aksjeandelen i referanseporteføljen for Statens pensjonsfond – Utland fra 40 til 60 pst. representerer 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 å øke aksjeandelen i referanseporteføljen til 60 pst.

Om gjennomføringen av denne endringen skrev departementet i St.meld. nr. 24 (2006–2007) at vurderingen av 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, og at en derfor måtte være forberedt på at tidspunktet for å øke aksjeandelen i ettertid kunne framstå som mer eller mindre gunstig. Denne risikoen dempes noe ved at økningen i aksjeinvesteringene spres over tid, i takt med fondets forventede vekst.

I samråd med Norges Bank er det lagt opp til en gradvis tilpasning til den nye referanseporteføljen. I vurderingen av hvordan en best kan gjennomføre innfasingen av økt aksjeandel er det særlig lagt vekt på transaksjonskostnader og forventet avkastning. Disse hensynene er nærmere omtalt i St.meld. nr. 16 (2007–2008).

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.

5.4.3 Framvoksende markeder i aksjereferansen

Aksjeporteføljen i Statens pensjonsfond – Utland er bredt diversifisert over både regioner og land. På den måten oppnås et godt bytteforhold mellom fondets avkastning og risiko. Eksponeringen i referanseporteføljen mot framvoksende aksjemarkeder har imidlertid vært begrenset til et forholdsvis lite antall land (Brasil, Mexico, Sør Korea, Taiwan og Sør-Afrika). I St.meld. nr. 16 (2007 – 2008) ble det gjort en ny vurdering av hvilke framvoksende aksjemarkeder som bør inngå i fondets referanseportefølje og hvilke prinsipper som bør ligge til grunn for utvelgelse av disse markedene. Departementet la opp til å utvide referanseporteføljen ved å inkludere alle utenlandske markeder som til enhver tid er definert av indeksleverandøren FTSE som utviklet, avansert framvoksende eller sekundært framvoksende marked.

En samlet finanskomite støttet i Innst. S. nr. 283 (2007–2008) den planlagte utvidelsen av fondets referanseportefølje med nye framvoksende markeder. Etter Stortingets behandling av innstillingen vedtok departementet å endre referanseporteføljen.

Departementet har i samråd med Norges Bank lagt opp til en gradvis innfasing av de nye markedene i faktisk portefølje og referanseporteføljen. Det vil bidra til å begrense transaksjonskostnadene knyttet til oppkjøp av aksjer i markeder der likviditeten er dårligere enn i de utviklede markedene fondet allerede er investert i. Samtidig vil en oppnå den ønskede eksponeringen mot de nye markedene innenfor en rimelig tidsperiode. Når innfasingen er avsluttet, vil investeringer i framvoksende aksjemarkeder samlet sett utgjøre om lag 10 pst. av referanseporteføljen for aksjer. Dette representerer en dobling i forhold til tidligere, og antall framvoksende aksjemarkeder i referanseporteføljen vil ha økt fra fem til 23.

5.4.4 Små børsnoterte selskaper i aksjereferansen

Aksjereferanseporteføljen til Statens pensjonsfond – Utland har fra 1998 og fram til sommeren 2007 vært sammensatt av store og mellomstore aksjeselskaper. Samtidig har Norges Bank hatt anledning til å investere i små aksjeselskaper i hele

denne perioden. Det er en investeringsmulighet banken har benyttet. Antall selskaper i faktisk portefølje har derfor vært betydelig høyere enn antall selskaper i aksjereferansen. Med små aksjeselskaper skal forstås selskaper som inngår i FTSE-indeksen og som har relativt lav markedsverdi.

I St.meld. nr. 24 (2006–2007) la departementet opp til å inkludere små selskaper i fondets referanseportefølje. Departementet framhevet at siktemålet med investeringene i Statens pensjonsfond – Utland er å oppnå høyest mulig avkastning med moderat risiko. Det ble pekt på at risikoen spres gjennom å investere i flere aktivklasser og i ulike segmenter og land innenfor hver aktivklasse. Den opprinnelige aksjereferansen bestående av store og mellomstore selskaper dekket omtrent 85 pst. av den samlede verdien av aksjemarkedene i verdensindeksen til indeksleverandøren FTSE. Ved å inkludere små selskaper ville denne andelen øke til om lag 95 pst. På denne måten vil aksjereferansen i større grad være representativ for den investerbare delen av aksjemarkedet. Sammen med inkluderingen av framvoksende markeder, som omtalt i avsnitt 5.4.3, oppnås tilnærmet full dekning. På denne måten spres fondets risiko ytterligere, og det er rimelig å legge til grunn at bytteforholdet mellom avkastning og risiko bedres.

Både i forskningsmiljøer og i forvaltningsbransjen argumenteres det for at forventet avkastning på små aksjeselskaper inneholder en risikopremie knyttet til en særskilt risikofaktor for små selskaper. En slik risikopremie vil gi en ytterligere bedring i bytteforholdet mellom avkastning og risiko. Transaksjonskostnader knyttet til forvaltning av en portefølje bestående av små aksjer vil imidlertid være noe høyere enn for en portefølje av mellomstore og store aksjeselskaper. Både Strategirådet og Norges Bank anbefalte å inkludere små aksjeselskaper i aksjereferansen.

Departementet skrev i St.meld. nr. 24 (2006–2007):

«Departementet legger på denne bakgrunn opp til å utvide referanseporteføljen i Statens pensjonsfond – Utland med segmenter for små selskaper i FTSE-indeksen. Tilpasningen til ny referanseportefølje vil bli gjennomført over lengre tid.»

En samlet finanskomite støttet i Innst. S. nr. 228 (2006–2007) den planlagte utvidelsen av fondets referanseportefølje med aksjer i små selskaper. Etter Stortingets behandling av innstillingen besluttet departementet å endre referanseporteføljen.

I samråd med Norges Bank besluttet Finansdepartementet å gjennomføre en gradvis innfasing av

segmentet for små børsnoterte selskaper i aksjereferansen, jf. omtale i St.meld. nr. 16 (2007–2008).

Overgangen til ny referanseportefølje ble gjennomført i perioden fra oktober 2007 til utgangen av 1. kvartal 2008. Ved utløpet av innfasingperioden hadde banken investert om lag 120 mrd. kroner spredt over mer enn 4 500 selskaper. De små aksjeselskapene utgjør omtrent 12 pst. av markedsverdien til den nye referanseindeksen, som består av mer enn 7 000 aksjeselskaper. Norges Bank anslår de samlede transaksjonskostnadene knyttet til innfasingen av små selskaper i porteføljen til 1,1 mrd. kroner eller 0,95 pst. av transaksjonsverdien. Forvaltningsrapporten for 2. kvartal for Statens pensjonsfond – Utland, utarbeidet av Norges Bank, inneholder en mer detaljert gjennomgang av tilpasningen til ny aksjereferanse.

5.4.5 Forbud mot investeringer i selskaper som selger våpen og militært materiell til Burma

I St.meld. nr. 16 (2007–2008) la Regjeringen opp til at Statens pensjonsfond – Utland ikke skal investere i selskaper som selger våpen og våpenteknologi til regimer som står oppført på listen over de lands statsobligasjoner fondet er avskåret fra å investere i. Dette betyr at fondet ikke skal investere i selskaper som selger våpen til Burma.

Tiltaket rettet mot våpensalg til Burma er nå nedfelt i de etiske retningslinjene for Statens pensjonsfond – Utland og anses som et filtreringskriterium på linje med det eksisterende kriteriet for filtrering av våpen som ved normal anvendelse bryter med grunnleggende humanitære prinsipper. Det er imidlertid visse forskjeller i begrunnelsen for disse to tiltakene.

Begrunnelsen for det nye tiltaket er primært å unngå medvirkning til menneskerettighetsbrudd som følge av det burmesiske regimets systematiske undertrykkelse av egen befolkning. Regimets bruk av militær makt står derfor sentralt for utformingen av tiltaket. Dette tilsier etter departementets syn at både våpen og militært materiell bør omfattes av tiltaket. En slik utforming av det nye tiltaket samstemmer også godt med eksempelvis amerikanske og britiske forbud mot eksport av våpen og militært materiell til Burma.

Det eksisterende filtreringskriteriet i de etiske retningslinjene rammer en viss type våpen som antas å ha særlig omfattende/graverende humanitære konsekvenser uavhengig av hvor det anvendes. Det nye kriteriet vil være rettet mot hvor våpen brukes. Per i dag rammer tiltaket Burma og det burmesiske regimet. Videre gjelder det første

kriteriet produksjon, mens det andre gjelder salg. Disse forskjellene tilsier at kriteriene er utformet noe ulikt.

I tråd med dette er punkt 4.4 i de etiske retningslinjene nå utformet slik:

«Rådet gir tilrådning om negativ filtrering av selskaper som:

- produserer våpen som ved normal anvendelse bryter med grunnleggende humanitære prinsipper eller
- selger våpen eller militært materiell til stater nevnt i punkt 3.2 i de utfyllende retningslinjene for forvaltningen av fondet.

Rådet gir tilrådning om å trekke selskaper ut av investeringsuniverset på grunn av hand-

linger eller unnlatelser 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.»

6 Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser

6.1 Hovedlinjer i strukturpolitikken

Full sysselsetting og god vekst i økonomien krever at vi tar ressursene i bruk og anvender dem 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. 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. Med kvoteplikt fra 2008 for bedriftenes utslipp av klimagasser vil markedets kvotepris være utslippskostnaden for de installasjoner som er omfattet.

Nye produkter og produksjonsmåter, innpass i markeder og bedre måter å organisere bedrifter 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. 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.

Strukturpolitikken omfatter tiltak på en rekke områder som påvirker tilgangen på produksjonsressurser og hvordan de utnyttes. Norge har et velorganisert og velfungerende arbeidsmarked som er en avgjørende årsak til at vi har høy produktivitet. Sysselsettings- og arbeidsmarkedspolitikken omtales i avsnitt 3.6, mens dette kapitlet beskriver tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser i offentlig sektor og produktmarkedene. Regjeringen legger særlig vekt på:

– *Fornyning av offentlig sektor*, både bedre tjenester og mer effektiv ressursutnyttelse. God kvalitet på offentlige tjenester er viktig for oppslutningen om felleskapsløsningene. Effektivisering av offentlig tjenesteproduksjon er nødvendig både på grunn av aldringen av befolkningen og for å møte økte krav og forventninger til offentlige tjenester. Regjeringens strategi for fornyingsarbeidet, som ble lagt fram høsten 2007, bygger på åpenhet, medvirk-

ning og deltakelse fra innbyggerne. Offentlig sektor er omtalt i avsnitt 6.4.

- Å legge til rette for *innovasjon i næringslivet og offentlig sektor*. I statsbudsjettet for 2009 er det foreslått en betydelig økning i bevilgningene til forskning og utvikling. Skattefradrag for FoU-kostnader (Skattefunn) blir videreført. Regjeringen vil legge fram stortingsmeldinger om henholdsvis innovasjon og forskning. Innovasjon og næringsrettet forskning er omtalt i avsnitt 6.2.1.
- Å legge til rette for effektiv ressursbruk gjennom *virksom konkurranse* i den delen av økonomien som er egnet for markedsbaserte løsninger. Konkurranseloven er viktig for å hindre konkurransebegrensende avtaler mellom foretak eller at dominerende foretak misbruker sin markedsrett. I noen produktmarkeder er det nødvendig med særskilt regulering utover konkurranseloven for å sikre effektiv ressursbruk eller ivareta ulike samfunnshensyn, bl.a. for utnyttning av naturressurser og tilgang til nettverkstilknyttede tjenester (elektrisitet, elektronisk kommunikasjon, jernbane mv.). Problemstillinger knyttet til konkurranse og offentlig regulering er omtalt i avsnittene 6.2.2–6.2.4.
- *Forenkling* av offentlig regelverk. Forenklingstiltak og elektroniske tjenester bidrar til å redusere administrative kostnader, større forutsigbarhet for brukerne og til mer effektiv gjennomføring av offentlige tiltak. For å oppnå samfunns mål til lavest mulig kostnad er det viktig at regelverk og virkemidler er utformet på en god måte, og at etterlevelsen følges opp med effektivt tilsyn. Nærings- og handelsdepartementet la fram handlingsplanen «Tid til nyskaping og produksjon» i august 2008, med over 120 konkrete tiltak til forenklinger av regelverk som berører næringslivet. Næringslovgivning og forenkling er omtalt i avsnitt 6.2.5.

Skatter og avgifter påvirker også ressursbruken i økonomien. Regjeringen er opptatt av at skattesystemet skal være legitimt, rettferdig og virke omfordelende. For å sikre dette, må omgåelsesmulighe-

tene i skattesystemet fjernes. Dette var bakgrunnen for at regjeringspartiene i sin politiske plattform fra Soria Moria stilte seg bak skattereformen fra 2006.

Finansdepartementet legger opp til en bred evaluering av skattereformen, der en involverer både relevante fagmiljøer og organisasjoner. Viktige spørsmål vil være å vurdere tilpasningsmuligheter, hvordan reformen har virket på inntektsfordelingen, om reformen er godt tilpasset økt internasjonalisering, mulige realøkonomiske skadevirkninger av å innføre utbytteskatt, og om de administrative kostnadene er akseptable. Skattereformen går nå inn i sitt tredje år, men en har foreløpig kun statistikk for det første året reformen var fullt implementert, inntektsåret 2006. I St.prp. nr. 1 (2008–2009) Skatte-, avgifts- og tollvedtak presenteres derfor analyser basert på datamateriale t.o.m. 2006. Hovedtrekkene i Regjeringens skatte- og avgiftsopplegg for 2008 er beskrevet i kapittel 4.

6.2 Produktmarkedene

6.2.1 Innovasjon og næringsrettet forskning

Vekstevnen i økonomien bestemmes over tid av tilgangen på arbeidskraft, kapital og naturressurser, og hvordan ressursene benyttes. Produktivitet gir et mål på hvor effektivt vi utnytter innsatsfaktorene, og økt produktivitet legger dermed grunnlag for økonomisk vekst og økt velferd. Det er mange forhold som bidrar 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 produkter og kvalitetsforbedringer mv.

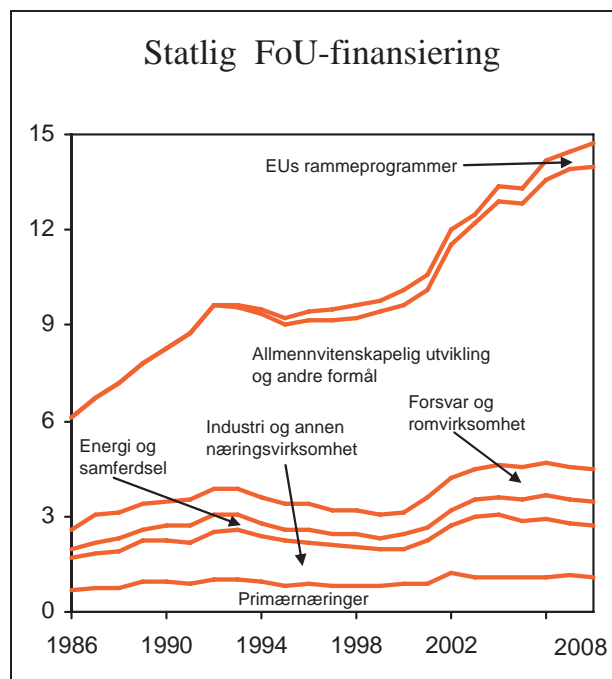
Kunnskap er grunnleggende for mange av de faktorene som bidrar til økt produktivitet. Forskning er den viktigste kilden til ny kunnskap, men det er ingen enkel eller direkte sammenheng mellom forskning og økonomisk vekst. Skal den forskningsbaserte kunnskapen styrke vekstevnen i økonomien, må resultatene 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 legger i 2008 fram en stortingsmelding om innovasjon. Innovasjonsmeldingen beskriver status for innovasjon i Norge og redegjør for Regjeringens innovasjonspolitik: Nyskapende bedrifter og næringsmiljøer, utdanning og kompetanse, FoU for økt innovasjon og fornying i offentlig sektor for å gi bedre tjenester.

Kunnskapsdepartementet vil legge fram en stortingsmelding om forskning i 2009. I meldingen vil Regjeringen presentere status for norsk forskning og drøfte mål for den samlede forskningspolitikken som bl.a. kan bidra til økt forskningskvalitet og bedre ressursutnyttelse av den offentlige forskningsinnsatsen.

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 6.1 viser statens samlede finansiering av FoU gjennom bevilgninger og skattesystemet. Finansieringen er fordelt på hovedformål slik at den direkte satsingen på næringsrettet 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 3,9 mrd. kroner fra 2005 til 2008, noe som ga en årlig



Figur 6.1 Statlig FoU-finansiering¹ fordelt etter hovedformål. Mrd. 2000-kroner

¹ Bevilgninger over statsbudsjettet og skattefradrag for FoU-kostnader.

Kilder: NIFU STEP og Finansdepartementet.

realvekst på 4,5 pst. I tillegg kommer støtte til bedriftenes FoU-prosjekter gjennom skattesystemet. Skattefunn brukes i hovedsak av industrien, IKT-næringen og annen forretningsmessig tjenesteyting.

Regjeringen foreslår å bevilge om lag 19,7 mrd. kroner til FoU i 2009. Det innebærer en økning på litt under 1,6 mrd. kroner fra saldert budsjett 2008. Særlig prioritert er forskning innen fornybare energikilder og karbonfangst og -lagring, rekrutteringsstillinger i universitets- og høyskolesektoren, vitenskapelig utstyr og styrket instituttfinansiering. Regjeringen foreslår også å øke kapitalen i Fondet for forskning og nyskaping med 6 mrd. kroner til 72 mrd. kroner fra 1. januar 2009. Dette vil gi om lag 285 mill. kroner i økt avkastning i 2010. Dessuten opprettes regionale forskningsfond fra 1. januar 2009 slik at avkastningen er disponibel fra 1. januar 2010. Regjeringen foreslår en kapital på 6 mrd. kroner til de regionale fondene. De forskningspolitiske prioriteringene for 2009 er nærmere omtalt i St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Kunnskapsdepartementet, kapittel 5.

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 å tiltrekke utenlandske forskningsinvesteringer og gjesteforskere som bidrar til å heve kvaliteten på norsk forskning.

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 vitenskaplige miljøer. Norge ligger fortsatt lavere enn Danmark, Sverige og Finland etter disse indikatorene, men over et flertall av landene som er med i statistikken. Samarbeidet med utenlandske forskere har også økt i form av økning i antall artikler der både norske og utenlandske forskere er forfattere.

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 strate-

gisk arbeid. For 2009 foreslår Regjeringen å bevilge midler til om lag 200 nye rekrutteringsstillinger, som omfatter stipendiater, postdok og næringslivsorienterte doktorgrader (nærings-PhD). Satsen for stipendiatstillinger foreslås økt med 25 pst. til 800 000 kroner. I tillegg foreslås det vekst i andre bevilgninger som muliggjør flere stipendiater, bl.a. til de teknisk-industrielle instituttene og brukerstyrt innovasjonsarena, jf. omtale nedenfor.

Sentre for fremragende forskning (SFF) er et tiltak for å øke kvaliteten i norsk forskning. Til sammen 21 forskningsmiljøer er tildelt status som SFF. En internasjonal evaluering fra 2006 vurderte ordningen svært positivt, og understreket bl.a. at sentrene øker statusen for norsk forskning og gjør forskningen mer synlig internasjonalt. SFF-ordningen har en bevilgning over budsjettet til Norges forskningsråd på om lag 200 mill. kroner i 2009. I tillegg mottar sentrene midler gjennom institusjonenes egenandeler og betydelig ekstern finansiering, bl.a. fra næringslivet.

«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), 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 blir styrket med om lag 300 mill. kroner i 2009. Satsingen er en oppfølging av klimaforliket som Stortinget kom fram til ved behandlingen St.meld. nr. 34 (2006–2007) Norsk klimapolitikk, jf. Innst. S. nr. 145 (2007–2008). Det ble bevilget i alt 70 mill. kroner ifm. Revidert nasjonalbudsjett 2008. Satsingen i 2009 skal gå til etablering av forskningscentre for miljøvennlig energi innenfor prioriterte områder og til en bredesatsing gjennom styrking av relevante forskningsprogrammer.

Næringsrettet FoU får støtte gjennom «Store programmer», basisbevilgninger til de næringsrettede forskningsinstituttene, innovasjonsrelatert forskning og skattefradrag for FoU. I tillegg kommer bedriftsrettede virkemidler for innovasjon og kapitaltilgang.

Skattefunn er et regelstyrt virkemiddel, hvor bedriftene selv velger ut støtteberettigede prosjekter. Norges forskningsråd godkjenner prosjektene bare ut fra FoU-innhold, slik at ordningen er teknologi- og bransjenøytral. Fradragsgrunnlaget er maksimalt 4 mill. kroner for egenutført FoU, og opp til 8 mill. kroner dersom foretaket kjøper inn tjenester fra godkjent FoU-institusjon. Eventuell fradragsverdi utover skyldig skatt betales ut til foretaket ved skatteoppgjøret. Det har vist seg at utbetaling utover utlignet skatt utgjør tre firedeler av samlet støtte. Skattefunn fungerer dermed i det vesentlige som en tilskuddsordning. Regjeringen vil videreføre ordningen, jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009) Skatte-, avgifts- og tollvedtak, avsnitt 2.5.

Innovasjonsrelatert forskning omfatter et antall programmer med tematiske avgrensinger, og en åpen konkurransearena uten tematiske prioriteringer. Brukerstyrt innovasjonsarena skal støtte de beste innovasjonsprosjektene i bredden av norsk næringsliv. Kvaliteten på prosjektene og bidrag til verdiskaping er avgjørende for å nå opp i konkurransen.

Sentre for forskningsdrevet innovasjon (SFI) skal støtte langsiktig forskning som fremmer innovasjon og næringslivets konkurranseevne. Et SFI består av en vitenskapelig institusjon i samarbeid med flere bedrifter som driver nyskapende virksomhet. Sentrene finansieres med midler fra Fondet for forskning og nyskaping og av deltakerne selv, som må gå inn med et minst like stort bidrag. Det er 14 sentre innenfor ulike fagområder og næringer. Disse ble etablert i 2007, og alle sentrene vil bli evaluert etter tre år.

Forsknings- og utviklingskontrakter (FoU-kontrakter) skal stimulere økt samarbeid om innovasjon mellom kunder og leverandører. I 2007 ble det inngått 195 FoU-kontrakter. Regjeringen foreslår å bevilge 265 mill. kroner til FoU-kontrakter i 2009, som gir en økning på 15 mill. kroner fra 2008.

Universiteter og høyskoler fikk i 2003 rett til å få overført rettighetene til næringsmessig utnyttelse av forskningsresultater fra sine ansatte forskere. Alle universitetene har nå etablert egne kontorer for teknologioverføring for å ivareta denne oppgaven. Formålet er at universitetene og høyskolene arbeider aktivt for at forskningsresultater skal komme samfunnet til nytte i form av næringsutvikling eller bedre offentlige tjenester.

De bedriftsrettede virkemidlene for innovasjon er for en stor del samlet i Innovasjon Norge. Bedriftene har tilbud om finansiering, kompetanse, rådgivning, nettverk og profilering. I 2007 innvilget Innovasjon Norge lån, tilskudd og garantier for 4,7

mrd. kroner. Marint verdiskapingsprogram blir koordinert av Innovasjon Norge.

SIVA – Selskapet for industrivekst investerer i næringsbygg og innovasjonsselskaper over hele landet, og bidrar dessuten med kompetanse og nettverksbygging i innovasjonsmiljøene. SIVA er medeier i regionale innovasjonsselskaper som omfatter kunnskaps- og forskningsparker, inkubatorer, næringshager og investeringsselskaper.

Garanti-Instituttet for Eksportkreditt (GIEK) tilbyr eksportkredittgarantier, produkter som er tilknyttet dette og investeringsgarantier. GIEKs samlede utestående garantiansvar var 25,2 mrd. kroner ved utgangen av 2007. Garantiordningene er forutsatt å gå i balanse på lang sikt. Kjøpere av norske kapitalvarer får tilgang til fastrentelån på OECD-vilkår gjennom den såkalte 108-ordningen som forvaltes av Eksportfinans ASA.

De landsdekkende og distriktsrettede såkornfondene har til hensikt å øke tilgangen på risikovillig kapital, tilføre kompetanse til nye innovative prosjekter i tidlig fase, og bidra til kommersialisering av forskningsresultater. De etablerte fondene har en samlet kapitalbase på om lag 2,3 mrd. kroner, hvorav staten bidrar med 1,3 mrd. kroner.

Det statlige investeringsselskapet Investinor AS ble stiftet 21. februar 2008, med en egenkapital på 2,2 mrd. kroner. Investeringsselskapet skal tilby risikovillig kapital til internasjonalt orienterte konkurransedyktige bedrifter, primært nyetableringer. Selskapet ventes å være operativt mot slutten av 2008.

Internasjonalt forskningssamarbeid er viktig for utvikling av norsk forskning og overføring av ny kunnskap til det norske næringslivet og samfunnet. Deltakelse i EUs 7. rammeprogram for forskning, teknologisk utvikling og demonstrasjonsaktiviteter er det mest omfattende internasjonale samarbeidet for norske forskere, forskningsmiljøer og næringsliv. Norges kontingent øker med om lag 120 mill. kroner til om lag 1,1 mrd. kroner i 2009. Den norske deltakelsen i programmet vil styrke og utfylle de nasjonale satsingene innenfor bl.a. mat, helse, miljø, energi, IKT og marin og maritim forskning.

Norge deltar i internasjonalt forskningssamarbeid også gjennom medlemskap i internasjonale grunnforskningsinstitusjoner som f.eks. CERN (European Organization for Nuclear Research), det europeiske forskningsnettverket, Eureka og den europeiske romorganisasjonen, ESA (European Space Agency). Norge deltar også i Det europeiske institutt for innovasjon og teknologi (European Institute of Innovation and Technology), et nettverksamarbeid som omfatter både forskning,

utdanning og innovasjon. Videre bidrar bilaterale forskningsavtaler, bl.a. med USA, Japan og India, til å styrke samarbeidet innenfor fagområder av felles interesse.

Norge er 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.

6.2.2 Konkurransopolitikken

Konkurransopolitikken skal bidra til god ressursutnyttelse ved å legge til rette for virksom konkurranse. Konkurransopolitikken favner bredt, og er rettet både mot konkurransebegrensende atferd hos aktører i næringslivet og mot konkurransebegrensende myndighetstiltak.

Konkurranse bidrar til kostnadsreduksjon og/eller utvikling av nye eller bedre produkter. Dette kommer forbrukerne til gode gjennom lavere priser og et variert produktutvalg. Selgere av varer og tjenester kan ha økonomiske motiver til å begrense konkurransen. I et marked med svak konkurranse vil det være lønnsomt for en selger å sette høyere priser og selge en mindre mengde varer enn i et marked med virksom konkurranse. Med «virksom konkurranse» menes at det er tilstrekkelig grad av konkurranse til å sikre effektiv ressursbruk. Høyere priser på varer eller tjenester som følge av svak konkurranse innebærer bl.a. økt inntekt til de næringsdrivende på bekostning av forbrukerne. Når den svake konkurransen følger av atferd i strid med konkurranselovgevingen, må konkurransemyndighetene gripe inn for å gjenopprette virksom konkurranse. Konkurransopolitikk innebærer derfor at myndighetene gjennom tilsyn og kontroll så langt som mulig sikrer at markedskreftene virker til beste for samfunnet.

Konkurranseloven retter seg i første rekke mot konkurransebegrensende atferd hos private og offentlige selskaper som driver forretningsmessig virksomhet. Loven gir Konkurransetilsynet effektive virkemidler for å avdekke og sanksjonere konkurransebegrensende atferd. Overtredelse av lovens bestemmelser, eller av vedtak med hjemmel i loven, kan sanksjoneres med tvangsmulkt, overtredelsesgebyr eller med bøter og fengsel.

Avdekking og håndheving av konkurransekriminalitet

Avdekking av konkurransekriminalitet som ulovlig prissamarbeid, anbudssamarbeid og markedsdeling, er en høyt prioritert oppgave for Konkurransetilsynet. Slikt ulovlig samarbeid fører til økte kostnader, høyere produktpriser, dårligere produkter og på lengre sikt, svakere vekst i økonomien. Samarbeid om priser, anbud eller markedsandeler er forbudt i de fleste land, og overtredelser kan medføre strenge reaksjoner. I Norge har vi også hjemmel for å illegge personer straff for overtredelse av enkelte av konkurranselovens bestemmelser, også fengselsstraff for grove overtredelser.

Det er en krevende oppgave å avdekke ulovlig samarbeid. De næringsdrivende benytter ofte avanserte metoder for å holde samarbeidet hemmelig og skjule spor. Dette innebærer en betydelig utfordring for Konkurransetilsynet i kampen mot konkurransekriminalitet. Viktigere elementer i kampen mot konkurransekriminalitet er:

- Etterforskning som øker effektiviteten i bevisetablering og straffeforfølgelse, herunder samarbeid og samordning i forhold til andre offentlige instanser.
- Analyse som avdekker bransjer eller sektorer av økonomien der det kan foregå ulovlige forhold.
- Informasjon som øker kunnskap og etterlevelse av lover og regelverk.
- Kompetanse som gjør Konkurransetilsynets ansatte bedre rustet til å avdekke økonomisk kriminalitet.
- Verktøy/utstyr for innsamling, bearbeiding og analyse av store datamengder.

Videre er det viktig å forsterke konsekvensene av konkurransekriminalitet når det oppdages. I Norge har bøtene historisk sett vært lave, men etter 2004 er utmålingen av overtredelsesgebyr harmonisert med lovverket i EU. Det innebærer en flerdobling av bøtene – opptil 10 pst. av bedriftens årlige omsetning. I tillegg kan enkeltpersoner ilegges bot av påtalemyndigheten, og i alvorlige tilfeller kan det idømmes fengselsstraff. Konkurransetilsynet samarbeider tett med ØKOKRIM og andre kontrolltater med sikte på å oppnå en effektiv håndheving og preventive straffereaksjoner.

Nok et virkemiddel er å forsterke *incentivene for markedsaktørene til å avsløre* ulovlig samarbeid. Med konkurranse-loven av 2004 ble det introdusert regler om lempning, dvs. hel eller delvis nedsettelse av overtredelsesgebyr i forbindelse med overtredelse av forbud i konkurranse-loven. Lemp-

ningsreglene innebærer at 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. Disse lempningsreglene er basert på tilsvarende praksis i EU og USA. Der vurderes reglene som svært vellykkede.

Konkurransetilsynet har hatt en dialog med påtalemyndighetene med sikte på å gjøre lempningsreglene enda mer effektive i Norge. Tilsynet har nylig avgitt en uttalelse om unnlatt anmeldelse i lempningssaker. Formålet med uttalelsen er å skape større grad av forutsigbarhet for at det foretak som søker lempning og enkeltpersoner i dette foretaket, ikke vil bli straffeforfulgt dersom vilkårene for lempning er oppfylt.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har dessuten bedt Konkurransetilsynet vurdere om det er nødvendig å endre lovverket for å styrke arbeidet med bekjempelse av konkurransekriminalitet. Blant annet ble tilsynet bedt om å vurdere lovendringer som kan styrke lempningsreglene og styrke anonymiteten for personer som gir tilsynet tips om mulige overtredelser.

Fusjoner og oppkjøp

Konkurransetilsynet skal gripe inn mot fusjoner og oppkjøp som vil føre til, eller forsterke, en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med målet om effektiv bruk av samfunnets ressurser. Tilsynet vurderer derfor ikke bare om en fusjon begrenser konkurranse i det aktuelle markedet, men også om dette leder til et samfunnsøkonomisk effektivitetstap. En fusjon som gir et selskap markedsrett, kan innebære høyere priser og lavere produksjon og dessuten redusere incentivene til effektivisering og produktutvikling. Tilsynet kan vedta forbud mot sammenslutninger eller gi godkjenning på visse vilkår. I flere tilfeller har tilsynet kommet til at en fusjon kan godkjennes på vilkår om at kunder og konkurrenter får den nødvendige tilgang til innsatsfaktorer, tjenester og infrastruktur. Slik godkjenning på vilkår ble gitt i Media Norge-fusjonen, i fusjonen mellom Bankenes Betalingssentral (BBS) og Teller, i Findus Norges oppkjøp av Gro Industrier og i Norturas kjøp av Hå Rugeri.

Fra 1. juli 2008 kan Kongen i statsråd gjøre vedtak om å tillate en foretakssammenslutning i saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning før Fornyings- og administrasjonsdepartementets vedtak i klagesaken foreligger. Tidligere måtte kla-

gesaksbehandlingen avsluttes før Kongen i statsråd kunne omgjøre disse vedtakene.

Samtidig ble det gjort endringer i konkurranse-loven §§ 18, 19 og 20 for å bidra til mer effektiv fusjonskontroll og forsvarlig behandling av slike saker. Endringene utvider plikten til å gi markedsinformasjon i melding om foretakssammenslutning, utvider forbudet mot å gjennomføre en foretakssammenslutning til å gjelde for alle meldepliktige foretakssammenslutninger, samt gir Konkurransetilsynet mulighet til å forlenge fristen for behandlingen av fusjonen av eget tiltak dersom partene legger fram forslag som kan avhjelpe de konkurranseskadelige virkningene.

Særskilte markeder

Nedenfor omtales markeder som har blitt viet spesiell oppmerksomhet av konkurransemyndighetene det siste året.

Markeder for ekspressbussruter har utviklet seg etter hvert som konsesjonspolitikken gradvis har blitt liberalisert. I dag kan selskaper fritt etablere kommersielle fylkeskryssende ekspressbussruter, mens det tidligere ble praktisert streng behovsprøving av løyve for drift innenfor hvert fylke. Dette medførte at selskaper med løyver i ulike fylker måtte samarbeide for å kunne tilby et sammenhengende ekspressbusstilbud over fylkesgrensene. Etter dereguleringen omfattes også dette markedet av forbudene i konkurranse-loven, herunder forbudet mot konkurransebegrensende avtaler mellom foretak. I 2007 fattet Konkurransetilsynet vedtak om at samarbeidet om Kystbussen måtte opphøre. Under behandlingen av denne saken ble Fornyings- og administrasjonsdepartementet gjort kjent med at det finnes andre tilsvarende samarbeid, og ønsket derfor å utrede om samfunnshensyn tilsa at denne typen samarbeid burde unntas fra forbudet om konkurransebegrensende samarbeid. Det er sendt et forslag til forskrift om unntak fra forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid på høring. Høringsforslaget gjelder bare samarbeid om drift av kommersielle fylkeskryssende bussruter der samarbeidet er etablert før dereguleringen av markedet i 2003.

Markedene for meieriprodukter preges av høy konsentrasjon. TINE har en dominerende stilling i de fleste markedene for meieriprodukter, mens konkurrentene bare driver virksomhet innenfor ett eller noen få markeder. Dette gir TINE muligheter til å krysssubsidere mellom ulike grupper av meierivarer. Det er videre betydelige etableringsbarrierer i markedene for meieriprodukter, og TINES

konkurrenter har de siste årene slitt med å drive lønnsomt.

Fram til 1. juli 2007 hadde prisutjevningsordningen for melk et etterregningssystem med formål å sikre at TINEs konkurrenter ikke betalte en for høy råvarepris. Dersom etterregningen viste at en aktør har betalt for mye, fikk han tilbakebetalt midler fra prisutjevningsordningen. Etterregningssystemet var meget omfattende og krevende å administrere. Etter at etterregningen i prisutjevningsordningen for melk ble opphevet, er det utelukkende konkurranselovens forbud som hindrer TINE i å misbruke sin dominerende stilling. Konkurransetilsynet overvåker derfor pris- og marginutviklingen for de viktigste og mest konkurransettsatte meieriproduktene.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har bedt Konkurransetilsynet prioritere oppfølging av konkurranseforholdene i *markedet for dataprogramvarer*, og en rapport om programvaremarkedet ble ferdigstilt i februar 2008. Formålet med rapporten var å belyse sentrale forhold ved programvaremarkedene som har betydning for konkurransen og konkurransemyndighetenes rolle i disse markedene. Rapporten viser at immateriellrettslig beskyttelse mot konkurranse på kort sikt er viktig for å fremme innovasjoner og dermed dynamisk konkurranse. Aktører kan misbruke sin dominerende stilling ved å ekskludere konkurrenter. Håndheving av konkurransereglene vil da være viktig for å fremme konkurranse og innovasjon. Rapporten angir at bruk av åpne standarder i offentlig sektor kan fremme konkurransen.

Konkurransetilsynet mottok i mars 2006 en klage på samarbeidsavtalene mellom Microsoft og norske fylkeskommuner om lisensiering av programvare. Klager mente bl.a. at rabattsystemet i samarbeidsavtalen var konkurransebegrensende. Tilsynet undersøkte saken, men mottok i mai 2007 melding om at avtaleverket skulle endres på de to områdene tilsynet anså for å være viktigst. Endringene medførte bl.a. at skoler nå kan bruke konkurrerende programvare på enkelte pc-er, og dermed unngå å betale lisens til Microsoft for disse maskinene. Siden avtalene ble vesentlig endret ble saken avsluttet uten vedtak.

Effektive systemer for betalingsformidling har stor betydning for hele økonomien. Konkurransetilsynet har den siste tiden behandlet flere saker som berører betalingsformidling, herunder betalingskort. I 2007 behandlet tilsynet blant annet fusjonen mellom BBS og Teller (tidligere Visa Norge AS). Tilsynet kom til at man ved å stille vilkår til partene vil avhjelpe de begrensninger av konkurransen som fusjonen ellers ville ført til. Vil-

kårene går bl.a. ut på å sikre tilgang til nødvendig infrastruktur fra BBS for konkurrenter i markedet for innløsning og betalingsterminaler. Tilsynet følger opp vedtaket gjennom en forvalter, som fører løpende kontroll med at vilkårene etterleves.

Den internasjonale utviklingen innenfor betalingstjenester taler også for at Konkurransetilsynet prioriterer dette området. Innenfor EU innføres ny regulering av infrastrukturen for å skape et felles harmonisert, velfungerende europeisk marked for betalingstjenester i euro. Dette innføres gjennom et nytt betalingstjenestedirektiv og gjennom SEPA (Single Euro Payments Area), som er et samarbeid i den europeiske banksektoren om å forenkle elektronisk betalingsformidling internasjonalt. Det er viktig at tilsynet følger denne utviklingen nøye og vurderer hvordan dette vil påvirke betalingsformidlingen i Norge.

I Europakommisjonens sektorstudie av bankvirksomheten fra januar 2007 uttrykkes det bekymring for konkurransebegrensende virkninger av bl.a. de internasjonale kortselskapenes virksomhet. Det enkelte lands konkurransemyndigheter anbefales å gjøre undersøkelser og vurdere tiltak etter konkurranselovgivningen. En viktig enkeltsak er Kommisjonens vedtak om at MasterCard fastsettelse av formidlingsgebyrer begrenser konkurransen og dermed er i strid med konkurransereglene.

På denne bakgrunn har Konkurransetilsynet betalingsformidling som et prioritert område, og arbeider med flere saker på feltet. Blant annet undersøker Tilsynet om de nasjonale formidlingsgebyrene som MasterCard og VISA benytter i Norge er i strid med forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid i konkurranseloven § 10.

Omsetning av bøker i det norske bokmarkedet har tradisjonelt vært regulert gjennom avtaler mellom bransjeorganisasjonene, dvs. Den norske Bokhandlerforening og Den norske Forleggerforening. Den gjeldende bransjeavtalen trådte i kraft 1. mai 2005, med en avtaleperiode til 31. desember 2010. I utgangspunktet rammes den gjeldende bransjeavtalen av konkurranselovens forbudsbestemmelser. I forskrift av 1. mai 2005 er det gitt unntak fra konkurranselovens forbud mot konkurransebegrensende samarbeid ved omsetningen av bøker.

Gjeldende bransjeavtale avløste bransjeavtalen fra 1998, og representerer en friere salgsordning for bøker. For de fleste grupper av bøker kan det nå maksimalt avtales faste priser i utgivelsesåret og fram til 1. mai året etter, mot tidligere helt ut det etterfølgende året. Videre har alle distribusjonskanaler nå samme anledning til å gi rabatt ved salg av

bøker, mens bokklubbene tidligere hadde enerett på rabatter opp til 25 pst. av fastprisen. Bokhandlernes enerett til å selge skolebøker til grunnskole og videregående skole opphørte i 2006. Samtidig ble fastprisordningen avviklet, slik at det er fri prisfastsettelse på skolebøker fra utgivelsestidspunktet. For fagbøker til høyskole og universitet gjelder imidlertid fastprissystemet fortsatt 12 måneder etter utgivelsesåret. Unntaket for fagbøker gjelder fram til utløpet av den gjeldende bransjeavtalen, og er begrunnet ut fra et ønske om å styrke og utvikle norsk fagspråk ved å stimulere til produksjon og salg av fag- og lærebøker på norsk.

Utviklingen av markedsforholdene i bokbransjen har stor betydning for Regjeringens litteraturpolitiske mål om mangfold, kvalitet og tilgjengelighet. Konkurransetilsynet har evaluert virkningene av endringene i 2006 og i 2008. Hovedkonklusjonene av tilsynets siste undersøkelse er at salget av bøker har økt, prisene har falt og antall solgte titler har økt etter at den nye bransjeavtalen ble inngått. I 2007 ble det solgt 28 pst. flere titler enn i 2004 under den gamle bransjeavtalen. Spesielt viser undersøkelsen at bøker har blitt billigere over tid. Tilsynet konkluderer med at fastprisordningen under den gamle bransjeavtalen holdt bokprisene høye i hele den lengre fastprisperioden, mens det med den nye avtalen er betydelig større og tidligere rabatter på fastprisen. Som varslet i Soria Moria-erklæringen har Kultur- og kirkedepartementet startet evaluering av Bokavtalen. Evalueringen som utføres av Telemarksforskning, skal foreligge i mai 2009.

Offentlige anskaffelser

Offentlig sektors samlede innkjøp av varer og tjenester utgjorde om lag 250 mrd. kroner i 2006 (ekskl. oljesektoren). Det offentliges kjøp representerer viktige markeder for næringslivet. Regelverket om offentlige anskaffelser har som hovedmål å sikre at offentlige midler utnyttes best mulig gjennom kostnadseffektive innkjøp samtidig som allmennheten har tillit til at offentlige innkjøp skjer på en samfunnstjenelig måte.

Lov om offentlige anskaffelser krever at det ved planleggingen av innkjøp tas hensyn til de miljømessige konsekvensene av anskaffelsen. Regjeringen har i 2007 vedtatt en egen handlingsplan om miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. Det er utformet konkrete tiltak som skal bidra til at det offentlige etterspør produkter med høy standard for miljø og etikk. Dette vil gjøre det enklere for offentlige virksomheter å være miljøbevisste ved innkjøp.

Riksrevisjonen har ved flere anledninger påvist brudd på reglene om offentlige anskaffelser. Gjennom etableringen av Direktoratet for forvaltning og IKT, med en egen avdeling for offentlige innkjøp, har Regjeringen intensivert arbeidet med å gjøre offentlige innkjøp bedre, enklere og sikrere. Dette skal blant annet gjøres gjennom å gi veiledning og kurs, og ved å gjøre innkjøpsverktøy og elektroniske handelsløsninger tilgjengelig.

Regjeringen vil i 2009 legge fram en *stortingsmelding om offentlige innkjøp*. I meldingen skal tiltak for å bidra til bedre etterlevelse av anskaffelsesreglene og tiltak for å profesjonalisere offentlige innkjøp drøftes. Mulige tiltak for å øke bruken av elektroniske innkjøpsløsninger og for å forenkle regelverket for offentlige anskaffelser vil også vurderes i meldingen. Videre vil Regjeringen oppnevne et offentlig utvalg som skal utrede hvordan det såkalte *håndhevingsdirektivet*, som nylig er vedtatt i EU, best kan gjennomføres i norsk rett. Direktivet har bl.a. krav til sanksjonsregler for brudd på reglene om offentlige anskaffelser.

Den nasjonale terskelverdien angir hvor store anskaffelser en offentlig innkjøper kan foreta uten å ha plikt til å utlyse en anbudskonkurranse og følge bestemte prosedyreregler. For mindre kjøp kan kostnadene ved å følge prosedyrene ved anbudskonkurranse i mange tilfeller oppveie en eventuell kostnadsbesparelse som følge av billigere og bedre tilbud. I 2005 ble den nasjonale terskelverdien hevet fra 200 000 til 500 000 kroner. I 2007 ble en evaluering av hevingen igangsatt, og Asplan Viaks rapport «Offentlige anskaffelser – nasjonal terskelverdi og tiltak i konkurransefasen» ble overlevert til Fornyings- og administrasjonsdepartementet i august 2008. Rapporten konkluderer med at hevingen av terskelverdien i 2005 har vært samfunnsøkonomisk lønnsom. Leverandører og innkjøpere har spart penger på enklere innkjøpsprosesser, og tapet ved redusert konkurranse overstiger ikke denne gevinsten. Imidlertid indikeres det i rapporten at en ytterligere heving av terskelverdien til f.eks. 800 000 kroner vil gi et tap ved svekket konkurranse som er større enn innsparingene i transaksjonskostnadene. Asplan Viak vurderer også spørsmålet om å innføre forenklet kunngjøringsplikt, men anbefaler at man evaluerer eksisterende ordninger som enkelte kommuner har innført før slik forenklet kunngjøringsplikt ev. innføres. Videre viser rapporten at protokollplikten som gjelder for alle kjøp over 100 000 kroner, ser ut til å ha en skjerpene effekt på innkjøpere. Rapporten er en del av det faglige grunnlaget for å vurdere om det skal gjøres endringer i terskelverdien.

Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) behandler klager om brudd på lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter. Leverandører som har deltatt eller ønsket å delta i en anbudskonkurranse, kan klage inn bl.a. statlige, fylkeskommunale og kommunale organer til KOFA. Siden 1. januar 2007 har KOFA hatt mulighet til å ilegge gebyr når anskaffelser ikke er kunngjort etter regelverket. Dette blir ansett for å være de alvorligste bruddene på regelverket, siden manglende kunngjøring unntar anskaffelser fra konkurranse. Statens Vegvesen var den første aktøren som ble ilagt gebyr for slik overtredelse, og gebyret var på 1 mill. kroner.

KOFA skal sikre en rask og rimelig klagemulighet på et lavt konfliktnivå, samt bidra til økt kompetanse og rettsavklaringer på området. KOFAs sekretariat er administrativt underlagt Konkurransetilsynet. I 2007 mottok klagenemnda 153 klagesaker og avgjorde 217 saker. I oktober 2007 nådde KOFA målet om en saksbehandlingstid på rundt 3 måneder.

6.2.3 Næringer basert på naturressurser

Naturressursene olje og gass, vannfall, fisk, skog og mineraler bidro i 2006 med om lag 37 pst. av bruttoproduktet og sto for 38 pst. av bruttoinvesteringene 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 produksjonsrettighetene til ressursene. For det andre innebærer utnyttelse av naturressurser omfattende inngrep i forhold til omgivelsene og annen næringsvirksomhet, 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.

Utvinning av råolje og naturgass

De totale oppdagede og uoppdagede petroleumsressursene på norsk kontinentalsokkel utgjør om lag 13 mrd. Sm³ oljeekvivalenter. Av dette er det produsert i alt 4,8 mrd. Sm³ oljeekvivalenter, tilsvarende om lag 36 pst. av de totale ressursene. For Norge er det av stor betydning at de gjenværende ressursene utnyttes effektivt.

I tråd med Soria Moria-erklæringen arbeider Regjeringen med en *nasjonal strategi for petroleumsnæringen*. Strategien skal gi råd om hvordan olje- og gassressursene skal utvinnes, og hvordan den tilknyttede virksomheten bør utvikles. På denne måten skal strategien bidra til økt verdiskaping i petroleumssektoren og til å opprettholde en effektiv regulering av petroleumsvirksomheten. Petroleumsnæringen er forespurt om å komme med innspill til strategiarbeidet. Det er igangsatt sju frittstående utredningsprosjekter, og det skal utarbeides prosjektrapporter som trolig vil foreligge ved årsskiftet 2008–2009. Den første delrapporten ble overlevert til Olje- og energidepartementet i mai 2008.

Tabell 6.1 Hovedtall for næringer basert på naturressurser. 2006

| | Bruttoprodukt (basisverdi) Mrd. kroner | Sysselsatte normalårsverk | Bruttoinvestering Mrd. kroner |
|--|--|------------------------------|----------------------------------|
| Skogbruk | 3,5 | 3 700 | 0,7 |
| Fiske, fangst og fiskeoppdrett | 15,1 | 13 100 | 1,4 |
| Bergverksdrift | 3,9 | 3 900 | 0,8 |
| Utvinning av råolje og naturgass | 518,1 | 20 500 | 90,2 |
| Kraftproduksjon og -omsetning ¹ | 26,5 | 3 400 | 3,6 |
| Memo: | | | |
| Markedsrettet virksomhet | 1 546,7 | 1 436 000 | 255,9 |

¹ Bearbejningsverdi.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

TFO 2007 (tildeling i forhåndsdefinerte områder i modne deler av kontinentalsokkelen) ble utlyst høsten 2007, og tildeling ble gjennomført 8. februar 2008. Det var betydelig interesse for konsesjonsrunden, og i alt 52 tillatelser ble tildelt. Regjeringen forbeholdt SDØE-andeler i elleve utvinningstillatelser på vegne av staten.

Det arbeides også med en oppdatering av «Veiledning til plan for utbygging og drift av en petroleumsforekomst (PUD)». 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 utviklingen og godkjenningen av denne.

Regjeringen har fulgt opp Gasscos utredninger av mulighetene for et gassrør fra Kårstø til Østlandet, Sverige og Danmark, kalt Skanled. Ulike industri- og energiselskaper signerte i 2007 intensjonsavtaler om fullfinansiering av rørledningen samt reservasjon av rørets transportkapasitet.

Sammenslåingen av Statoils og Hydros olje- og gassvirksomhet ble gjennomført med virkning fra 1. oktober 2007. Regjeringen har store forventninger til selskapet som ledende aktør på norsk sokkel, og vil følge StatoilHydros atferd i tiden 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 prosesser der fordeler og ulemper blir avveid. Tiltak for å sikre en bærekraftig forvaltning av vannressursene er nærmere omtalt i kapittel 7.

I dom av 26. juni 2007 slo EFTA-domstolen fast at Norges praktisering av hjemfallsreglene var i strid med EØS-avtalens bestemmelser om fri bevegelighet av kapital og fri rett til etablering.

I premissene ga EFTA-domstolen Norge medhold i at hensynet til å etablere et system for offentlig eierskap til vannkraften er EØS-rettslig legitimt. Avgjørelsen fra EFTA-domstolen åpner for at Norge kan oppfylle EØS-avtalen ved å styrke grunnprinsippet om offentlig eierskap til vannkraftsektoren. Dette kan gjennomføres ved å styrke det offentlige eierskapet til vannkraftressursene og prinsippet om at eierskapet skal være spredt på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå innenfor den offentlige sfære.

I mai 2008 fremmet Regjeringen Ot.prp. nr 61 (2007–2008) Om endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven, som en oppføl-

ging av den provisoriske anordningen. Endringene er nødvendige for å bringe loven i samsvar med EØS-retten slik EFTA-domstolen har tolket den. Energi- og miljøkomiteen på Stortinget avgav innstilling 9. september i tråd med Regjeringens forslag.

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. Retten til omgjøring av tidsbegrensede konsesjoner med hjemfall til tidsubegrensede konsesjoner uten hjemfall dersom vannfall og kraftverk blir overdratt fra private eiere til offentlige eiere er lovfestet.

Fiske og havbruk

Fiskerinæringen fanger villfisk, mens havbruksnæringen disponerer et avgrenset, egnet sjøareal med veldefinert eierskap til fisken. Derfor er det store forskjeller i reguleringen av fiske og havbruk. Fiskebestander er fornybare ressurser hvor det potensielle uttaket i framtiden er betinget bl.a. av hvordan bestanden utnyttes i dag. Regulering er nødvendig for å opprettholde bærekraftige bestander og sikre lønnsomhet i næringen. Havbruk har utviklet seg fra småskalaanlegg til industriell produksjon og har i prinsippet ikke behov for særskilt regulering utover hensyn til arealbruk, miljø og fiskehelse.

Deltakerloven regulerer etablering og eierforhold i *fiskerinæringen*. Bare personer som oppfyller krav til å være aktive fiskere, kan få ervervstillatelse. Ervervstillatelse er en tillatelse til å eie fartøy som skal nyttes til ervervsmessig fiske eller fangst. Selskaper må som hovedregel være eid mer enn 50 pst. av personer som oppfyller kravene. Fiskerimyndighetene har innvilget flere unntak som gir industriselskaper mulighet til å eie fiskefartøy. Utenlandske personer og selskaper har anledning til å eie inntil 40 pst. i selskap som direkte eller indirekte eier fiskefartøy. I så måte skiller Norge seg lite fra andre fiskerinasjoner, som også praktiserer ulike begrensninger for utlendinger til å eie fiskefartøy eller i adgangen til å drive fiske.

Deler av trålerflåten er pålagt å levere til bestemte steder og regioner i Nord-Norge. Fra desember 2006 ble det innført en bearbeidingsplikt for 70 pst. av torskeråstoff som mottas innenfor leveringsordningen. I tillegg ble det gjennomført en prøveordning i 2006 og 2007 med distriktskvoter i Nordland, Troms og Finnmark. Formålet var å sikre landinger av råstoff til særlig fiskeriavhengige lokalsamfunn. Det viste seg at ordningen

hadde begrenset effekt. I 2008 er distriktskvotene gjennomført i mindre omfang, og ordningen utvikles i sin nåværende form. Fiskeri- og kystdepartementet kan fortsatt avsette distriktskvoter i den grad det er steder eller områder som vil ha særlige behov for råstoff.

De fleste norske fiskerier er i dag begrenset gjennom kvotereguleringer, i hovedsak som faste, garanterte fartøyskvoter. For å redusere overkapasitet og bedre lønnsomheten er det også innført strukturkvoteordninger. Strukturkvoter gir adgang til å samle kvoter på ett fartøy, eventuelt en avkortet del av kvotene, mot at andre fartøy blir tatt ut av fiske. En slik overføring medfører et styrket driftsgrunnlag for det gjenværende fartøyet. Strukturkvoten kan ikke overstige en bestemt faktor av ordinær kvote, såkalt kvotetak. Videre har strukturkvotene en forhåndsfastsatt tidsbegrensning på 20 år, unntatt strukturkvoter tildelt før 2007 som utløper etter 25 år f.o.m. 2008. Strukturkvoteordningene omfatter alle fartøy med hjemmelslengde for kvotetildeling ned til 11 meter. Det er imidlertid ikke mulig å overføre kvoter mellom fartøy i ulike grupper.

Bestemmelsene om utøvelsen av fiske er nedfelt i saltvannsfiskeloven av 1983. Dette er en fullmaktslov som har gitt grunnlag for et omfattende forskriftsverk, bl.a. forannevnte kvotereguleringer. Denne vil erstattes av en ny havressurslov, som vil tre i kraft i 2009.

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 to siste årene har eksportverdien av oppdrettsfisk vært større enn av villfanget fisk.

Etablering av oppdrettsanlegg er konsesjonsregulert. Antall tillatelser er imidlertid begrenset bare 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.

Det ble i 2007 gjennomført en tildelingsrunde for havbeite av hummer og kamskjell, med utlysning av fem tillatelser for hver art. Innenfor de eksisterende lakse- og ørretkonsesjonene er potensialet for videre produksjonsøkning nå nær fullt utnyttet. Regjeringen har bestemt at det skal tildeles nye tillatelser for oppdrett av laks og ørret i 2009. 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.

6.2.4 Nettverksnæringene

Næringene hvor en stor del av produksjonskostnadene er knyttet til fast infrastruktur for transport eller distribusjon, såkalte *nettverksnæringene*, 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 bl.a. viktig 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, verdiøkende 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 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 (såkalt konvergens) påvirker omfanget av monopolområder innenfor nettverksnæringene. 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. Konkurranse vil også bidra til utvikling og introduksjon av nye tjenester eller kombinasjon av tjenester. Muligheten for å innføre konkurranse og omfanget av det potensielle konkurranseområdet varierer i betydelig grad mellom ulike typer nettverksvirksomhet. Det er mulig å skille mellom tre hovedtyper av konkurranse:

- Konkurrerende nettverk (f.eks. i markedene for elektronisk kommunikasjon).
- Konkurranse i produksjon som benytter infrastrukturen (f.eks. i kraftproduksjon og -omsetning).
- Anbuds- eller tilbudskonkurranse om enerett for en fastsatt periode (f.eks. om drift av flyruter i kortbanenettet).

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 mobil-

Tabell 6.2 Nettverksnæringer: Struktur, regulering og offentlig pålagte oppgaver

| Næring/ tjeneste | Selskapsstruktur | Regulering | Offentlig pålagte oppgaver |
|---------------------------|--|---|---|
| Kraftnettet | Sentralnettet drives av Statnett SF (som eier 87 pst.) For øvrig 158 selskaper med nettvirksomhet, hvorav de fleste også med produksjon/omsetning. | Områdekonsesjon for å bygge/drive kraftnett. Åpen tilgang og punkttariffer i alle nett. Inntektsramme for nettselskaper. Separat regnskap for nettvirksomhet. | Statnett SF har systemansvar. Leveringsplikt i konsesjonsområdet for distribusjons-selskaper. |
| 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 gods-transport. | Krav om tillatelse for å drive jernbanevirksomhet. Åpnet for konkurranse om godstransport. Statlig kjøp av persontransporttjenester. | Jernbaneverket har ansvar for trafikkstyringen, fordeling av kapasiteten på sporet og innkreving av kjørevegsavgift. |
| Flyplasser | Avinor er dominerende aktør med 46 av 52 lufthavner. Sandefjord, Torp er største private aktør. | Konsesjon for den enkelte flyplass. Sikkerhets- og kontrollbestemmelser. Takstregulativ for Avinors flyplasser. | Myndighetene fastlegger hvilke flyplasser Avinor skal drive. |
| Elektronisk kommunikasjon | Få, men økende antall tilbydere med landsdekkende nett. Telenor har sterk 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 AS 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 aksjonæren.

Kilder: Kommunal- og regionaldepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet.

telefoni. I den grad parallell infrastruktur fører til konkurranse om levering av nettjenester, reduseres behovet for en særskilt regulering av næringsen.

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 tjenesteprodusenter, er det iblant mulig med *anbuds- eller tilbudskonkurranse* om produksjonen. Dette kan forekomme når to eller flere aktører har betalingsvillighet for eneretten, og vil bidra til at tjenesten produseres mer kostnadseffektivt (mindre sløsing). Et eksempel er anbuds konkurranse om å betjene ulønnsomme flyruter i kortbanenettet.

Avvikling av eneretter vil bidra til effektiv ressursbruk dersom det kan etableres virksom konkurranse i markedet. Selv om den teknologiske og markedsmessige utviklingen generelt trekker i retning av at nettverksnæringer i større grad disiplineres av potensiell konkurranse, vil det i de fleste nettverksnæringer gjenstå områder med karakter av naturlig monopol. Det er derfor viktig med regulering som hindrer at selskaper kan drive krysssubsidiering gjennom pris og kvalitet på nettjenester, samtidig som reguleringen må gi incentiver til effektiv ressursbruk innenfor de gjenværende 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 sam-

funnet at det bygges parallelle overføringslinjer dersom det er tilstrekkelig transportkapasitet i de eksisterende linjene. Parallell linjer kan også føre til en uheldig arealdisponering, og oppfattes som et negativt miljøinngrep lokalt. 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 det etablert en monopolkontroll og regulering av nettselskapenes virksomhet. 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. Forskriftene pålegger netteier å tilby nettjenester til alle som etterspør det. Nettjenestene skal tilbys på ikke-diskriminerende vilkår. Punktтарiffsystemet gir grunnlag for å sikre alle kunder adgang til kraftmarkedet.

Det er 159 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. Om lag 43 selskaper er rene nettselskaper, mens de fleste nettselskapene også er 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 som selskapsmessig skille mellom monopolvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet, i hovedsak som følge av oppkjøp og sammenslåinger mv.

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 og rammer for nettleien og måling eller avregning. 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 kostna-

der tillegges 40 prosent vekt, mens kostnadsnormen tillegges 60 prosent vekt.

Reguleringen omfatter også en ordning med kompensasjon for ikke-levert energi (KILE) som gir nettselskapene incentiver til å ta hensyn til leveringspåliteligheten i sine drifts- og investeringsbeslutninger. Fra 2007 ble det i tillegg innført en ordning med direkte utbetaling fra nettselskapene til sluttbrukerne ved svært langvarige avbrudd, det vil si avbrudd over 12 timer. En tilfredsstillende leveringskvalitet i nettet sikres også gjennom NVEs forskrift om leveringskvalitet i kraftsystemet.

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. Kommunene har i dag anledning til å fastsette vann- og avløpsgebyr som dekker alle kostnader ved drift og investeringer, dvs. prising til selvkost. Gebyrinntektene skal brukes innenfor sektoren og ikke tas ut som overskudd. Et mulig høyt kostnadsnivå kan dermed dekkes inn gjennom gebyrene, mens effektiviseringstiltak ikke tilfører inntekter til virksomheten. Selvkostprinsippet kan slik sett gi svake incentiver til effektivisering i sektoren. Kommunene kan imidlertid ønske å unngå gebyrøkning eller økte underskudd, og dermed øve et press på virksomhetene for å bedre kostnadskontrollen.

Kommunal- og regionaldepartementet fikk i 2003 utredet alternative finansieringssystemer for VA-sektoren. Et av alternativene som ble utredet, var sentral fastsetting av inntektsrammer, i hovedtrekk tilsvarende som i kraftnettet.

Etablering av et landsomfattende informasjonssystem som kan brukes til sammenlikning av virksomhetene (det enkelte VA-verk), er en forutsetning for eventuell inntektsrammeregulering. Kommunal- og regionaldepartementet har fått utredet et forslag til målestokkonkurrans mellom kommunene i VA-sektoren som blant annet er basert på eksisterende data i KOSTRA (nasjonalt informasjonssystem om kommunal og fylkeskommunal virksomhet).

Kommunal- og regionaldepartementet meldte i kommuneproposisjonen for 2005, St.prp. nr. 64 (2003–2004) at en eventuell innføring av et nytt finansieringssystem for VA-sektoren etter departementets vurdering ville kreve et bedre beslutningsgrunnlag.

Målestokkonkurrans vil, uavhengig av finansieringssystem, kunne være et nyttig styringsverk-

tøy for kommunene. Bransjeorganisasjonen Norsk Vann BA har over flere år hatt et referansemålingsprosjekt med om lag 20 store kommuner. Kommunal- og regionaldepartementet har i 2007 og 2008 gitt støtte til videreutvikling av prosjektet. Det pågår et arbeid med å knytte dette prosjektet til effektiviseringsnettverkene til KS (Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon), og integrere Norsk Vanns målesystem i portalen www.bedrekommune.no fra 2009.

Det vil økonomisk og administrativt være krevende, både for staten og kommunesektoren, å utvikle og etablere et nasjonalt system for målestokkonkurrans i VA-sektoren, utover det felles nasjonale sammenlikningsgrunnlaget for kommuner som finnes i KOSTRA i dag. Videre vil det være spesielt krevende å utvikle og etablere et nasjonalt system for sammenlikninger av de enkelte VA-anlegg. Etter Kommunal- og regionaldepartementets vurdering vil verdien av dette være usikker.

Kommunal- og regionaldepartementet legger til grunn at det pågår et kontinuerlig arbeid i KOSTRA med å videreutvikle nøkkeltall for vann- og avløpssektoren på kommunenivå. Den enkelte kommune må selv vurdere om en anser det nyttig å bruke målestokkonkurrans som et verktøy i sin styring av VA-sektoren. Kommunal- og regionaldepartementet vil ikke nå gå videre med et arbeid for å etablere et felles nasjonalt system for målestokkonkurrans i VA-sektoren utover KOSTRA.

Jernbane

I 1996 ble forvaltningsbedriften NSB delt i trafikk-selskapet NSB BA (omgjort til aksjeselskap i 2000) og forvaltningsorganet Jernbaneverket, som har ansvaret for jernbaneinfrastrukturen og trafikkstyringen. Samtidig ble Statens jernbanetilsyn opprettet, som er tillagt ansvaret for å føre tilsyn med sikkerheten på all skinnegående trafikk i Norge. Bakgrunnen for delingen var å gi den kommersielle virksomheten i NSB større forretningsmessig frihet, og å tydeliggjøre statens ansvar for utviklingen av det statlige jernbanenettet. Dette åpnet samtidig muligheten for å innføre konkurrans i person- og godstrafikken på det statlige jernbanenettet.

I 2003 ble det åpnet for konkurrans både for nasjonal og internasjonal godstransport. Fram til regjeringsskiftet i 2006 ble det arbeidet med å innføre konkurrans i persontrafikken med jernbane gjennom konkurranseutsetting av kjøp av persontransporttjenester. NSB Anbud AS (nå NSB Gjøvikbanen AS) vant tilbudskonkurransen om å drive persontransport på Gjøvikbanen fra juni 2006 og 10 år framover. Med utgangspunkt i EU-bestemmel-

ser er det åpnet for konkurranse om internasjonal jernbanetransport.

For Jernbaneverket er det lagt opp til at krav til produktivitet skal ivaretas gjennom mål- og resultatstyring. I samråd med Samferdselsdepartementet har Jernbaneverket utviklet et eget mål- og resultatstyringssystem hvor det settes krav til kvaliteten i etatens tjenesteproduksjon, og hvor det arbeides videre med å utvikle bedre indikatorer for måling av produktivitet og kostnadseffektiv ressursbruk i etaten. Jernbaneverket deltar som en av flere pilotvirksomheter 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 på ressursbruken i statlig virksomhet. Som ledd i dette arbeides det nå med å utvikle styringsindikatorer basert på periodisert regnskap 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 i kapasitetsøkende tiltak, er situasjonen spesielt krevende for gods-transporten hvor det i dag etterspørres større framføringskapasitet med tog 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 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.

Økt framføringskapasitet for person- og godstrafikk på jernbanenettet legger til rette for ytterligere økonomisk vekst. Bevilgningene til jernbane har vært høye under sittende regjering. I budsjettforslaget for 2009 foreslås en nominell økning i bevilgningene til Jernbaneverket på i underkant av 1,3 mrd. kroner fra saldert budsjett 2008. Dette gir rom for å gjennomføre betydelige fornyelser og investeringer i jernbanenettet i tillegg til en omfattende vedlikeholdssatsing. Videre ressursbruk til

jernbanenettet vil behandles som del av Nasjonal transportplan 2010–2019, som etter planen skal fremmes for Stortinget i vårsesjonen 2009.

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 var landets sjuende største og hadde knapt 10 pst. av utenlandstrafikken i 2007. Ved Moss lufthavn, Rygge er det startet sivil drift. Lufthavnen ble offisielt åpnet i februar 2008. 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.

Avinors overordnede mål er å legge til rette for sikker, miljøvennlig og effektiv luftfart i alle deler av landet. Avinor skal drive planlegging, utbygging og drift av statlige lufthavner og drive flysikrings-tjenester for sivil og militær luftfart. Regjeringen og Stortinget bestemmer hvilke lufthavner Avinor skal drive.

Avinors lufthavnavgifter er fastsatt av Samferdselsdepartementet ved forskrift. Lufthavnavgiftene er i hovedsak like for alle lufthavnene, men det er visse rabatter på trafikksvake lufthavner i distriktene. 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 blitt liberalisert siden slutten av 1980-årene. 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, noe som både skyldes historiske forhold og selskapets brede satsing på tele-, it- og kringkastingområdet.

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 pålegge tilbydere med sterk markedsstilling plikter. En tilbyder med sterk markedsstilling kan f.eks. pålegges å tilby tilgang til hhv. elektronisk kommunikasjonsnett og -tjenester, informasjons- og støttesystemer, samtrafikk, samt tilgang til eksterne tilbydere på ikke-diskriminerende vilkår, eller å opprette regnskapsmessig skille mellom ulike virksomhetsområder og aktiviteter.

Lovgivningen er tilpasset den teknologiske utviklingen med konvergens mellom tele-, it- og kringkastingstjenester. Intensjonen er utvikling av bærekraftig konkurranse i markedene, og over tid en overgang fra sektorregulering til alminnelig konkurranseregulering. Tilbydere med sterk markedsstilling vil også i de nærmeste årene være gjenstand for særlig regulering for å sikre brukere over hele landet gode elektroniske kommunikasjonstjenester. EUs direktiver for elektronisk kommunikasjon er nå under revisjon.

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 fastnett- og mobilmarkedet er også bedømt å ha sterk markedsstilling i grossistmarkedet for mottak av samtaler fra andre nett for leveranse til kunder i eget nett. En rekke tilbydere produserer ulike typer tjenester i fast- og mobilnettet, noe som bidrar til økt konkurranse på pris og kvalitet, samt utvikling av nye tjenestetilbud.

EU har vedtatt en forordning med maksimalpriser for internasjonal gjesting i mobilnett (roa-

ming). Med internasjonal gjesting i mobilnett menes når et lands mobilnettverkstilbyder (den besøkte mobiltilbyder) tilbyr bruk av mobiltjenester til et annet lands mobilnettverkstilbyder (hjemlandets mobiltilbyder), slik at hjemlandets mobiltilbyder kan tilby sine abonnenter å foreta og ta imot telefonsamtaler og benytte andre mobiltjenester i det besøkte mobilnettverket. Maksimalprisene forventes å gi lavere samtalepriser for mobilbrukere i utenlandske nett. Forordningen er innlemmet i norsk lovgivning fra 15. januar 2008.

Post

Det landsdekkende systemet for innsamling, sortering, transport og distribusjon av brevpost og pakker har trekk av å være en 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 avviking av eneretter, globalisering og generell markedsorientering. I EUs postdirektiv fra februar 2008 blir det lagt til grunn en liberalisering av alle posttjenester fra 2011. Det er imidlertid åpnet for at 11 navngitte medlemsland kan utsette liberaliseringen til 2013. Direktivet vil være EØS-relevant og vil bli implementert i norsk lovgivning. Regjeringen har ikke tatt stilling til om Norge skal søke utsettelse.

Posten Norge AS har leveringsplikt på landsdekkende posttjenester. Dette motsvares av en enerett som fra og med 2006 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 varer ut 2010. Når det gjelder virksomheten utenfor enerettsområdet, møter Posten allerede konkurranse fra bl.a. aviser, transport- og budselskaper, samt fra alternativ teknologi som elektronisk kommunikasjon.

Postens merkostnader knyttet til de samfunnsplågte oppgavene er forutsatt dekket av overskudd fra enerettsområdet og statlig kjøp av spesifiserte, ulønnsomme posttjenester. 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. Målet for Regjeringen er å sikre folk over hele landet er godt posttilbud. Det er i meldingen ikke foreslått vesentlige endringer i omfanget av samfunnsplågte landsdekkende tjenester.

6.2.5 Næringslovgivning og forenkling

Lover og forskrifter fastsetter krav og rettigheter som griper inn i utøvelse av næringsvirksomhet. Etterlevelse av regelverket 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 administrative kostnader i bedriftene med å etterleve offentlige reguleringer, slik at ressurser kan frigjøres til produksjon og gjennomføring av de tiltak som regelverket er ment å utløse.

Offentlige regelverk sikrer en rekke rettigheter for personer og selskaper, og legger til rette for å løse mange fellesoppgaver i samfunnet. Forenklingstiltak må derfor inngå i en samlet vurdering av nytte og kostnader ved det aktuelle regelverket. Et oversiktlig og 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 la fram *handlingsplanen «Tid til nyskaping og produksjon»* i august 2008. Planen inneholder over 120 konkrete tiltak til forenklinger av regelverk som berører næringslivet. Tiltakene er prioritert og utformet på grunnlag av en omfattende kartlegging av næringslivets administrative kostnader ved informasjonskrav. Kartleggingen har framskaffet et mer omfattende og detaljert beslutningsgrunnlag enn det som ligger i den årlig statistikken over næringslivets belastning ved statlige oppgaveplikter, jf. omtale nedenfor.

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, dvs. at bedriften selv har nytte av mange av de offentlige informasjonskravene. I særlig grad gjelder det regelverket for regnskap, bokføring og revisjon, som utgjør 60 pst. av totalkostnaden, men hvor hele 84 pst. av kostnadene er knyttet til å framskaffe informasjon som i stor grad også utnyttes internt.

Administrative kostnader for næringslivet knyttet til bokføringsregelverket er anslått til 27,3 mrd. kroner. Norsk RegnskapsStiftelse ved Bokføringsstandardstyret gjennomfører for tiden en generell gjennomgang av bokføringsregelverket på oppdrag fra Finansdepartementet. Administrative kostnader med revisjon for de minste selskapene

(0–4 ansatte) er anslått til 1,3 mrd. kroner. Revisjonsplikten for små foretak er til vurdering, jf. NOU 2008: 12 Revisjonsplikt for små foretak.

Tilsvarende kartlegginger av merverdiavgiftsregelverket og regelverket for særavgiftene ble gjennomført i 2004. De administrative kostnadene knyttet til merverdiavgiften ble anslått til 910 mill. kroner og for særavgiftene til 70 mill. kroner. Kartleggingen av særavgiftene og mulige forenklingstiltak er nærmere omtalt i St.prp. nr. 1 (2008–2009) Skatte-, avgifts- og tollvedtak, kapittel 3.

Elektroniske tjenester kan ha stor og umiddelbar effekt for forenkling og effektivisering i næringslivets samhandling med offentlig sektor. Altinn er et felles nettsted (en portal) for bedriftenes dialog med det offentlige på Internett. Altinn utvikles nå til å bli en sentral felleskomponent i forvaltningsarkitekturen i Norge for utvikling av IT-tjenester i offentlig sektor. Altinns infrastruktur vil kunne benyttes både av statlige og av kommunale etater. Infrastrukturen kan benyttes til å utvikle tjenester både til næringsliv og til innbyggere. Tjenester kan presenteres i Altinn-portalen (mot næringslivet), i Min Side-portalen (mot innbyggere) og i etatenes egne nettportaler.

I dag deltar 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 78 pst. av selvangivelsene for næringsdrivende, og 91 pst. av aksjonærregisteroppgavene levert via Altinn i 2007. 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. Det skal utvikles nye muligheter for samhandling mellom bedrifter og det offentlige, og i offentlige tjenester mot innbyggerne. Visjonen om eDialog er sentral i denne sammenhengen, hvor 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.

Elektronisk faktura kan gi en betydelige besparelser for bedriftene. Muligheten for å innføre krav om elektronisk faktura ved fakturering til staten har vært utredet av en arbeidsgruppe nedsatt av Fornyings- og administrasjonsdepartementet, og arbeidsgruppens rapport har vært på høring. Om det skal innføres et slikt krav vil bli vurdert bl.a. i lys av høringsuttalelsene.

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. Registeret omfatter næringslivets oppgaveplikter overfor statlige myndigheter.

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 2007 var det 730 statlige skjemaer, som medførte en anslått belastning for næringslivet på om lag 4 800 årsverk totalt. Det var mulig å rapportere inn elektronisk nesten halvparten av de registrerte skjemaene.

Figur 6.2 viser belastningen av nye oppgaveplikter som er innført fra 1998 til utgangen av 2007, og iverksatte samordnings- og forenklingstiltak. Tiltakene anslås å ha redusert næringslivets oppgaveplikter med til sammen om lag 1 200 årsverk. En stor del av reduksjonen ble oppnådd i perioden 2005–2007, i hovedsak fra overgang til elektronisk innrapportering.

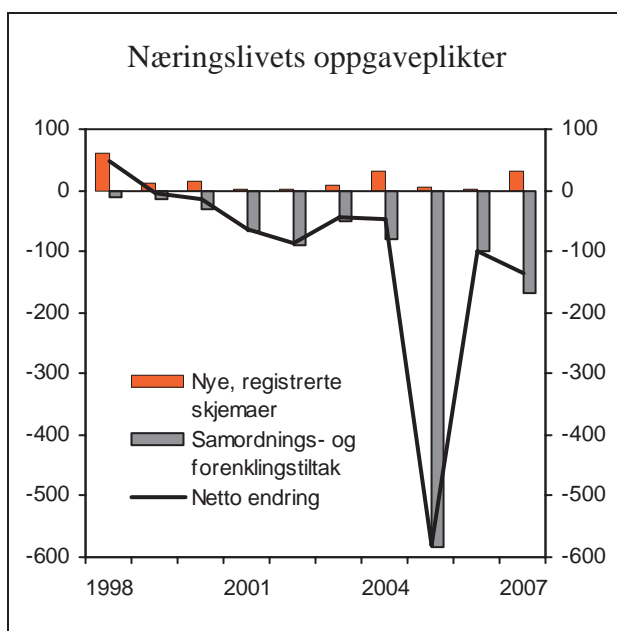
Samvirke benyttes som organisasjonsform bl.a. innenfor primærnæringene og dagligvarehandelen. Denne organisasjonsformen har tidligere ikke vært lovfestet. En alminnelig lov om samvirkefore-

tak ble vedtatt i juni 2007 og trådte i kraft 1. januar 2008. Loven innebærer en bedre tilrettelegging for utøvelse av økonomisk virksomhet på samvirkebasis, noe som kan ha betydning særlig for etableringen av nye samvirkeforetak.

Lovendringer om utvidet registrering av *utleggsforretninger* trådte i kraft 1. mars 2008. Endringene innebærer at opplysninger om utleggstrekk og forretninger om «intet til utlegg» skal registreres i Løsøreregisteret. Formålet er å sikre bedre samordning av utleggstrekk og å bedre kredittopplysningsgrunnlaget.

Helse, miljø og sikkerhet (HMS) er underlagt flere tilsynsmyndigheter. Arbeid med forenkling og samordning av regelverk og tilsynsstruktur har pågått siden begynnelsen av 1990-årene. Arbeidstilsynet har utarbeidet et forslag til ny forskriftsstruktur innenfor arbeidsmiljøloven, som innebærer at seks hovedforskrifter skal erstatte 47 forskrifter om HMS. Forslaget har vært på høring. Før ikrafttredelse av nytt regelverk skal også informasjons- og veiledningsmaterieil til forskriftene ferdigstilles.

I petroleumsvirksomheten har det skjedd en teknologiutvikling som gir mulighet for større integrasjon mellom operasjoner på sokkelen og den landbaserte virksomheten. For å få en mer helhetlig regulering av petroleumsvirksomheten er det nødvendig med et nytt helhetlig regelverk for petroleumsvirksomheten til havs og på enkelte landanlegg langs kysten. Petroleumstilsynet arbeider med et slikt regelverk, og et forslag er sendt på fornyet høring.



Figur 6.2 Endret belastning for næringslivet ved statlige oppgaveplikter. Årsverk

Kilde: Oppgaveregisteret.

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. Samtidig 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 samfunns-

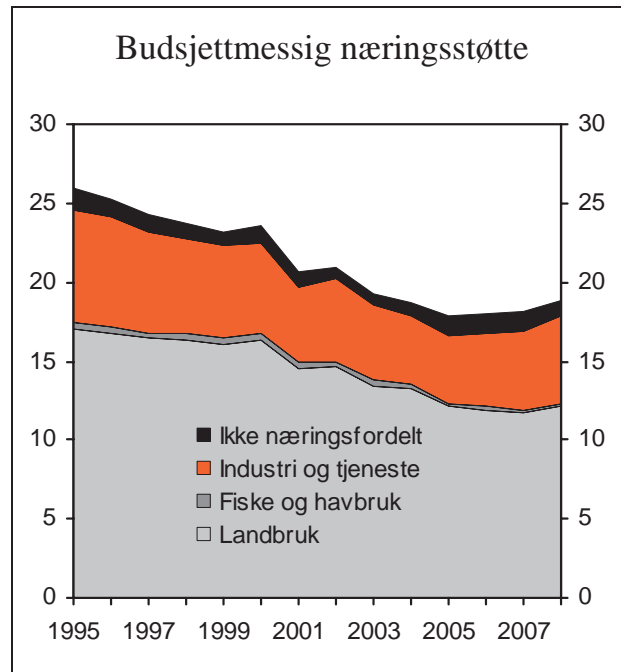
økonomisk lønnsomme, f.eks. ved å motvirke markedssvikt. EØS-avtalen og WTO-avtalen setter også rammer for næringsstøtten.

Finansdepartementet gjennomfører årlig beregninger av *budsjettmessig næringsstøtte*. 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 18,3 mrd. kroner i 2007. Dette var det andre 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 2007 var 1,1 pst. over nivået i 2006 regnet i faste priser. Det har vært en betydelig nedgang i støtteutbetalinger til regionale nærings tiltak, men økt utbetaling til sjøfartsnæringen, foretakenes FoU-prosjekter samt miljø- og energitiltak. Næringsstøtten målt som andel av BNP, viser fortsatt en nedadgående tendens og har falt fra 1,6 pst. i 1997 til 0,8 pst. i 2007. Figur 6.3 illustrerer den samlede støtten over budsjettets utgiftsside fordelt etter mottakernæring. Også horisontale støtteordninger, dvs. støtteordninger som i utgangspunktet er tilgjengelige for bedrifter i alle eller de fleste næringer, er fordelt etter mottakernæring så langt det er mulig.

Landbruksstøtten utgjør nærmere 65 pst. av næringsstøtten over budsjettets utgiftsside i 2007. Det meste av den budsjettmessige støtten til landbruket gis over jordbruksavtalen, som inngås mellom staten og jordbruksorganisasjonene. En mindre del av landbruksstøtten går i realiteten til den jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien, reiseliv og trevareindustrien.

I tabell 6.3 er den totale næringsstøtten fordelt etter formål. En slik kategorisering vil nødvendigvis inneholde elementer av skjønn. En del støtteordninger kan f.eks. 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.



Figur 6.3 Statlig, budsjettmessig næringsstøtte fordelt etter næring. Mrd. 2007-kroner

Kilde: Finansdepartementet.

Ved siden av landbruk mottar *sjøfart* nå betydelig driftsstøtte over budsjettets utgiftsside. Siden 1993 har sjøfartsnæringen mottatt støtte ved at rederiene får refundert en viss prosent av sine brutto lønnsutgifter for visse fartøystyper. I 2002 ble det i tillegg innført en ordning med nettolønn for ferjer i utenriksfart. Nettolønn innebærer at rederiene får refundert inntektsskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift på lønnen til mannskap innenfor ordningen. Nettolønnsordningen er gradvis utvidet til å omfatte alle fartøy i NOR-registeret, samtidig som ordningen for ferjer i utenriksfart er avgrenset til bare å gjelde bemanningen i henhold til alarminstruksen. Fra 1. juli 2007 ble sikkerhetsbemanningen for Hurtigruten omfattet av nettolønnsordningen. I 2008 ble ordningene under Norges forskningsråd og Innovasjon Norge for maritim forskning og utvikling styrket.

Støtten til *skipsbygging* er vesentlig redusert etter hvert som støtteberettigede byggekontrakter er sluttført. Ordningen med kontraktstilskudd til verft for bygging av skip ble avviklet for kontrakter inngått f.o.m. 1. januar 2001, og siste utbetaling var i 2004. En ny, mer begrenset støtteordning for deler av skipsbyggingsindustrien ble innført i 2003 og avviklet i mars 2005. De siste utbetalingene under denne ordningen ventes i 2008/2009. Løpende kontraktsstøtte er ikke lenger tillatt etter EØS-avtalens regelverk for offentlig støtte.

Tabell 6.3 Statlig budsjettmessig næringsstøtte etter formål. Nettokostnader. Mill. 2007-kroner¹

| Formål | 1997 | 2002 | 2006 | 2007 | 2008 ² |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------------|
| <i>Horisontal støtte</i> ³ | 4 947 | 3 389 | 3 993 | 4 078 | 4 104 |
| Herav: | | | | | |
| FoU ⁴ | 1 089 | 757 | 876 | 1 082 | 1 174 |
| Regional ⁵ | 1 972 | 1 527 | 2 445 | 2 202 | 1 946 |
| SMB ⁶ | 919 | 327 | 241 | 192 | 254 |
| <i>Næringsspesifikk støtte</i> ⁷ | 19 268 | 17 532 | 14 091 | 14 215 | 14 822 |
| Herav: | | | | | |
| Landbruk | 16 318 | 14 708 | 11 903 | 11 654 | 12 064 |
| Fiske og havbruk | 321 | 150 | 141 | 77 | 131 |
| Skipsbygging | 1 121 | 1 325 | 7 | 32 | 59 |
| Sjøfart | 573 | 370 | 1 242 | 1 606 | 1 717 |
| Sum | 24 214 | 20 920 | 18 084 | 18 293 | 18 927 |

¹ Deflatert med prisindeksen for BNP Fastlands-Norge.

² Anslag.

³ Omfatter også støtte til enkelte arbeidsmarkedstiltak (støtte til bedriftsintern opplæring og andel av støtte til utdanningsvikariat).

⁴ Omfatter bare støtte til prosjekter der næringslivet er en direkte kontraktspartner, dvs. direkte bedriftsrettet forskningsstøtte.

⁵ Omfatter også støtte til tiltaksarbeid for regional utvikling. Den direkte støtten utgjorde vel 1 mrd. kroner i 2006.

⁶ Omfatter bl.a. utbetalinger fra Innovasjon Norges landsdekkende tilskuddsordning, veiledning, etablererstipend, SMB-program for eksport og såkornfondene.

⁷ Omfatter også bl.a. utbetalinger fra de særskilte bevilgningene til prosjektrettet teknologiutvikling i petroleumsvirksomheten, og støtte til statsaksjeselskap.

Kilde: Finansdepartementet.

Hovedavtalen for *fiskeriene* ble avvirket 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 AS på Svalbard, som var det siste store industriforetaket som mottok årlige tilskudd.

Etter en betydelig økning i *regionalstøtten* over budsjettets utgiftsside de siste årene, har det vært et fall i støtteutbetalingene i 2007. Dette må ses i sammenheng med bl.a. omlegging i systemet med regionalt differensiert arbeidsgiveravgift. Den delvise og gradvise utfasingen av systemet med regionalt differensiert arbeidsgiveravgift i perioden 2004–2006 ble kompensert med transportstøtte og støtte til næringsrettede tiltak over budsjettets utgiftsside. De kompensatoriske tiltakene er inkludert i støtteberegningene med unntak av midler brukt til samferdselsprosjekter og bredbåndsutbygging. Den tidligere ordningen med generelle, men regionalt differensierte satser i arbeidsgiveravgiften, ble i stor grad gjeninnført fra 1. januar 2007, og bevilgninger til de kompensatoriske tiltakene tilsvarende redusert. De reduserte bevilgningene er ventet å føre til ytterligere reduksjon i den

regionale næringsstøtten over budsjettets utgiftsside i 2008 pga. etterslep mellom tildelt og utbetalt støtte. I 2008 ble det etablert en ny ordning for støtte til nyetablerte «vekst»-foretak i det distriktspolitiske virkeområdet.

Utbetaling av budsjettmessig støtte til *forskning og utvikling* i regi av næringslivet har økt etter 2004, og er anslått å øke ytterligere i 2008. Støtten omfatter bl.a. Norges forskningsråds utbetalinger til brukerstyrt forskning og Innovasjon Norges utbetalinger til FoU-kontrakter, jf. avsnitt 6.2.1.

Nettokostnadene knyttet til *særskilte skatte- og avgiftsregler* for enkelte deler av næringslivet (skatteutgifter) er oppført i tabell 6.4. Tabellen viser beregnede skatteutgifter i 2007 og 2008 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 når en medregner støtte i form av skatte- og avgiftslempninger.

Sjøfart er den enkelt næringsformen som mottar mest næringsspesifikk støtte i form av særskilte skatte- og avgiftsregler. Med virkning f.o.m. inntektsåret 2007 er det innført en rederiskatteordning etter europeisk

Tabell 6.4 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet¹. Mill. kroner

| Formål | 2007 | 2008 |
|---|-------|--------|
| <i>Regional</i> | 5 895 | 6 250 |
| – Regionalt differensiert arbeidsgiveravgift ² | 5 815 | 6 165 |
| – Dobbel avskrivningssats for forretningsbygg i distriktene | i.b. | i.b. |
| – Forbruksavgift for elektrisk kraft – fritak for Nord-Troms og Finnmark | 80 | 85 |
| <i>FoU</i> | | |
| – Skattefradrag for FoU-kostnader | 975 | 950 |
| <i>Sjøfart</i> | 3 875 | 4 490 |
| – Særskilte skatteregler for rederier ³ | 2 400 | 2 400 |
| – Høy avskrivningssats innenriks skipsfart ⁴ | 25 | 25 |
| – Særfradrag for sjømenn | 405 | 420 |
| – Skattefritt hyretillegg for sjøfolk | 145 | 145 |
| – Avgiftsfritt salg av alkohol og tobakk ⁵ | 900 | 900 |
| – Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale | - | 600 |
| <i>Fiske</i> | 345 | 555 |
| – Høy avskrivningssats fiskefartøy ⁴ | 25 | 25 |
| – Særfradrag for fiskere | 190 | 250 |
| – Fritak for CO ₂ -avgift | 130 | 130 |
| – Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale | - | 150 |
| <i>Landbruk</i> | 1 322 | 1 391 |
| – Særskilte skatteregler for skogbruk | 105 | 105 |
| – Lav trygdeavgift for jordbruk og skogbruk | 260 | 270 |
| – Særskilt fradrag i næringsinntekt for landbruk | 900 | 950 |
| – Særfradrag for reindrift | 7 | 11 |
| – Forbruksavgift for elektrisk kraft – fritak for veksthus | 50 | 55 |
| <i>Sildemel og treforedling</i> | 55 | 105 |
| – Fritak for og redusert grunnavgift på fyringsolje | 15 | 105 |
| – Redusert CO ₂ -avgift | 40 | 0 |
| <i>Industri</i> | 5 200 | 5 520 |
| – Forbruksavgift for elektrisk kraft – fritak og redusert avgift for industri mv. | 5 200 | 5 500 |
| – Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale | - | 20 |
| <i>Petroleumssektoren</i> | | |
| – Høy CO ₂ -avgift ⁶ | -1300 | -2300 |
| <i>Transport (generell)</i> | 1 855 | 1 700 |
| – Lav avgift på autodiesel ⁷ | 2 300 | 2 100 |
| – Årsavgift for lastebiler og trekkbiler | -145 | -120 |
| – Omregistreringsavgift for busser og lastebiler | -300 | -300 |
| – Engangsavgift på motorvogner – varebiler til næringsformål (sanksjon) | i.b. | i.b. |
| – Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale | - | 20 |
| <i>Horisontal (generell)</i> | | |
| – Dokumentavgift – næringslivets innbetalinger | -850 | -1 100 |
| – Høy avskrivningssats for maskiner mv. | 795 | 795 |

¹ Skattesanksjoner er oppgitt som negative tall.² Skatteutgiften inkluderer også satsreduksjonen innenfor fribeløpsordningen i avgiftssone Ia.³ Basert på gjennomsnittlig regnskapsmessig resultat før skatt for selskapene innenfor rederiskatteordningen 2004–2007.⁴ Skatteutgiften er beregnet på bakgrunn av gjennomsnittlige investeringer for perioden 2002 til 2005 og er regnet i nåverdi.⁵ Avgiftsfritt salg av alkohol og tobakk om bord i ferger. Det foreligger ikke estimat for avgiftsfritt salg om bord i fly.⁶ Ekskl. SDØE og skatt er sanksjonen om lag 215 mill. kroner i 2007 og 385 mill. kroner i 2008. CO₂-avgiften er satt ned fra 80 øre per Sm³ gass eller liter olje i 2007 til 45 øre i 2008, men hele avgiften regnes som sanksjon i 2008 pga. innført kvoteplikt.⁷ Grunnlaget for beregningen er avgiftsforskjell mellom bensin- og autodieselavgiften.

modell med endelig fritak for skipsfartsinntekter. To tredeler av de oppbygde skatteforpliktelsene under den tidligere skatteordningen skal innbetales over 10 år med like årlige beløp f.o.m. 2007. Et beløp tilsvarende den resterende tredelen av skatteforpliktelsene avsettes til selskapets fond for miljøtiltak mv. Gevinst knyttet til avsetningen på selskapets fond for miljøtiltak mv. tas til beskatning bare i den grad avsetningen ikke brukes til godkjente miljøtiltak.

Også skatteutgiften til *landbruket* er høy sammenliknet med de fleste andre næringer. Den samlede skatteutgiften knyttet til særskilte skatte- og avgiftsordninger for landbruket er beregnet til i underkant av 1,4 mrd. kroner i 2008. Det særskilte inntektsfradraget ved beskatning av næringsinntekt fra jordbruk og hagebruk, som ble innført i 2000, utgjør det meste av skattesubsidieringen av landbruket. Fra 2006 til 2007 ble den øvre grensen i jordbruksfradraget hevet fra 71 500 kroner til 142 000 kroner. 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. Regjeringen foreslår nå å øke det særskilte fiskerfradraget fra 115 000 kroner til 150 000 kroner for 2009, jf. omtale i avsnitt 4.4.

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. Beløpsgrensene i ordningen innebærer at 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 etter 2004. Støtte til FoU i form av skatteutgifter anslås nå å være noe lavere enn den direkte næringsstøtten til FoU over budsjettets utgiftsside. Søknader til Norges forskningsråd så langt i år indikerer en svak nedgang i bruken av Skattefunn i 2008. Ulike støtteordninger for FoU i bedriftene er nærmere omtalt i avsnitt 6.2.1.

Manglende *prising av bruk av miljøressurser*, f.eks. ved å forurense, innebærer en subsidie på linje med andre mer synlige støtteformer. At utslipp får en pris betyr at produsenten må betale for de faktiske produksjonskostnadene. Forurensende utslipp kan eksempelvis prises gjennom en avgift eller etablering av et kvotehandelssystem.

Et revidert norsk kvotesystem for klimagasser trådte i kraft i 2008 og vil gjelde fram til utløpet av 2012. En del kvoter vil tildeles vederlagsfritt til norske, kvotepliktige installasjoner. Kvotene kan omsettes i et marked. Det reviderte kvotesystemet

vil innebære at markedets kvotepris vil være bedriftenes kostnad ved utslipp, dvs. at utslipp gis en pris selv om vederlagsfrie kvoter innebærer en overføring til foretakene. Det norske systemet vil bli 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 f.eks. utslipp av CO₂ fra innenlandsk bruk av gass, utslipp av N₂O og PFK fra industriprosesser og landbrukets utslipp av metan. I prinsippet er alle utslipp som verken er priset gjennom et kvotesystem, avgift eller en tilsvarende ordning, næringsstøtte. I skatteutgiftstabellen er imidlertid bare fritak for eksisterende produktavgifter oppført. ESA godkjente i juli 2008 fritak for CO₂-avgiften på mineralolje for alle kvotepliktige installasjoner. Fritaket vil iverksettes 1. september 2008. Kvoter og avgift regulerer samme utslipp, og avgiftsfritaket er derfor ikke oppført som en skatteutgift. Skatteutgiften relatert til CO₂-avgiften er lavere i 2008 enn i 2007 fordi treforedling og sildemel tidligere hadde redusert CO₂-avgiften uten å være underlagt et kvotesystem.

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 berørte ikke Statkrafts kraftkontrakter på myndighetsbestemte vilkår med den kraftintensive industrien og treforedlingsindustrien. Disse kontraktene omfatter i dag om lag 8,5 TWh per år, noe som utgjør i underkant av en firedel av kraftforbruket til denne delen av industrien. Kraftkontraktene løper i all hovedsak ut i perioden fram til årsskiftet 2010/2011. I tillegg disponerer industrien om lag 4 TWh per år knyttet til avtaler fra 1960-årene om foregrepet hjemfall, hvorav avtaler for 2,2 TWh per år løper helt fram til 2030.

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 ferdigsyde 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 EU (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. Regjeringen har ikke tatt stilling til direktivet etter at det ble vedtatt i EU, og er opptatt av et best mulig beslutningsgrunnlag. Eksterne utredninger om bestemte problemstillinger knyttet til tjenstedirektivet, utført på oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet, ble offentliggjort i mars 2008. Regjeringen har sendt et notat om tjenstedirektivet med forslag til gjennomføringslov på en bred offentlig høring, med høringsfrist 20. oktober 2008.

For varer er de aller fleste handelshindre fjernet i EØS-området. For ytterligere å redusere ikke-tariffære handelshindre og sikre at varene som omsettes er trygge, vedtok Parlamentet og Rådet henholdsvis i februar og juni 2008 et overordnet regelverk som gjelder produksjon, salg og markedsføring av varer i det indre marked (den såkalte «varepakken»). Deler av regelverket vil gjelde i EU fra mai 2009, og resten fra januar 2010. Det nye regelverket søker å strømlinjeforme systemene for akkreditering og markedskontroll, og tar sikte på å styrke CE-merkets stilling. 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 omsatt i et annet medlemsland. Det nye regelverket skal nå vurderes i EØS/EFTA-landene, før det eventuelt gjennomføres 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 utjevningssavgifter 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 2001. Et hovedmål med denne forhandlingsrunden er at den spesielt skal komme utviklingsland til gode. Forhandlingene omfatter bl.a. landbruksvarer og markedsadgang for industrivarer, herunder fisk, tjene-

nester, samt forbedring av regelverket for subsidier og antidumpingtiltak.

Forhandlingssituasjonen har vært problematisk. I juli 2008 ble det avholdt et uformelt ministermøte hvor det viste seg at det fortsatt ikke var grunnlag for enighet innenfor de sentrale områdene landbruk og industrivarer (inkl. fisk).

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. Videre skal det tas hensyn til ikke-handelsmessige forhold. Fra norsk side er det arbeidet for å begrense tollreduksjonene for sensitive produkter, og 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 landbrukspolitik.

Landbruket og den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien vil over tid møte økt konkurranse, bl.a. som følge av internasjonale avtaler. Regjeringen har som mål å sikre et aktivt landbruk med en variert bruksstruktur i alle deler av landet. Produktutvikling, god ressursutnyttelse og kostnadsreduksjoner er 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, eller om lag 25 000 enheter. Antall årsverk er redusert fra 82 000 til knapt 60 000. 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 sammen med Sveits, Korea og Island har den mest omfattende jordbruksstøtten blant OECD-landene. OECD beregner årlig den samlede jordbruksstøtten (PSE), hvor både budsjettstøtte, næringsspesifikke skatte- og avgiftslettelser samt virkning av importbeskyttelsen (skjermingsstøtte, dvs. forskjellen mellom verdensmarkedspris og norsk pris) inngår. Samlet støtte til norsk jordbruk utgjorde om lag 16,5 mrd. kroner i 2007 av en total brutto næringsinntekt på 31 mrd. kroner. Samlet støtte til norsk jordbruk i pst. av brutto næringsinntekt har endret seg lite fra 80-årene og fram t.o.m. 2006 ifølge OECDs støtteberegninger, jf.

tabell 6.5. I 2007 falt støtteandelen relativt betydelig. I hovedsak var dette en følge av høyere verdensmarkedspriser og dermed lavere skjermingsstøtte. Støtteprosenten i Norge er fortsatt dobbelt så høy som gjennomsnittet for OECD.

Norge er et av de landene med størst andel produksjonsnøytral støtte. 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 de tre jordbruksoppgjørene som er gjennomført under Regjeringen Stoltenberg II, er det lagt til rette for en vesentlig høyere inntektsvekst enn de foregående 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 og en større andel økologisk produksjon.

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 antidumpingtiltak og i økende grad ubegrunnede tekniske, veterinære og sanitære krav. Bedret markedsadgang og beskyttelse mot vilkårlig anvendelse av handelstiltak har stor betydning for fiskeri- og havbruksnæringen, som eksporterer om lag 95 pst. av produksjonen.

USA har siden 1991 anvendt antidumpingtiltak 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, sild og reker. EØS-avtalen hindrer heller ikke at norsk fiskeeksport kan bli møtt med handelsmessige tiltak og andre konkurranseregulerende virkemidler fra EUs side.

I 2005 innførte EU midlertidige antidumpingtiltak på norsk laks. I januar året etter vedtok Kommisjonen endelige antidumpingtiltak i form av minstepriser. Regjeringen besluttet våren 2006 å åpne en tvisteløsningssak i WTO mot EU. WTO-panelet ga i januar 2008 Norge medhold på en rekke punkter og fastslo at EU hadde brutt WTO-regelverket. EU fjernet antidumpingtiltakene i juli 2008.

Tabell 6.5 Samlet støtte, PSE¹, i prosent av brutto næringsinntekt² i jordbruket for noen OECD-land

| Land | 1986–88 | 2005–2007 | 2005 | 2006 | 2007 ³ |
|-----------------------------|---------|-----------|------|------|-------------------|
| Australia | 7 | 5 | 4 | 6 | 6 |
| Canada | 36 | 21 | 22 | 23 | 18 |
| EU ⁴ | 40 | 29 | 32 | 31 | 26 |
| Island | 76 | 66 | 70 | 68 | 61 |
| Japan | 64 | 50 | 54 | 51 | 45 |
| Korea | 70 | 62 | 62 | 63 | 60 |
| New Zealand | 10 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Norge | 70 | 62 | 67 | 65 | 53 |
| Sveits | 77 | 60 | 68 | 62 | 50 |
| USA | 22 | 12 | 15 | 11 | 10 |
| Gjennomsnitt OECD | 37 | 26 | 28 | 26 | 23 |

¹ PSE («Producer Support Estimate») er definert som summen av budsjettstøtte og skjermingsstøtte. Skjermingsstøtten er definert som forskjellen mellom innenlandsk produsentpris og en referansepris multiplisert med produsert mengde. Referanseprisen er et uttrykk for verdensmarkedsprisen. Skjermingsstøtten er fratrukket foravgifter og omsetningsavgift.

² Brutto næringsinntekt er her regnet som summen av produksjonsinntekter og budsjettstøtte.

³ Foreløpig.

⁴ EU-12 i 1986–94, EU-15 i 1995–2003, EU25 f.o.m. 2004.

Kilde: OECD.

Regjeringen har også arbeidet med EUs anti-dumpingtiltak mot norsk regnbueørret, som EU iverksatte i 2004, og som var gjenstand for en fornyet vurdering i 2007/08. EU fjernet disse tiltakene i august 2008.

Regjeringen har arbeidet for at den pågående forhandlingsrunden i WTO skal føre til betydelige forbedringer i betingelsene for handel med sjømat. EFTAs handelsavtaler vil fortsatt være et viktig supplement til eksisterende og eventuelle framtidige avtaler i WTO, pga. vanskelighetene med å slutføre WTO-forhandlingene, og fordi EFTA-handelsavtalene gir markedsadgang utover forpliktelsene 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 det avsluttet forhandlinger med Canada, Colombia og Gulfstatene (GCC), men disse avtalene er ikke ratifisert. Blant nye land som EFTA forhandler med, prioriterer Norge forhandlingene med India. Norge har også startet 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*. EØS-avtalen har bestemmelser som begrenser konkurransevridende 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.

Våren 2008 vedtok Kommisjonen reviderte *retningslinjer for støtte til miljøtiltak*. ESA vedtok tilsvarende retningslinjer i juli 2008. Retningslinjene åpner for offentlig støtte til ulike miljøtiltak når særlige vilkår er oppfylt. Dette gjelder bl.a. investeringstøtte til miljøforbedringer utover minstekravene i EU, støtte til fornybar energi, energisparing, fjernvarme, avfallshåndtering og opprydding av forurensede områder, samt at det på særlige vilkår kan gis helt eller delvis fritak fra nasjonale miljøavgifter. Flere unntak i norske avgifter er godkjent av ESA etter de tidligere miljøstøtteretningslinjene, bl.a. unntak i forbruksavgiften på elektrisk strøm for industrien. Fritaket fra CO₂-avgiften på mineralolje for kvoteplikte installasjoner og den reduserte satsen på grunnavgiften på fyringsolje for treforedlingsindustrien, er godkjent etter de nye retnings-

linjene. De nye retningslinjene viderefører hovedtrekkene i de tidligere retningslinjene, men generelt er støttegrensene hevet for de fleste typer tiltak som omfattes. Visse generelle regler for støtte i form av vederlagsfrie kvoter og en positiv omtale av støtte til karbonlagring og -fangst (CCS), er inntatt. ESA godkjente i juli 2008 støtte til testanlegget på Mongstad.

Skipsbygging er én av få næringer hvor tillatt støtte fortsatt er regulert av et eget sektorregelverk. Regelverket for støtte til skipsbygging er gradvis harmonisert med det generelle statstøtteregeleverket. De gjeldende retningslinjene for statsstøtte til skipsbygging utløper 31. desember 2008, men Kommisjonen vedtok i juli 2008 å forlenge retningslinjene med tre år, fram til 31. desember 2011.

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. Regelverket for bagatellmessig støtte ble revidert i 2007, jf. omtale i Nasjonalbudsjettet 2008, avsnitt 6.3.2. I tillegg finnes det *gruppeunntak* for støtte som ikke trenger forhåndsgodkjenning, men hvor støtten må ettermeldes til ESA. Sommeren 2008 vedtok Kommisjonen en ny kommisjonsforordning om ett stort gruppeunntak for forskjellige typer støtte, det såkalte «supergruppeunntaket». Forordningen vil bli innlemmet i EØS-avtalen og deretter i norsk rett i løpet av høsten 2008. Supergruppeunntaket samler eksisterende, og inkluderer noen nye, gruppeunntak i et felles regelverk.

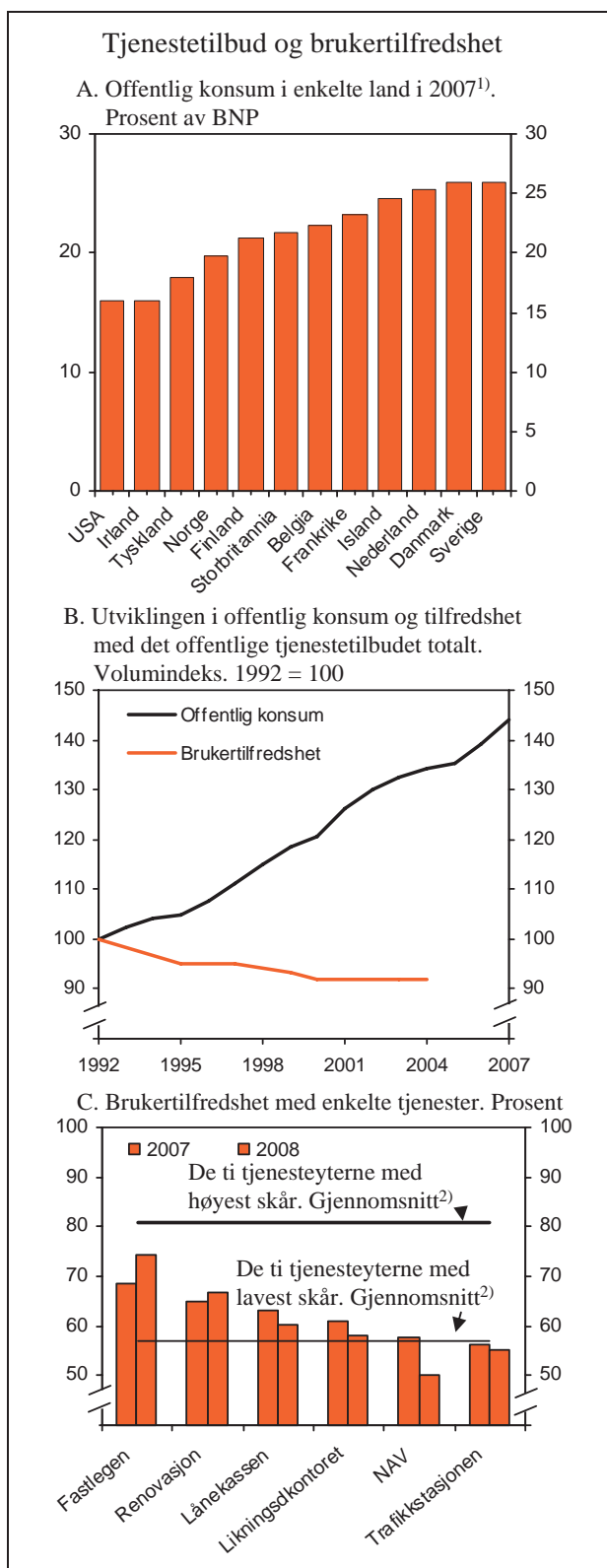
Sommeren 2008 hadde ESA 18 norske notifikasjoner og 37 norske klagesaker til behandling.

6.4 Fornyng av offentlig sektor

6.4.1 Utviklingen i tjenestetilbud og ressursinnsats i offentlig sektor

Offentlig finansiert tjenesteproduksjon har økt sterkt i Norge og andre nordiske land gjennom de siste tretti årene. Sammenliknet med andre land bruker de nordiske landene gjennomgående en stor andel av verdiskapingen til å finansiere offentlig konsum¹. De nordiske landene skiller seg spesielt ut ved en høy offentlig ressursinnsats i utdan-

¹ Regnet i forhold til BNP i alt har Norge en markert lavere offentlig konsumandel enn Danmark og Sverige. Den lave BNP-andelen for Norge må ses på bakgrunn av at en stor del av oljeinntektene spares og dermed ikke er disponible for privat eller offentlig konsum i dag.



Figur 6.4 Utviklingstrekk i offentlig tjenesteyting

¹ Tallene for USA og Irland er for 2006.² Det er i alt 190 tjenesteytere som dekkes av Norsk Kundebarometer.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, TNS Gallup, OECD og Norsk Kundebarometer.

ningssektoren. Norge er blant de landene som bruker mest ressurser på helse- og omsorgstjenester.

Fornyning av offentlig sektor skal bidra til bedre tjenester og til at ressursene utnyttes mer effektivt. En aldrende befolkning vil føre til at utgiftene til pensjoner øker vesentlig de neste tiårene, og etter hvert også utgiftene til helse og omsorg. Innbyggernes økte krav og forventninger til offentlige tjenester, særlig innen helse og omsorg, vil trolig også øke utgiftsveksten. Samtidig vil andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder gå ned, noe som vil redusere skattegrunnlaget – og dermed også de offentlige inntektene.

Internasjonale sammenlikninger viser at befolkningen har høy tillit til offentlige institusjoner i Norge. Derimot har ikke tilfredsheten med offentlige tjenester utviklet seg i takt med ressursinnsatsen i offentlig tjenesteyting. Det foreligger brukerundersøkelser for offentlig tjenester for perioden 1992–2004. De viser at brukerne var mindre tilfredse med tjenestetilbudet i 2004 enn i 1992 til tross for sterk vekst i ressursinnsatsen i offentlig tjenesteproduksjon.

Det foreligger også omfattende brukerundersøkelser fra 2007 og 2008 som inkluderer tjenester som helt eller delvis finansieres av det offentlige. De viser at de offentlige finansierte tjenestene, med unntak av fastlegene, skårer middels eller lavere, jf. figur 6.4 C. NAV og trafikkstasjonene er blant de som skårer lavest blant alle de kartlagte tjenesteyterne. Figuren illustrerer også at brukertilfredsheten avtok fra 2007 til 2008 for fire av seks kartlagte offentlige tjenester. Norge kommer varierende ut i internasjonale sammenlikninger av kvaliteten på og effektiviteten av det offentlige tjenestetilbudet, jf. boks 6.1 Samlet sett indikerer både nasjonale og internasjonale sammenlikninger at vi kan utvikle tjenestetilbudet videre og utnytte ressursene mer effektivt.

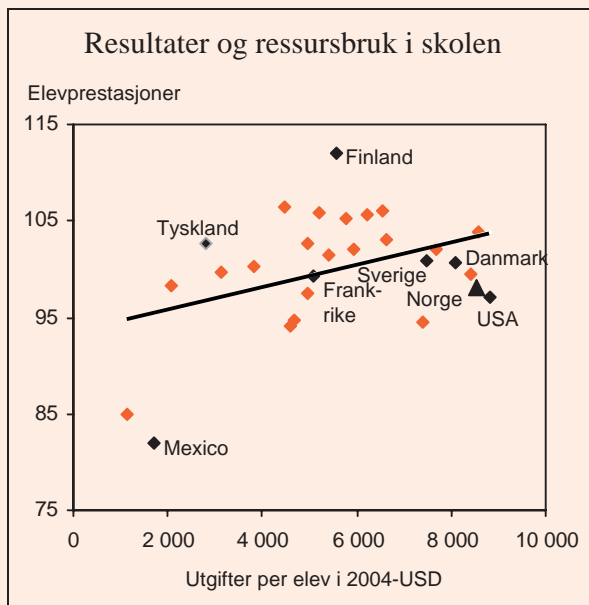
6.4.2 Oppfølging av fornyingsstrategien for offentlig sektor

Fornyingsarbeidet tar sikte på å skape en effektiv offentlig sektor som tilbyr gode tjenester, valgfrihet og medbestemmelse. Rammene for arbeidet ble presentert i Regjeringens strategi for fornying av offentlig sektor, som ble lagt fram høsten 2007. Enkelte større fornyingstiltak som er planlagt for 2009, omtales i avsnittene 6.4.3 og 6.4.4. En mer fullstendig oversikt over fornyingstiltakene gis i fagdepartementenes budsjettproposisjoner. Sentrale prinsipper og verdier i fornyingsstrategien er:

Boks 6.1 Ressursbruk, resultater og effektivitet i noen offentlige tjenestesektorer

Grunnskolen

Norge bruker mye penger på grunnutdanningen sammenliknet med andre land. Utgifter per elev i grunnskolen er vel 40 pst. over OECD-gjennomsnittet. Samtidig skårer norske elever rundt eller under gjennomsnittet på PISA-tesene i lesing, regning og naturfag. Figur 6.5 antyder en positiv samvariasjon mellom utgifter og resultater, men også at norske elevers resultater er svakere enn det sammehengen isolert sett skulle tilsi. De andre nordiske landene har lavere utgifter enn oss, og oppnår likevel bedre resultater, særlig gjelder dette Finland.



Figur 6.5 Elevprestasjoner i lesing, matematikk og naturfag hos 15-åringer i 2006 sett i forhold til utgifter per elev. Kjøpekraftsjustert.

Kilder: OECD, Education at a Glance 2007 og Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

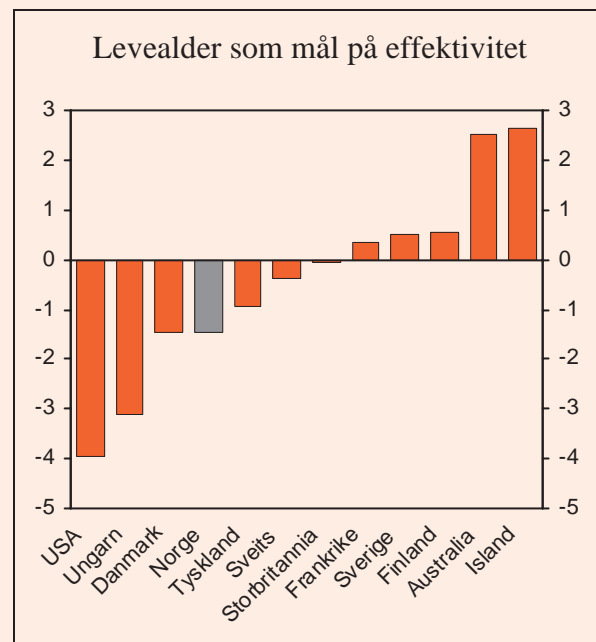
Helsetjenester

Norge bruker mye ressurser på helse. Dersom en sammenlikner utgiftene per innbygger i 2008 korrigert for forskjeller i kjøpekraft, er det bare USA av OECD-landene som har høyere utgifter enn Norge.

Det er komplisert å måle effektiviteten i helsevesenet, men figur 6.6 gjengir resultater fra et

slikt forsøk. Figuren er basert på to typer indikatorer: Forventet levealder ved fødsel og for seksstifemåring, og andel dødfødte og døde i første levår. Det er tatt hensyn til at helsetilstanden ikke bare påvirkes av helsetilbudet, men også av livsstilsfaktorer som diett, røyking og alkoholforbruk og forhold som forurensning, utdanningsnivå og inntektsnivå. Figuren antyder at med samme forhold mellom ressursbruk og levealder som gjennomsnittet i OECD-landene, skulle levealderen i Norge vært om lag 1½ år lenger enn den er.

Forskjeller i effektivitet kan gjenspeile forhold som ulikt bosettingsmønster og politiske prioriteringer innen helsesektoren. Det kan f.eks. være vanskeligere å utnytte stordriftsfordeler med en høy grad av desentralisert sykehustilbud. OECD arbeider nå med å avdekke mulige sammenhenger mellom effektivitet og organisatorisk oppbygning av helsesektoren.



Figur 6.6 Differansen mellom faktisk levealder og beregnet levealder under forutsetninger av samme forhold mellom ressursbruk og levealder som gjennomsnittet til OECD-landene.

Kilde: OECD.

Offentlig sektor skal gå foran

Offentlig sektor gjør det mulig å realisere visjoner for fellesskapet, ideer og solidaritet på måter som ligger utenfor det den enkelte, bedriftene eller markedet kan klare. Offentlig sektor må derfor være et forbilde for andre. I 2008 er det bl.a. avdekket svakheter ved rutinene knyttet til offentlige innkjøp. Det arbeides nå med å utvikle prinsipper og tiltak for å sikre korrekte og effektive offentlige innkjøp.

Mer deltakelse og medvirkning

Et levende demokrati med åpenhet, deltakelse og medvirkning er en forutsetning for å møte samfunnsutfordringene. Mer medvirkning og deltakelse forutsetter at forvaltningen kommuniserer bedre med innbyggerne. Regjeringen arbeider nå med utvikling av en ny kommunikasjonspolitikk.

Enkelt og greit for innbyggerne – Hele Norge på nett

IKT er blitt en del av hverdagen. Nye elektroniske tjenester og selvbetjeningsløsninger innebærer at alle parter kan bruke mindre tid og ressurser på rutinemessige og ukompliserte henvendelser. Regjeringen vil etablere en felles IKT-arkitektur i offentlig sektor, og få på plass en infrastruktur for elektronisk ID for kommunikasjon med og i offentlig sektor.

Bedre for dem som trenger det mest

Innbyggere med behov for sammensatte tjenester trenger et mer helhetlig tilbud. Derfor trengs mer tverrfaglig samarbeide mellom de offentlige virksomhetene. NAV-reformen er et godt eksempel på at dette er mulig, men også krevende. Regjeringen vil starte arbeidet med en samhandlingsreform i helsesektoren for å kunne gi pasientene et bedre og mer helhetlig helsetilbud.

Tilrettelegge for verdiskaping

En god offentlig sektor kan skape stabile og forutsigbare rammevilkår for næringslivet, slik at dette utgjør et konkurransefortrinn. Regjeringen vil i 2009 følge opp arbeidet med å redusere næringslivets administrative belastninger som følge av offentlige regler, jf. avsnitt 6.2.5.

Kvalitet og effektivitet

De offentlige tjenestene skal ha høy kvalitet, og ressursene skal utnyttes på en effektiv måte. For å kunne arbeide godt med innholdet i tjenestene, må vi kjenne til hva innbyggerne og brukerne av de ulike tjenestene mener, og vi må vite mer om ressursbruk og resultater. Resultatmålinger og brukerundersøkelser er derfor en viktig del av fornyingsarbeidet. Rapporteringssystemene StatRes (for staten) og KOSTRA (for kommunene) er utviklet for å få bedre informasjon og oversikt over hvordan ressursene benyttes og hvilke resultater som oppnås. Regjeringen vil i tillegg gjennomføre en nasjonal brukerundersøkelse, jf. avsnitt 6.4.3.

6.4.3 Fornyning av kommunal sektor

Kommunene har det overordnede ansvaret for viktige velferdstjenester som skole, pleie- og omsorgstjenester, barnehage, samferdsel og sosiale og tekniske tjenester, og sysselsetter i underkant av 19 pst. av arbeidsstyrken. Kommunene har en sentral rolle som samfunnsutvikler, jf. nærmere omtale i avsnitt 3.3 og i budsjettproposisjonen for Kommunal- og regionaldepartementet. Kommunesektoren står overfor 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. 57 (2007–2008) Kommuneproposisjonen 2009.

Statens styring av kommunesektoren er basert på rammestyring. Det innebærer at det er kommunene og fylkeskommunene selv som har hovedansvaret for egen omstilling og fornying. I kommunenes lokale utviklings- og fornyingsarbeid er det god erfaring med bruk av ulike nettverk mellom kommuner som arbeidsform, bl.a. gjennom *effektiveringsnettverkene* i regi av Kommunenes Sentralforbund. KOSTRA, det nasjonale informasjonssystemet om kommunal og fylkeskommunal virksomhet, er et viktig element i dette arbeidet.

Regjeringen ønsker å bistå kommunene i arbeidet med å forbedre tjenestekvalitet og ressursbruk og etablere en mer helhetlig styring. *Kvalitetskommuneprogrammet* inngår her som den sentrale satsingen. Kvalitetskommuneprogrammet er forankret i en avtale mellom staten, kommunesektoren og arbeidstakerorganisasjonene om kvalitetsforbedring i kommunesektoren. Programmet retter seg primært mot pleie- og omsorgssektoren,

skoler og barnehager. Arbeidet i programmet konsentreres om kvalitetsforbedrende tiltak i møtet mellom ansatt og innbygger, samt tiltak for å redusere sykefravær. Tiltak for å redusere uønsket deltid skal også inkluderes i programmet. Programmet startet opp første halvår 2007, og har nå 124 deltakerkommuner med 47 pst. av landets befolkning.

6.4.4 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 arbeider i staten.

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 tiltak 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-landene². 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 knyttet opp mot Skatteetaten reduseres. Reformen skal gjennomføres i perioden 2007–2009.

Kunnskapsdepartementet la høsten 2007 fram St.meld. nr. 7 (2007–2008) Statusrapport for Kvalitetsreformen i høgre utdanning. Evalueringen av *Kvalitetsreformen* viser at det er gjennomført store endringer ved universiteter og høyskoler etter at reformen ble innført i 2003. Regjeringen vil holde fast ved hovedmålene i Kvalitetsreformen som

grunnlag for det videre arbeidet med å utvikle norsk høyere utdanning og forskning. Kunnskapsdepartementet har satt i gang en evaluering av det aktivitetsbaserte finansieringssystemet for universiteter og høyskoler som skal slutføres i løpet av 2009. Etter Kvalitetsreformen har strykprosent og studiefrafall gått ned, og studentene avlegger i gjennomsnitt flere studiepoeng enn før. Dette er i tråd med siktemålet med reformen. Det er imidlertid uklart i hvilken utstrekning dette kan tilskrives finansieringssystemet som trådte i kraft i 2003, eller andre aspekter ved Kvalitetsreformen som for eksempel studiefinansiering, nye undervisnings- og vurderingsformer, samt endringer i studiestrukturen.

Utvalget for høyere utdanning, Stjernø-utvalget, leverte 22. januar 2008 sin innstilling NOU 2008: 3 Sett under ett – Ny struktur i høyere utdanning. Utvalget fremmet flere forslag til tiltak for å styrke konsentrasjon, strategisk utvikling og arbeidsdeling for å kunne nå de utfordringene Norge vil møte som kunnskapsnasjon i de neste 10–20 årene. Kunnskapsdepartementet vil ikke fremme egne forslag om sammenslåing av universiteter og høyskoler, men vil se positivt på initiativ fra institusjonene i sektoren for sammenslåing og arbeidsdeling. For å bedre bruken av samfunnets ressurser vil Kunnskapsdepartementet fremme forslag til tiltak for å styrke arbeidsdelingen innen universitets- og høyskolesektoren, jf. budsjettproposisjonen for Kunnskapsdepartementet.

Regjeringen legger opp til å innføre et nytt, *resultatbasert finansieringssystem for instituttsektoren* fra 2009. Systemet vil belønne vitenskapelig kvalitet, internasjonalisering, samarbeid med universiteter og høyskoler og oppdragsvirksomhet. Hovedprinsippene for ordningen er nærmere omtalt i budsjettproposisjonen for Kunnskapsdepartementet.

Helse Sør-Øst RHF ble etablert for å få til bedre samordning og ressursutnyttelse i den sammenslåtte regionen, spesielt i hovedstadsområdet. Helse Sør-Øst har våren 2008 foreslått tre hovedgrep for å bedre ressursutnyttelsen og behandlingstilbudet:

- Samle helseforetakene i sju sykehusområder for å styrke kvaliteten i behandlingen og sikre et helhetlig desentralisert tilbud for befolkningen.
- Legge vekt på å samle funksjoner der det gir innsparing og et bedre behandlingstilbud. For øvrig følges prinsippet om desentralisering med sikte på å sikre nærhet til behandling av de vanligste sykdommene og høy kvalitet i alle deler av helsetjenesten.

² Beregnet ved administrative kostnader som andel av totalt innkrevde skatter og avgifter.

- Etablere rådgivende regionale fagnettverk og fagnettverk i sykehusområdene som skal få ansvar for gjennomføring av retningslinjer, innføring av nye metoder og standardisering.

Det er vedtatt å overføre ansvaret for *tinglysing av fast eiendom* fra domstolene til Miljøverndepartementet ved Statens kartverk. Arbeidet med overføring av tinglygingsoppgavene ble sluttført i oktober 2007.

For å skape mer effektive og faglig robuste domstoler vedtok Stortinget i 2001 å redusere antall *førsteinstansdomstoler* fra 92 til 66. Det ble senere besluttet å slå sammen Oslo skifterett og byskriverembete og Oslo byfogdembete og å opprettholde Kongsberg tingrett. I budsjettproposisjonen for Justisdepartementet foreslås det i tillegg å slå sammen Sør-Trøndelag tingrett og Trondheim tingrett til én domstol. Per 1. juli 2008 er det totalt 69 førsteinstansdomstoler.

Regjeringen la våren 2008 fram den nye *langtidsplanen for Forsvaret 2009–2012*. Planen viderefører 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. Generalinspektorene og deres stabsfunksjoner flyttes ut av Forsvarsstaben og lokaliseres til de respektive tyngdepunktene for deres virksomhet. Det legges 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.

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 har bl.a. gitt seg utslag i lengre

saksbehandlingstider og oppbygging av restanser. For å bedre kapasiteten med sikte på kortere saksbehandlingstider og reduserte restanser, er etaten i 2009 midlertidig styrket med 100 mill. kroner.

Senter for statlig økonomistyring (SSØ) har gjennomført et prosjekt om effektivitet og stor-driftsfordeler for staten av *SSØs økonomitjenester*. Analysen viser at nytten for staten/kundene fratrukket SSØs kostnader, var om lag 250 mill. kroner i 2007. I tillegg kommer ikke-verdsatte virkninger av økt kvalitet i beslutninger og styring i staten.

StatRes utvikles av Statistisk Sentralbyrå på oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Dette systemet vil gi informasjon om ressursbruk, produksjon, kvalitet og resultater i staten.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet startet i 2006/2007 et langsiktig prosjekt for systematisk *kartlegging av innbyggernes tilfredshet med offentlige tjenester*. Det skal gi bedre kunnskaper om innbyggernes og brukeres oppfatninger av tjenestene og hva som eventuelt bør forbedres for å øke kvaliteten, jf. boks 6.2.

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 informasjonssamfunn 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, jf. avsnitt 6.2.5.

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 2009 vil DIFI arbeide videre med portaltilbudet. Utvikling av Altinn vil også styrke arbeidet med MinSide.

Det er tatt initiativ til å arbeide for *felles IKT-arkitektur* i offentlig sektor, og det er etablert en katalog med oversikt over anbefalte og obligatoriske forvaltningsstandarder. Felles forvaltningsstandarder hindrer at man låses til en bestemt leverandør eller løsning. Det fremmer konkurransen og letter koordineringen internt i forvaltningen.

Boks 6.2 Nasjonal brukerundersøkelse av offentlige tjenester

Fornyings- og administrasjonsdepartementet startet i 2006/2007 et langsiktig prosjekt for systematisk kartlegging av innbyggernes tilfredshet med offentlige tjenester. Dette ble gjort som en del av Regjeringens fornyingsstrategi, framlagt i oktober 2007.

Undersøkelsen skal dekke de fleste publikumsrettede offentlige tjenester. Den vil dekke hele landet, og baseres på store, representative utvalg av brukere. Den skal gi politikere, departementer, etater, media, forskere og innbyggere bedre kunnskaper om innbyggernes og brukeres oppfatninger av tjenestene, og hva som eventuelt bør forbedres for å øke kvaliteten, og dermed styrke oppslutningen om tjenestene.

I USA har det i en årrekke vært publisert resultater fra liknende undersøkelser, og erfaringene er at dette har stimulert arbeidet med å forbedre offentlige tjenester. Det arbeides med et tilsvarende opplegg for brukerundersøkelser i EU, som over tid vil gjøre det mulig å sammenlikne resultater over landgrensene.

Arbeidet har vært ledet av Fornyings- og administrasjonsdepartementet, som sammen med DIFI, SSB og en ekspertgruppe, har utarbeidet metodikk og spørreskjemaer. I løpet av høsten 2008 vil det gjennomføres pilotundersøkelser på utvalgte samfunnsområder i samarbeid med sektoransvarlige departementer. Resultatene vil bli offentliggjort våren 2009, og vil etter hvert dekke alle viktige samfunnsområder. DIFI overtar høsten 2008 det operative ansvar for framdrift og gjennomføring, samt presentasjon av resultatene fra undersøkelsen.

Felles løsninger for elektronisk ID (eID) og signatur kan gjøre kommunikasjonen mellom innbyggere, næringsliv og det offentlige enklere. Det offentlige setter standarder for sikkerhet og trygghet i elektronisk kommunikasjon. Det er utarbeidet et felles offentlig rammeverk for eID og e-signatur. DIFI vil lede arbeidet med å etablere konkrete fellesløsninger for eID i offentlig sektor. For å understøtte denne satsingen foreslås det at bevilgningen til eID økes med 80 mill. kroner.

Boks 6.3 MinSide forenkler bruken av offentlige tjenester

MinSide har rettet særlig oppmerksomhet mot kommunale tjenester, og dekker per i dag til sammen 359 ulike tjenester i 55 kommuner. Tjenestene som er tilgjengelige på MiSide, etableres vanligvis i tett samarbeid med ulike løsningsleverandører og kommunene. For eksempel har samarbeid med flere ulike leverandører av barnehagesystemer resultert i at det i dag er flere kommuner som tilbyr slike løsninger. I Fredrikstad kommune har DIFI med bistand fra kommunens leverandør av GIS-baserte saksbehandlerløsninger for tekniske etater, integrert seks av deres løsninger inn i MinSide slik at innbyggerne bl.a. kan få oversikt over gebyrer knyttet til eiendommen sin, eiendomsskatt og renovasjonsutgifter.

MinSide arbeider også for å få inkludert flere statlige tjenester. For eksempel vil det i løpet av september 2008 bli mulig å bestille time hos fastlegen via MinSide. Videre er et prosjekt for å integrere elektroniske resepter i startgropen.

DIFI er særlig opptatt av tjenestetilbudet til førstegangsbrukere av offentlige tjenester. Det var 70 000 innlogginger knyttet til samordnet opptak til høyskoler og høyere utdanning for øvrig i april 2008. Tjenester knyttet til vernepliktige er også etablert i portalen.

SSØ utarbeidet i 2007 rapporten «*E-handelsstrategi for Senter for statlig økonomistyring*». Den samfunnsøkonomiske analysen i rapporten påviste vesentlige gevinster ved å etablere e-handelsløsning for statlige virksomheter, sammenliknet med at hver enkelt virksomhet utvikler egne løsninger. SSØ vil innen 1. juni 2009 teste ut en pilotversjon av en e-handelsløsning.

7 Bærekraftig utvikling

7.1 Regjeringens arbeid for en bærekraftig utvikling

Utviklingen er bærekraftig når den nåværende generasjons behov ivaretas uten å ødelegge mulighetene for kommende generasjoner til å 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 industri-land 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 en sentral del av arbeidet med bærekraftig utvikling. Klodens økologiske kapasitet vil kraftig overskrides hvis store deler av verdens befolkning skulle kopiere vårt forbruksmønster.

I mange utviklingsland er det allerede trekk ved samfunnsutviklingen som ikke er bærekraftige. I tillegg til fattigdomsutfordringen skjer det i mange utviklingsland en reduksjon av det biologiske mangfoldet i kjølvannet av avskoging, spredning av miljøgifter og økende utslipp av klimagasser.

Soria Moria-erklæringen forutsetter en ambisiøs politikk for miljø og bærekraftig utvikling. Det er Regjeringens syn at Norge skal bli et foregangsland i dette arbeidet.

Prinsippene for Regjeringens arbeid med bærekraftig utvikling er omtalt i boks 7.1.

7.1.1 Den nasjonale strategien for bærekraftig utvikling

Regjeringen presenterte en ny og oppdatert nasjonal bærekraftstrategi – *Norges strategi for bærekraftig utvikling* – i Nasjonalbudsjettet 2008.

Den nye strategien erstatter både Strategien for bærekraftig utvikling fra 2002 og Den nasjonale handlingsplanen for bærekraftig utvikling (Nasjo-

nal Agenda 21), som ble lagt fram i Nasjonalbudsjettet 2004. Strategien fokuserer på hvordan Norge kan bidra til en bærekraftig utvikling både globalt og nasjonalt. En overordnet og tydelig strategi, med klare mål og tilhørende indikatorer, er et viktig verktøy for å synliggjøre utfordringene vi står overfor og øke oppslutningen om nødvendige tiltak.

Den nye strategien baserer seg på temaområder og prinsipper fra den forrige handlingsplanen, men introduserer nye mål på en rekke områder. Det nasjonale indikatorsettet for bærekraftig utvikling er samtidig blitt oppdatert.

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.

Proessen med å utforme den nye strategien var grundig og inkluderende. Det ble gjennomført flere runder med høringer med organisasjoner, og et utkast til strategi var på offentlig høring sommeren 2007. På Regjeringens initiativ ble det også gjort en bred evaluering av Norges politikk av svenske myndigheter. Mange innspill fra organisasjonene og fra den svenske evalueringen ble tatt inn i den endelige strategien.

Strategien skal gi retning for arbeidet med bærekraftig utvikling for Regjeringen, kommuner, organisasjoner, bedrifter og den enkelte. Den skal også mobilisere til felles innsats. I dette kapitlet gis en statusrapport for Regjeringens arbeid.

7.1.2 Regjeringen gir ny giv til arbeidet med bærekraftig utvikling

Regjeringen følger opp målet i Soria Moria-erklæringen om å gjøre Norge til et foregangsland på miljø og bærekraftig utvikling. Dette omfatter en ambisiøs klimapolitikk, økt bistand og bedre handelsvilkår for fattige land, vern av biologisk mangfold, samt miljø og samfunnsansvar i offentlig og privat virksomhet.

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

Boks 7.1 Regjeringens prinsipper i arbeidet med bærekraftig utvikling

Behovet for en bærekraftig utvikling

Bærekraftig utvikling er satt på dagsorden fordi det er vedvarende fattigdom i mange utviklingsland samtidig som presset på jordens økosystemer øker. Klimaendringer, overbeskatning av naturressurser og tap av biologisk mangfold er synlige tegn på dette. Vi har bare en klode. De rikeste delene av jordens befolkning belaster miljøet og ressursene så sterkt at andre ikke får rom for velstandsvekst uten at miljøets tålegrenser overskrides. På flere områder er disse grensene allerede overskredet. Miljø- og fattigdomsutfordringene krever endringer i produksjons- og forbruksmønstre for å kople miljøbelastning fra økonomisk aktivitet. Forvaltningen av naturressursene må ivaretas gjennom en økosystemtilnærming. Økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn må ses i sammenheng på tvers av sektorer og beslutningsnivåer. Hensynet til bærekraftig utvikling må ivaretas på alle politikkområder.

Prinsipper for handling

Det er Regjeringens syn at en politikk for bærekraftig utvikling må bygge på:

Rettferdig fordeling

Vårt verdigrunnlag krever rettferdig fordeling både mellom de som lever i dag og mellom nåværende og framtidige generasjoner. Vi vil føre en politikk som bidrar til fortsatt økonomisk vekst. Veksten må skje innenfor rammen av en bærekraftig utvikling, slik at ikke kommende generasjoners muligheter til å dekke sine behov blir undergravet. Regjeringen vil føre en politikk for å bekjempe fattigdom og redusere ulikhetene både i det norske samfunnet og internasjonalt. Regjeringen vil videreutvikle det norske velferdssamfunnet ved å satse på fellesskapsløsninger.

Internasjonal solidaritet

Fattigdommen i verden er en krenkelse av menneskeverdet, og kampen mot fattigdom og for øko-

nomisk utvikling, demokrati og menneskerettigheter er helt sentral. Verdens land har et felles, men differensiert ansvar for å motvirke de globale miljøproblemene. De rike land har hovedansvaret for slike problemer og størst økonomiske ressurser. Men ingen land, heller ikke de fattige, kan la være å ta miljøhensyn. Det skal være en nær sammenheng mellom det vi gjør nasjonalt og Norges innsats internasjonalt. Regjeringen vil fremme prinsippet om å «tenke globalt – handle lokalt».

Føre-var-prinsippet

Miljøpolitikken skal bygge på føre-var-prinsippet om at der det er vitenskapelig usikkerhet, skal tvilen komme naturen til gode. Dette er i tråd med et langsiktig perspektiv som respekterer naturens tålegrenser. Det er avgjørende for å sikre en bærekraftig utvikling at en unngår alvorlige, irreversible miljøendringer.

Prinsippet om at forurenseren betaler

Priser bør gjenspeile kostnadene ved skade på mennesker og miljø slik at forurenserne betaler for skaden de forvolder. Politikken bør nå miljømål på en kostnadseffektiv måte. Det krever at den bygger på best mulig kunnskap. Det at forurenseren betaler, kan både redusere miljøbelastningen og bedre utnyttelsen av samfunnets øvrige ressurser.

Felles innsats

Bærekraftig utvikling angår ikke bare myndighetene, men alle i samfunnet. Dette krever en god dialog og felles innsats fra innbyggerne. Det er avgjørende at vi som forbrukere og deltakere i næringslivet velger miljøvennlig. Miljø og bærekraftig utvikling må tas opp i barnehage og skole, slik at barn og unge tidlig kan tilegne seg kunnskap om temaet. Det er også vesentlig å styrke relevant forskning, for å sikre et godt kunnskapsgrunnlag både for forvaltning, forbrukere og næringsliv. Myndighetene har et ansvar for å ta i bruk gode virkemidler, gi informasjon og legge til rette for miljøvennlige valg.

2008 et forlik om ytterligere å heve ambisjoner og mål i klimapolitikken og styrke virkemidlene.

Norge arbeider aktivt for en ambisiøs internasjonal klimaavtale der alle land med store utslipp påtar seg utslippsforpliktelser. Den nye avtalen bør inkludere tiltak mot økte utslipp pga. avskoging, samarbeid om klimateknologi og tilpasning til klimaendringer. Det bør også etableres et regime for reduksjon av utslippene fra internasjonal skipsfart og flytrafikk. Klimaavtalen bør bygge på prinsippene fra Kyotoprotokollen, og en vesentlig del av kostnadene bør bæres av industrilandene.

Regjeringen følger opp satsingen på tiltak mot avskoging i utviklingsland med forslag om en bevilgning på 1,5 mrd. kroner i budsjettet for 2009 og en tilsagnsfullmakt på samme beløp.

Statsminister Stoltenberg har uttalt at Norge fram til 2015 vil bidra med inntil én mrd. USD for å redusere avskogingen i Amazonas. Størrelsen på det norske bidraget er avhengig av hvor godt Brasil lykkes med å redusere avskogingen. Norge er den første utenlandske bidragsyteren til Amazonas-fondet. Tiltak mot avskoging kan gi store, raske og billige reduksjoner i utslippene av klimagasser.

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. I 2009-budsjettet følges klimapolitikken opp gjennom en rekke tiltak. Regjeringens klimapolitikk er nærmere omtalt i avsnitt 3.7.

Regjeringen følger opp målet om å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010 ved å styrke Miljøverndepartementets budsjett på dette området med om lag 300 mill. kroner. Økningen vil bidra til bedre kartlegging og overvåking av naturmangfoldet, at nye områder vernes, bedre forvaltning av vernede områder og styrket vern av truede dyre- og plantearter.

Som ledd i oppfølgingen av bærekraftstrategien har Regjeringen opprettet et ekspertutvalg som skal utrede nærmere hvordan hensynet til bærekraftig utvikling og klima bedre kan ivaretas i offentlige beslutningsprosesser.

Nordisk ministerråd, som er de nordiske regjeringenes samarbeidsorgan, er ansvarlig for den nordiske strategien for bærekraftig utvikling. Norge deltar aktivt i det pågående arbeidet med å utvikle en ny nordisk strategi. Norge deltar også aktivt i Baltic 21, som er et samarbeid mellom land i og rundt østersjøregionen. Baltic 21 arbeider med prosjekter for bærekraftig utvikling lokalt og regionalt.

Finansdepartementet koordinerer regjeringens arbeid med bærekraftig utvikling. Dette

arbeidet er en del av sentrale økonomiske politiske prosesser og omtales i regjeringens viktigste planleggingsdokument – nasjonalbudsjettet.

Alle departementer rapporterer til Finansdepartementet om sitt arbeid for bærekraftig utvikling. Finansdepartementet vil arbeide videre for å styrke koordineringen og øke vektleggingen av bærekraftshensyn i regjeringens arbeid.

7.1.3 Temaområder i bærekraftstrategien

Norges strategi for bærekraftig utvikling fokuserer på syv politikkområder. Områdene er knyttet til kjernesporsmål og hovedutfordringer for Norges arbeid. Temaområdene dekker både miljømessige, økonomiske og sosiale utfordringer for en bærekraftig utvikling. Miljøet står i en spesiell stilling fordi overskridelser av naturens tålegrenser kan være irreversible. Dette gjelder i særlig grad på områdene klima, biologisk mangfold og miljøgifter. Globalt framstår fattigdom, tap av biologisk mangfold og klimaendringer som særlig viktige utfordringer. Dette kapitlet omhandler særlig Regjeringens arbeid innen 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.
7. Samiske perspektiver i miljø- og ressursforvaltningen.

7.1.4 Indikatorene for bærekraftig utvikling

For å belyse om samfunnsutviklingen på ulike områder går i bærekraftig retning, er det utarbeidet et indikatorsett. Settet bygger på de syv temaområdene og består av 18 indikatorer. I revisjonen av bærekraftstrategien ble det gjort enkelte endringer i indikatorene for å knytte dem nærmere til politiske mål. En ny indikator om inntektsfordeling ble lagt til for å reflektere at Regjeringen mener jevn inntektsfordeling styrker oppslutningen om felles løsninger på viktige samfunnsproblemer. Departementene benytter indikatorsettet i sine rapporteringer om arbeidet med bærekraftig utvikling.

Statistisk sentralbyrå (SSB) har en sentral rolle i å følge opp indikatorene ved å rapportere årlig om utviklingen. Oppdaterte tall for 2007 ble presentert i et nytt forum for dialog med organisasjonene, Møteplassen, i juni 2008. SSB trekker i sin analyse

særlig fram utfordringer knyttet til klimagassutslipp, økte inntektsforskjeller, bærekraften i offentlige finanser og varig utstøting fra arbeidslivet.

7.2 Rapportering om arbeidet med bærekraftig utvikling

Nedenfor rapporteres det om Regjeringens arbeid for bærekraftig utvikling med utgangspunkt i de syv temaområdene. Det fokuseres både på oppfølgingen av Soria Moria-erklæringen og på indikatorene for bærekraftig utvikling.

7.2.1 Internasjonalt samarbeid for bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom

Regjeringen vil være en pådriver for global fattigdomsbekjempelse og internasjonalt miljøarbeid. Regjeringen vil styrke samarbeidet for å oppnå de internasjonale miljø- og utviklingsmålene, herunder en sosialt og miljømessig bærekraftig globalisering. Dette innebærer en utviklingspolitikk med fattigdomsbekjempelse i sentrum, i tråd med FNs tusenårsmål, samtidig som styrkingen av det miljørettede utviklingssamarbeidet fortsetter. Framover vil følgende stå sentralt i Regjeringens arbeid:

- Fortsette økningen av utviklingsbistanden.
- Styrke klimasatsingen i utviklingssamarbeidet.
- Operasjonalisere Regjeringens skogsatsing i utviklingsland.
- Arbeide for økt internasjonal oppslutning om fangst og lagring av karbon (CO₂).
- Beskytte naturgrunnlaget i nordområdene.
- Øke importen fra de fattigste landene.

Norge skal være en pådriver i det internasjonale arbeidet for å slette de fattigste landenes gjeld og for å øke bevilgningene til utviklingssamarbeid.

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.

Regjeringen vil arbeide for å gjøre FN til en mer effektiv og relevant partner for bærekraftig utvikling. Norge vil bygge videre på det gode samarbeidet med FNs miljøorganisasjon, UNEP, og styrke UNEPs og FNs rolle.

Bistand og gjeldslette

Bærekraftsindikator 1 er offisiell norsk bistand, nivå og andel av brutto nasjonalinntekt (BNI), jf.

figur 7.1. Langsiktig bistand reduserer fattigdommen mest i land med god økonomisk politikk og gode institusjoner. FNs mål er at giverlandene skal yte 0,7 pst. av bruttonasjonalinntekten (BNI) i bistand, men kun fem land har nådd dette målet. I 2006 lå OECD-landenes offisielle bistand i gjennomsnitt på 0,30 pst. av BNI.

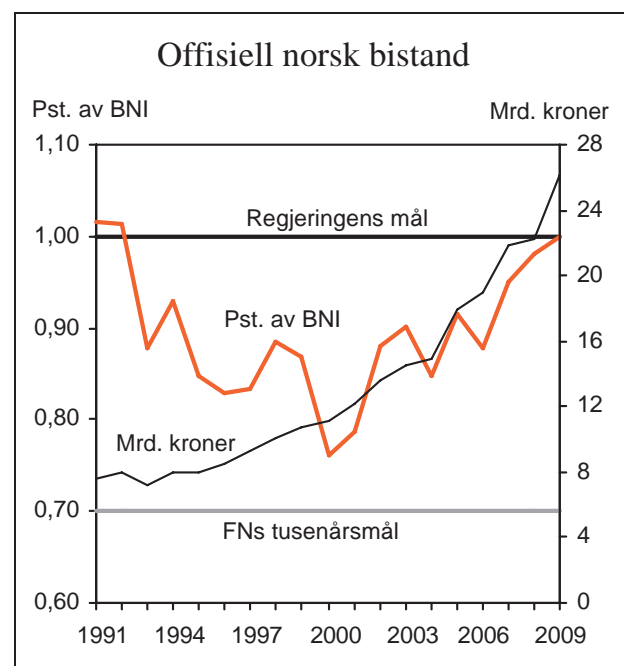
I budsjettforslaget for 2009 oppfyller Regjeringen målet i Soria Moria-erklæringen om en bistandsandel på 1 prosent av anslått BNI. Forslaget innebærer at bistanden økes til 26 182 mill. kroner. Nominelt utgjør økningen fra saldert budsjett 2008 hele 3 892 mill. kroner, eller 17,5 pst. Norsk bistand har aldri tidligere økt så mye beløpsmessig fra et år til et annet.

Sammenlignet med andre OECD-land er det norske bistandsnivået høyt.

SSB peker i sin siste rapport om indikatorene på at den norske bistanden i praksis er enda høyere enn de offisielle bistandstallene tilsier, ettersom Norge som det eneste landet i OECD i hovedsak unnlater å inkludere bilateral gjeldslette.

Handlingsplanen for miljørettet utviklingssamarbeid

Regjeringen har i St.meld. nr. 35 (2003–2004) Felles kamp mot fattigdom fulgt opp innstillingen fra utenrikskomiteen om at det utarbeides en handlingsplan for den samlede miljøinnsatsen i norsk



Figur 7.1 Offisiell norsk bistand, nivå og andel av BNI

Kilder: NORAD og Statistisk sentralbyrå.

utviklingssamarbeid. Den norske satsingen på miljørettet utviklingssamarbeid bygger på erkjennelsen av en klar sammenheng mellom fattiges livsvilkår og lokale og globale miljøforhold.

Handlingsplan for miljørettet utviklingssamarbeid ble ferdigstilt i juni 2006. I tråd med planen legges det opp til økt innsats på områdene:

- Bærekraftig forvaltning av biologisk mangfold og naturressurser.
- Forvaltning av vannressurser, vann og sanitære forhold.
- Klimaendringer og tilgang til ren energi.
- Miljøgifter.

Siden handlingsplanen for miljørettet utviklingssamarbeid ble lagt fram, har den samlede bistanden til slike formål økt med til sammen 1,2 mrd. kroner. Styrkingen av klima i utviklingssamarbeidet er et ledd i oppfølgingen av Regjeringens internasjonale klimastrategi. Klimaarbeidet i utviklingspolitikken har to mål: Å bidra til reduksjon av klimaskadelige utslipp og å lette de fattige landenes tilpasning til klimaendringene. Støtte til klimatiltak er også viktig for å stimulere utviklingslandenes vilje og evne til å slutte seg til et framtidig klima-regime.

Innsatsen i 2008 skjer ved: i) opptrapping av bilateralt klimasamarbeid med Afrika og land som Kina, India og Indonesia, ii) økt satsing på klimaforskning, og iii) videreutvikling og støtte til nye multilaterale initiativ for klima og ren energi.

I 2009 vil operasjonaliseringen av Regjeringens klima- og skogsatsing stå sentralt. Likeledes vil det bli viktig framover å arbeide for å få økt oppslutning internasjonalt om fangst og lagring av CO₂.

Avskoging

I klimaforliket ble et flertall på Stortinget enig om at Norge skal være en aktør for å sikre internasjonal oppslutning om tiltak mot avskoging i utviklingsland, og at disse utslippene skal omfattes av en ny internasjonal klimaavtale. Avskoging og skogforringelse tilsvarer nesten 20 pst. av de årlige globale utslippene. Tiltak mot avskoging kan raskt bidra til kostnadseffektive og målbare utslippsreduksjoner. Sentralt i dette arbeidet er å få etablert et troverdig måle- og overvåkingssystem. Ivaretagelse av lokalbefolkningens, inkludert urfolks, rettigheter vil være viktig i gjennomføringen av arbeidet.

I forbindelse med skogprosjekter må det blant annet settes opp strukturer og kapasitet som skal sikre en bærekraftig areal- og skogforvaltning. Ofte vil slike prosjekter gi effekt først på noe lengre sikt. Tidlige investeringer er like fullt avgjø-

rende, og disse vil kunne øke kost-/nytteeffekten av innsatsen over tid. Det er viktig å kunne vise til framskritt og nyvinninger på neste partsmøte under klimakonvensjonen i København i desember 2009. Dette møtet blir avgjørende for å kunne inkludere tiltak mot avskoging i et nytt og mer omfattende klimaregime med utslippsforpliktelser for flere land etter 2012. Oppmerksomheten fram mot partsmøtet vil derfor være rettet mot å etablere gode prosjekter og løsninger som kan gjøre tiltak mot avskoging til en troverdig del av et slikt regime.

Regjeringen følger opp forslaget om en bevilgning på 1,5 mrd. kroner i 2009 til tiltak mot avskoging og skogforringelse i utviklingsland. Utover dette foreslår Regjeringen å gi tilsagn om ytterligere bevilgninger til skogtiltak på til sammen 1,5 mrd. kroner. Forslaget til samlet klima- og skogsatsing er dermed 3 mrd. kroner i statsbudsjettet for 2009.

Som del av skogsatsingen har statsminister Stoltenberg uttalt at Regjeringen er villig til å bidra med inntil én mrd. USD til det brasilianske Amazonas-fondet fram til 2015.

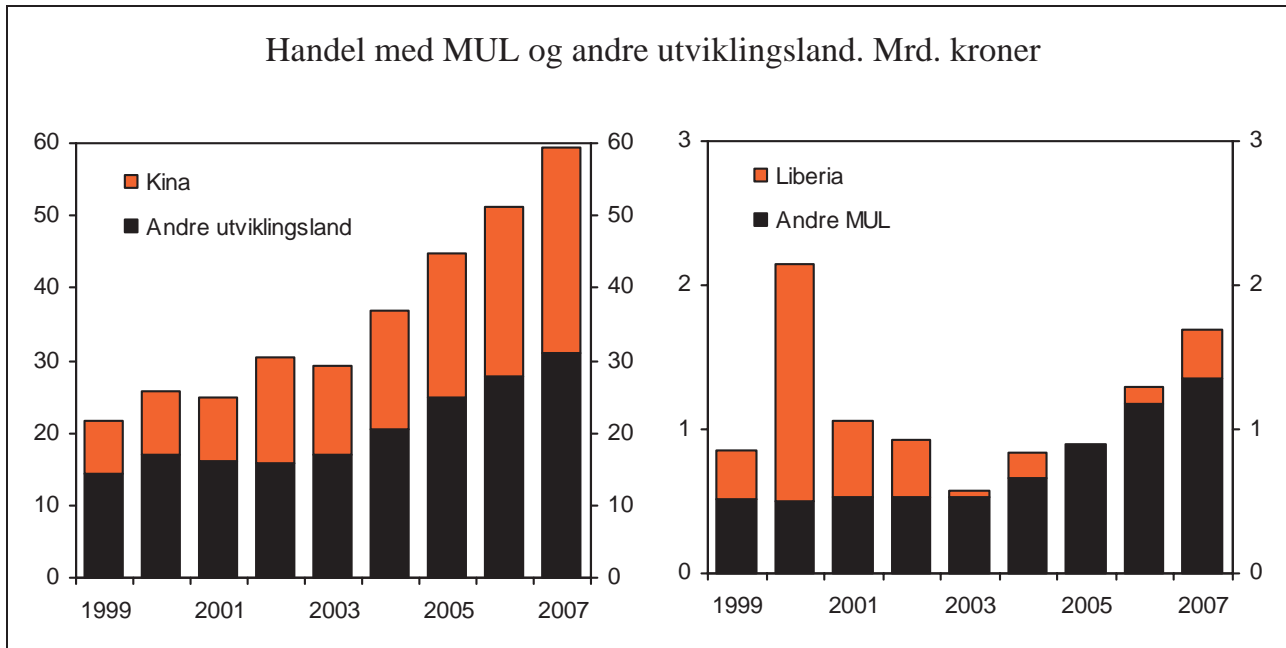
Handel med utviklingsland

Handel er sentralt for utviklingslandenes inntekter, produktivitetsvekst og sysselsetting. Bærekraftsindikator 2, handel med utviklingsland, fanger opp utviklingen i importen fra både de minst utviklede landene (MUL) og fra utviklingsland samlet, jf. figur 7.2.

Norges import fra utviklingsland har steget betydelig de siste årene og utgjorde i 2007 rundt 61 mrd. kroner, tilsvarende 13 pst. av total norsk import. Den kraftige økningen henger i stor grad sammen med større import fra Kina. I 2007 var importen fra MUL 1,7 mrd. kroner i alt, tilsvarende 0,4 pst. av all import til Norge. Importen fra MUL i Afrika utgjorde 1,1 mrd. kroner. Samlet import fra afrikanske land som andel av norsk import ligger fortsatt på beskjedne 1,4 pst.

Norge vil bidra til at de fattige landene kan få utnytte sine komparative fortrinn i handel med andre land. Regjeringen arbeider for en differensiert handelspolitikk som kan styrke mulighetene for økt norsk import fra de fattigste landene. Ordningen med toll- og kvotefri adgang for MUL til det norske markedet synes ikke å ha hatt stor virkning. Regjeringen har på denne bakgrunn tatt flere initiativ for å forsøke å øke importen fra de fattigste landene, også i Afrika.

Regjeringen har lagt fram en handlingsplan for handelsrettet utviklingssamarbeid (Aid for Trade).



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.

Planen tar sikte på å styrke landenes egen kapasitet og kompetanse, slik at de blir i stand til å utnytte sine handelspreferanser. Regjeringen vil målrette bistand med dette for øye.

Flertallet i finanskomiteen har bedt Regjeringen komme tilbake til Stortinget med en vurdering av muligheten for å bedre markedsadgangen for varer fra Swaziland. Det har vært påpekt at Botswana og Namibia har høyere BNI per innbygger enn Swaziland, men likevel får eksportere inntil 2 700 tonn kjøtt tollfritt til Norge gjennom et særlig unntak i GSP-ordningen. Det foreslås i årets budsjett at særordningen i GSP for Botswana og Namibia utvides til å omfatte Swaziland. Dette vil gi tollfri import for alle varer, med unntak som er angitt for visse landbruksvarer. Når det gjelder storfe-kjøtt foreslås at det etableres et eget indikativt tak på 500 tonn pr år.

Olje for utvikling

Gjennom 40 år med petroleumsproduksjon har Norge høstet erfaringer med effektiv verdiskaping og forvaltning av store petroleumsinntekter. Mange utviklingsland ønsker å lære av disse erfaringene. Norge lanserte høsten 2005 programmet Olje for utvikling. Formålet er å overføre norsk kompetanse slik at utviklingsland kan forvalte petroleumsressursene på en måte som bidrar til varig reduksjon av fattigdom. Programmet har en

bred tilnærming og omfatter ressursforvaltning, inntektsforvaltning, skattlegging og miljøhensyn. Dette er et bidrag til at forvaltningen av naturressursene i utviklingsland kan gi en bærekraftig økonomisk og sosial utvikling. Programmet har vokst raskt som en følge av økende etterspørsel etter programmets tjenester, og det samarbeider i dag med rundt 25 land.

7.2.2 Klima, ozonlaget og langtransporterte luftforurensninger

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 temperaturøkningen holdes under 2 °C sammenlignet med førindustrielt nivå.

Regjeringen har en tredelt strategi for å nå målene i klimapolitikken. En bedre internasjonal klimaavtale er det første og viktigste elementet. Det andre er at Norge må bidra til utslippsreduksjoner i utviklingsland og raskt voksende økonomier som Kina, India m.fl. Det tredje er at innsatsen for reduksjon av utslipp i Norge intensiveres.

Kyotoprotokollen fra 1997 er et viktig første steg mot Klimakonvensjonens langsiktige mål.

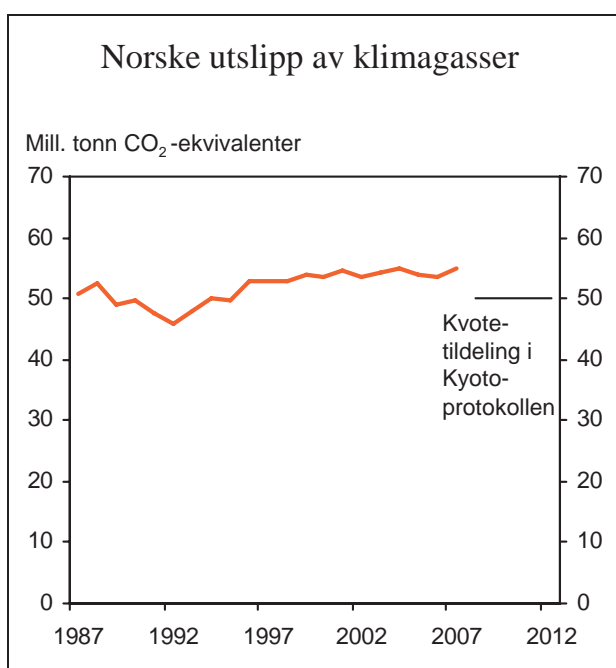
Protokollen fastsetter utslippsforpliktelser for del-takerlandene for perioden 2008–2012, jf. figur 7.3.

Regjeringen har både kortsiktige og langsik-tige klimamål. Regjeringens klimapolitikk er nær-mer omtalt i avsnitt 3.7.

Norske utslipp av klimagasser, som er bæ-rekraftsindikator 3, var i 2007 på 55,0 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Dette er en økning på nesten 3 pst. i forhold til 2006. Veksten i 2007 skyldes først og fremst oppstartsproblemene ved StatoilHydros anlegg på Melkøya. Utslippene er nærmere 11 pst. høyere enn i 1990, og om lag 10 pst. høyere enn den kvotemengden Norge er tildelt under Kyoto-protokollen for perioden 2008–2012. Dette er noe over nivået i det tidligere toppåret 2004.

Transport

Veitrafikk og innenriks luftfart står for om lag en firedel av de norske klimautslippene og er blant sektorene hvor utslippene har økt mest. I Soria Moria-erklæringen ble det varslet en omlegging av bil- og drivstoffavgiftene for å stimulere til sikrere og mer miljøvennlige biler. I 2007 ble CO₂-avgiften for innenriks luftfart økt. Slagvolum ble erstattet med CO₂-utslipp som beregningsgrunnlag for engangsavgiften for bil. Arbeidet med omlegging av bilavgiftene i mer miljøvennlig retning fortset-ter. Omleggingen av engangsavgiften forsterkes ytterligere i Regjeringens forslag til budsjett for



Figur 7.3 Norske utslipp av klimagasser relatert til Kyotomålet

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Statens forurensningstilsyn.

2009, ved at det gis sterkere incentiver til å kjøpe biler med lave CO₂-utslipp.

Regjeringen foreslår, i tråd med klimaforliket, en dobling av bevilgningen til belønningsordn-ingen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområdene, til om lag 325 mill. kroner. Videre foreslår Regjeringen at det bevilges 50 mill. kroner i tilskudd til miljøvennlig transport gjennom TRANSNOVA-prosjektet.

Regjeringen foreslår å øke bevilgningen til jern-baneforvaltning med om lag 1,3 mrd. kroner i 2009, sammenliknet med saldert budsjett for 2008 – til 7,1 mrd. kroner. Med dette vil Regjeringen mer enn oppfylle Stortingets vedtak om jernbaneinves-teringer i Nasjonal transportplan for perioden 2006 til 2009.

Fangst og lagring av CO₂

Norge er ledende innenfor satsingen på fangst og sikker lagring av CO₂. Denne teknologien vil være et av de viktigste virkemidlene i kampen mot glo-bal oppvarming. Staten inngikk i 2006 en avtale med Statoil ASA om å etablere verdens største full-skala CO₂-håndteringsanlegg ved det planlagte kraftvarmeverket på Mongstad. For å redusere teknisk og økonomisk risiko vil prosjektet foregå i to steg. Første steg er å etablere et testsenter for å utvikle og teste ny CO₂-håndteringsteknologi. Andre steg er fullskala fangst, transport og lagring av CO₂, som skal være på plass innen utløpet av 2014. Prosjektet på Mongstad blir verdens største i sitt slag og innebærer at en beveger seg fra utred-ning til bygging av anlegg for fangst av CO₂. Anleg-get vil i første steg dimensjoneres slik at flere ulike teknologiløsninger kan testes parallelt. Formålet er å sikre at teknologiutviklingen i Norge får en bred internasjonal anvendelse og ikke blir pro-sjektspesifikk og særnorsk. I tillegg arbeider Gassnova SF med å planlegge fullskala fangst, transport og lagring av CO₂ tilknyttet gasskraftver-ket på Kårstø.

Det foreslås i 2009 totalt bevilget 1 755 mill. kro-ner til videre arbeid med CO₂-håndtering på Kårstø og Mongstad, samt drift av Gassnova SF, som iva-retar statens interesser knyttet til CO₂-håndtering. I tillegg blir CLIMIT-programmet, som skal bidra til å utvikle løsninger for håndtering av CO₂, fore-slått styrket med 20 mill. kroner til totalt om lag 150 mill. kroner. Videre foreslås det bevilget 20 mill. kroner til arbeid med CO₂-håndtering internasjonalt. Samlet innebærer dette at det foreslås bevil-get 1 925 mill. kroner til arbeid med CO₂-håndte-ring over Olje- og energidepartementets budsjett for 2009, en økning på om lag 800 mill. kroner.

Som en oppfølging av klimaforliket foreslås bevilgningene til forskning og utvikling innen fornybare energikilder og karbonfangst og -lagring til sammen økt med 300 mill. kroner fra saldert budsjett 2008. Partene i klimaforliket ble også enige om at det skal opprettes et demonstrasjonsprogram for utvikling og introduksjon av nye fornybare energiteknologier offshore med en ramme på 150 mill. kroner i statsbudsjettet for 2009. Olje- og energidepartementet har fulgt opp dette.

Langtransporterte luftforurensninger

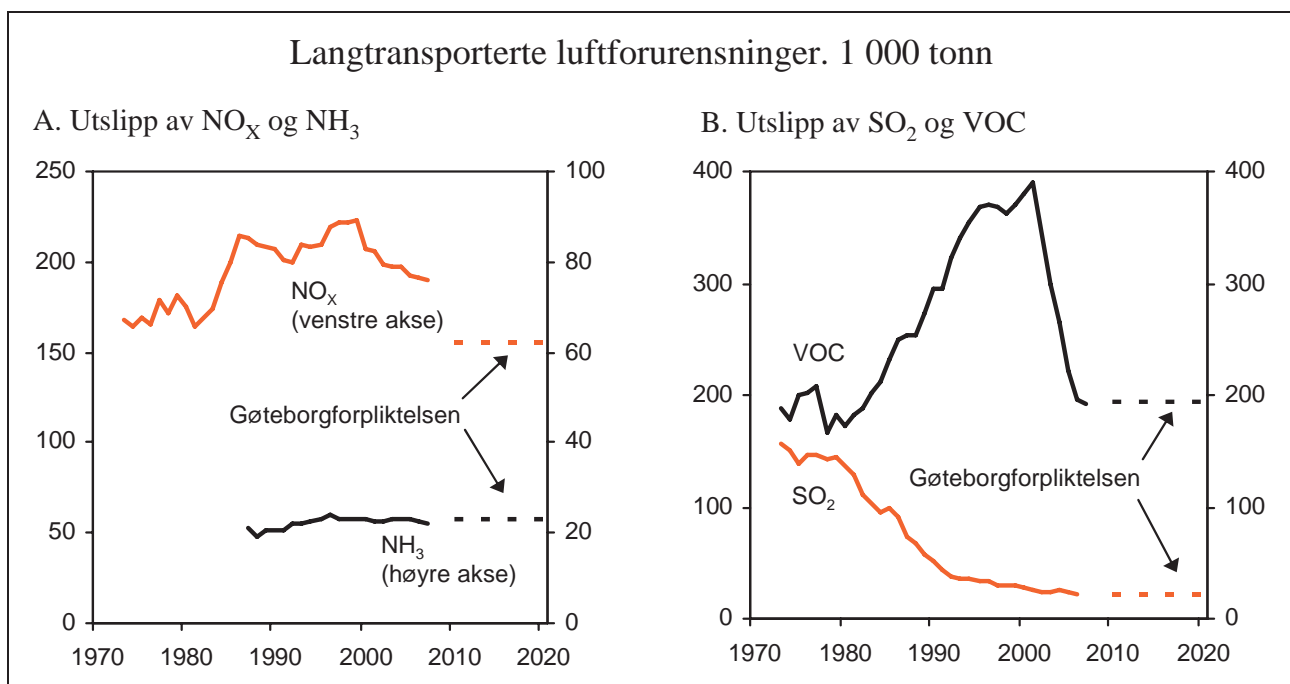
Gøteborgprotokollen setter tak for utslipp av fire langtransporterte gasser i 2010 (bærekraftsindikator 4). Tre av gassene, NO_x (nitrogenoksider), SO_2 (svoveldioksyd) og NH_3 (ammoniakk), har forsurende virkninger. Norge har forpliktet seg til å redusere de årlige utslippene av NO_x til maksimalt 156 000 tonn. Foreløpige tall viser at Norges utslipp i 2007 var på 190 000 tonn, jf. figur 7.4. Dette er 10,6 pst. lavere enn i 1990. Utslippene må imidlertid ned med ytterligere 18 pst. fram mot 2010 for at Norge skal overholde utslippsforpliktelsen i Gøteborgprotokollen.

Fra 2007 ble det innført en NO_x -avgift som dekket om lag 55 pst. av de norske utslippene. Det ble samtidig gitt adgang til midlertidig avgiftsfritak for kilder omfattet av en miljøavtale om gjennomføring

av NO_x -reduserende tiltak i samsvar med det norske NO_x -målet. I januar 2008 ble det enighet om en slik miljøavtale mellom staten ved Miljøverndepartementet og 14 næringsorganisasjoner. Avtalen innebærer at bedriftene fra 2008 til og med 2010 unntas fra NO_x -avgift mot at de reduserer utslippene med til sammen 30 000 tonn. Avtalebedriftene vil selv sette opp et fond – Næringslivets NO_x -fond – som skal finansiere tiltak der dette er mest kostnadseffektivt. Fondet blir finansiert ved innbetalinger fra bedriftene i henhold til deres utslipp. Avtalen skal redusere bedriftenes kostnader betydelig og samtidig gi økt sikkerhet om at målet vil nås. Reduksjonen skal være fullt ut gjennomført innen utgangen av 2011. Hvis næringsorganisasjonene ikke har oppfylt minst 90 pst. av den årlige forpliktelsen innen fristen, må de betale avgift for det aktuelle året. Avtalen vil kunne gi et vesentlig bidrag til at Norge oppfyller NO_x -forpliktelsen i Gøteborgprotokollen. Regjeringen vil vurdere hvordan utslippsreduksjoner kan gjennomføres også fra kilder som ikke er omfattet av avtalen.

Som figur 7.4 viser, ligger Norge an til å oppfylle Gøteborgprotokollens forpliktelser når det gjelder reduksjon i utslippene av de andre gassene, NH_3 , SO_2 og flyktige hydrokarboner (NMVOC).

Norge arbeider innenfor FNs sjøfartsorganisasjon, IMO, for et mer effektivt regelverk for å redusere skipsfartens utslipp til luft, som utgjør om lag



Figur 7.4 Utslipp av langtransporterte luftforurensninger og utslippsforpliktelser under Gøteborgprotokollen. 1 000 tonn

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Statens forurensningstilsyn.

2 pst. av de globale utslippene av klimagasser. I 2005 tok Norge initiativ i IMO til å revidere anneks VI til MARPOL for utslipp til luft fra internasjonal skipsfart og fikk i mars 2008 gjennomslag for et konkret forslag til revisjon. De nye kravene har virkning både for SO₂ og NO_x. Et av kravene er forbud mot tungolje. Det betyr at tungolje vil bli faset ut som drivstoff på skip og erstattet med et renere drivstoff. Utslipp til luft vil da gå ned, samtidig som det vil bli mindre forurensning hvis det skulle skje et skipshavari nær land. Revisjonen skal behandles høsten 2008. Tungoljeforbudet vil senest tre i kraft i 2025.

7.2.3 Biologisk mangfold og kulturminner

Biologisk mangfold

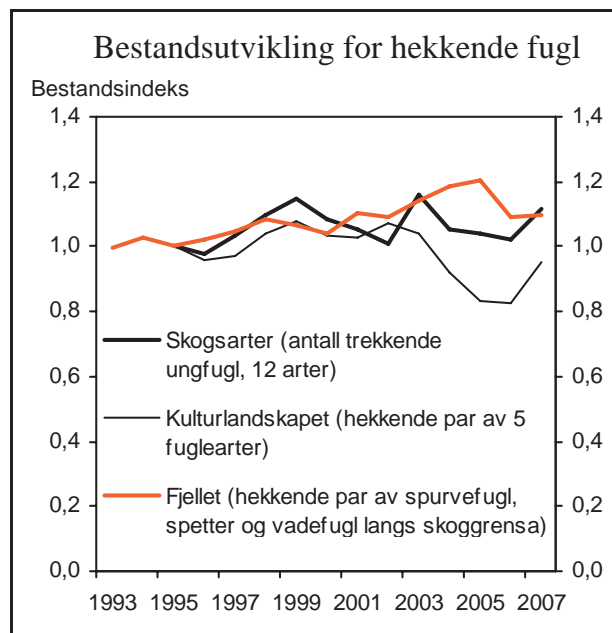
Norge har som mål å stanse tapet av det biologiske mangfoldet innen 2010. Regjeringen følger opp målet ved å styrke Miljøverndepartementets budsjett på dette området med om lag 300 mill. kroner i 2009.

Naturen skal forvaltes slik at arter som finnes naturlig, sikres i levedyktige bestander. Variasjonen av naturtyper og landskap skal opprettholdes og sikre det biologiske mangfoldets fortsatte utviklingsmuligheter. For å nå målene er det satt i verk en rekke tiltak.

Mange truede dyre- og plantearter lever i skog, og det å bevare gamle og naturlige skogsområder er derfor viktig for det biologiske mangfoldet. Regjeringen har tatt stilling til verneomfanget i Trillemarka-Rollagsfjell, som er Norges største område med naturlig skog. Vernevedtak er planlagt høsten 2008. Skogvernet styrkes ytterligere i 2009-budsjettet.

Regjeringen vil også styrke forvaltning og skjøtsel av vernede områder og tiltak for truede arter. Det er etablert et nasjonalt program for kartlegging og overvåking som vil gi en indikasjon på i hvilken grad Norge klarer å nå sine mål. Regjeringen vil intensivere innsatsen mot spredning av fremmede arter. Et moderne og helhetlig lovverk er et viktig virkemiddel. Regjeringen vil derfor legge fram forslag til en ny lov om forvaltning av naturens mangfold.

Utviklingen i fuglebestander vurderes som en god indikasjon på økosystemets tilstand etter som fuglene representerer forskjellige nivåer i næringskjeden. Bærekraftsindikator 5, bestandsutviklingen for hekkende fugl i økosystemer på land, forsøker å fange opp utviklingen i fuglebestanden, jf. figur 7.5. Det er ingen entydige trender for utviklingen av fuglebestander i fjellet, skogen



Figur 7.5 Bestandsutvikling for hekkende fugl¹

¹ Indeksen er basert på foreløpige og ufullstendige data.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

og kulturlandskapet. For alle tre seriene er data-grunnlaget mangelfullt og ikke representativt for landet som helhet. Et system som skal sikre representative data fra hele landet, er under oppbygging.

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.

Regjeringen styrker arbeidet med handlingsplaner for utvalgte, truede arter. Norge er det eneste landet i Europa som har intakte høyfjellsøkosystemer med bestander av villrein. Arten er under sterkt press, og dens leveområder må derfor sikres.

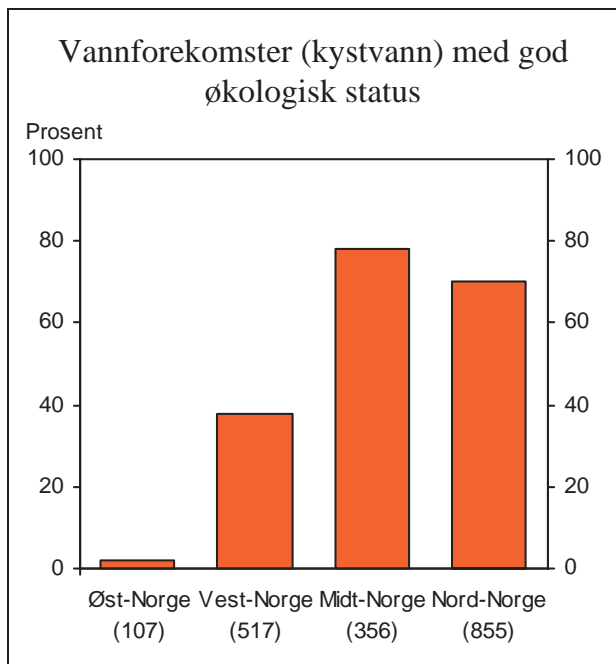
Regjeringen vil, med unntak for Tysfjord-Helleobotn, fullføre nasjonalparkplanen innen utløpet av 2010. Skjøtselen av verneområdene vil bli styrket. St.meld. nr. 26 (2006–2007) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand slår fast ytterligere mål, virkemidler og tiltak for arbeidet med biologisk mangfold.

Bærekraftsindikator nr. 6 og 7, vannsystemer, hhv. ferskvann og kystvann, med god eller svært god økologisk status, er gjengitt i figur 7.6 og 7.7. 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 tilstand i alle vannforekomster, både med hensyn til forurensning (kjemisk tilstand) og naturmangfold (økologisk tilstand). Det pågår for tiden en omfattende kartlegging av miljøtilstanden i norske vannforekomster.

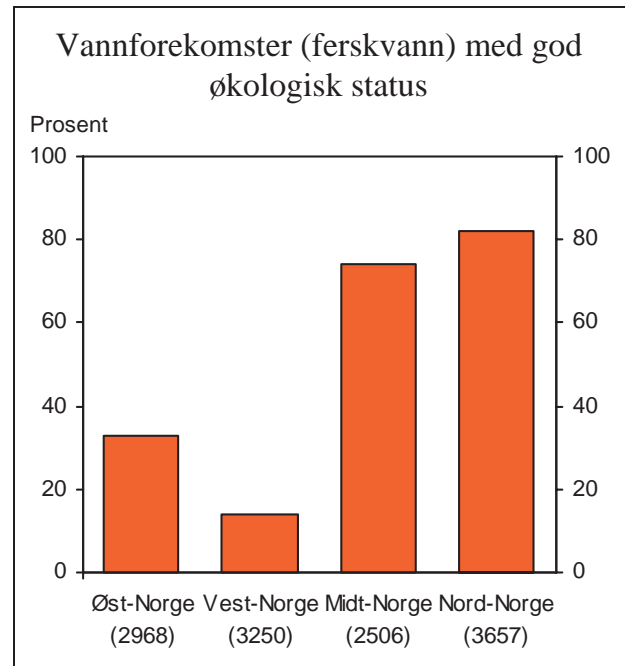
Statistisk sentralbyrå viser til at over halvparten av ferskvannslokalitetene er vurdert til å ha god eller svært god vannmiljøkvalitet. Andelen innsjøer med denne karakteristikken er lavest i vannregionene Glomma, Vest-Viken, Sør-Vest og Vestlandet. Mange av de vurderte vannforekomstene har usikker økologisk status, men vil trolig bli kategorisert til god vannmiljøtilstand som følge av at overvåkingen er utvidet. EUs rammedirektiv for vann er nå tatt inn i norsk rett, og Regjeringen styrer vannforvaltningen for å følge opp direktivet.

Regjeringen la fram St.prp. nr. 32 (2006–2007) om vern av villaksen og ferdigstilling av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder i desember 2006. Stortinget vedtok ferdigstilling av ordningen våren 2007. Ordningen består etter dette av 52 nasjonale laksevassdrag og 29 nasjonale laksefjorder, slik at om lag tre firedeler av Norges samlede villaksressurs gis en særskilt beskyttelse.



Figur 7.6 Andel vannforekomster¹ (kystvann) med antatt god økologisk status i 2015

¹ Antall undersøkte lokaliteter er angitt i parentes.
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Vannportalen.



Figur 7.7 Andel vannforekomster¹ (ferskvann) med antatt god økologisk status i 2015

¹ Antall undersøkte lokaliteter er angitt i parentes.
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Vannportalen.

Spredning av fremmede arter er en av de største truslene mot det biologiske mangfoldet. En nasjonal strategi mot fremmede, skadelige arter ble lagt fram i mai 2007. En stor trussel skyldes ballastvann i skip fra andre deler av verden. IMO vedtok i 2004 en ny konvensjon om håndtering og rensing av ballastvann. Konvensjonen fastslår at i en overgangsperiode skal ballastvann skiftes ut i åpent farvann. Rensing av ballastvannet vil bli innført over en tidsperiode fra 2009 til 2016, avhengig av skipets størrelse og byggeår. Konvensjonen er ennå ikke trådt i kraft.

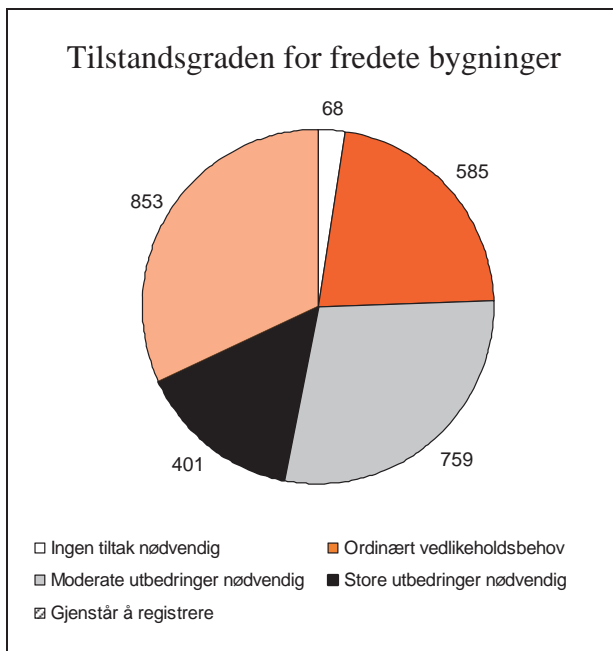
Det mangler kunnskap om helse- og miljøeffekter ved bruk av genmodifiserte organismer. Dette tilsier en fortsatt restriktiv holdning på området. For å bidra til økt kunnskap går Regjeringen inn for at Senter for biosikkerhet blir et nasjonalt kompetansesenter for trygg bruk av genteknologi. Det nasjonale regelverket for genmodifiserte produkter som trådte i kraft høsten 2005, er i tråd med EUs regelverk. 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.

Kulturminner

Kulturminner og kulturmiljøer er utsatt for forfall og skader. Kulturminneloven og internasjonale avtaler forutsetter at særlig viktige kulturminner blir tatt vare på. Regjeringen vil sikre at mangfoldet av kulturminner og kulturmiljøer gir grunnlag for kunnskap, opplevelse og verdiskaping.

Et av de nasjonale resultatmålene i kulturminnepolitikken er at alle fredete og fredningsverdige kulturminner og kulturmiljøer skal være sikret og ha ordinært vedlikeholdsnivå innen 2020. Bærekraftsindikator 8, tilstandsgraden for fredete bygninger, jf. figur 7.8. Regjeringen vil fortsette arbeidet med å få oversikt over tilstanden i fredete bygninger for å kunne verne kulturarven mer effektivt. Siden rapporteringen i Nasjonalbudsjettet 2008 er antallet bygninger som gjenstår å registrere nesten halvert, fra 1600 til 850.

Arbeidet med fredete bygninger i privat eie har hatt høy prioritet, og den negative tendensen i tilstanden er i ferd med å snu. Riksantikvaren tar sikte på å ferdigstille tilstandsregistreringene i alle fylker i løpet av 2008. I tillegg utvikler Riksantikvaren en metode for å beregne totale utbedringskostnader for fredete bygninger. De nasjonale målene skal nås gjennom ti bevaringsprogrammer for fredete og fredningsverdige kulturminner. 2009 er utpekt til et offisielt Kulturminneår. Miljøvernde-



Figur 7.8 Status for tilstandsgraden for fredete bygninger i privat eie pr. mai 2008. Antall bygninger

Kilde: Riksantikvaren.

partementets budsjett styrkes, blant annet til bevaringsprogrammene og verdiskapingsprogrammet. Fondskapitalen i Kulturminnefondet økes samtidig med 200 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 miljøvennlig energinasjon og ledende innenfor utviklingen av miljøvennlig energi. Satsing på fangst og sikker lagring av CO₂, energieffektivisering, fornybar varme og fornybar elektrisitet er sentrale elementer i denne politikken. Av hensyn til miljøet er det viktig å redusere energiintensiteten i økonomien og stimulere til økt bruk av fornybar energi.

Samlet energibruk per enhet brutto nasjonalprodukt, bærekraftsindikator nr. 9, er gjengitt i figur 7.9. Indikatoren fanger opp hvordan effektiviteten i samfunnets bruk av energiressurser utvikler seg over tid, men påvirkes også av endringer i næringsstrukturen. Norge har hatt en svakere vekst i innenlandsk energiforbruk enn i verdiskaping (BNP) de siste 30 årene.

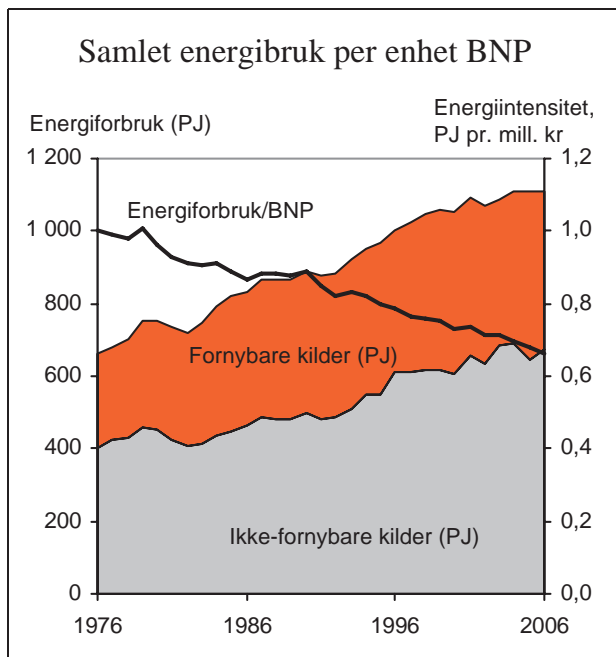
Energiforbruket har likevel økt med i underkant av 68 pst. i samme periode. Økningen kan langt på vei forklares av økt økonomisk aktivitet og av en økning i folketallet på om lag 17 pst. i perioden. I Norge sto fornybare kilder for om lag 45 pst. av samlet energiforbruk i 2006. Dette var omtrent samme andel som 30 år tidligere. Til sammenligning var gjennomsnittet i industrilandene 6,2 pst. i 2005.

Norsk vannkraft bidrar ikke til utslipp av klimagasser, men ytterligere utbygging av vassdrag har konsekvenser for naturen og kan ha innvirkning på det biologiske mangfoldet. Regjeringen vil sikre en bærekraftig forvaltning av vassdragsnaturen. 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. Regjeringen gjennomgår nå Samlet plan for vassdrag med sikte på å konkludere i løpet av 2008.

Som et ledd i arbeidet med å sikre vern av viktig vassdragsnatur vil regjeringen legge frem forslag om å verne Vefsna fra kraftutbygging, sammen med vurdering av vern av Øystesevassdraget, Langvella og Tovdalsvassdraget.

Olje- og gassvirksomheten

Olje- og gassvirksomheten medfører utslipp til luft av blant annet CO₂ og NO_x. Myndighetene benytter flere virkemidler for å regulere slike utslipp, som CO₂-avgiften, klimakvoteloven og NO_x-avgift og -avtale. I tillegg stilles det teknologi- og miljøkrav i forbindelse med behandling av planer for utbygging, anlegg og drift. Et av kravene som stilles, er at planen skal inneholde en analyse av muligheten for kraftforsyning fra land. Dette gjelder både nye feltutbygginger og større modifikasjoner på eksisterende felt. Oljedirektoratet, Statens forurensningstilsyn, Norges vassdrags- og energidirektorat og Petroleumstilsynet la i januar 2008 fram en rapport om kraft fra land til eksisterende innretninger på sokkelen. Kraft fra land vil fortsatt være et viktig tiltak for å redusere utslipp fra sokkelen. Samtidig viser rapporten at tiltaks-kostnaden for å elektrifisere eksisterende innretninger er svært høy, og at det derfor er mest aktuelt å vurdere kraft fra land for nye felt. Dette innebærer at også andre tiltak enn krafttilførsel fra land må vurderes.



Figur 7.9 Samlet energibruk per enhet brutto nasjonalprodukt¹, og energibruk fordelt på fornybare og ikke-fornybare kilder

¹ BNP i faste priser.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Som følge av den strenge reguleringen av utslipp til luft er norsk olje- og gassvirksomhet langt framme i utvikling av energieffektive løsnin-

ger offshore. CO₂-utslippene per produserte enhet petroleum er lave sammenliknet med de fleste andre land. Norges utslipp per produsert enhet var i 2006 47 kilo per Sm³ oljeekvivalenter, mens det internasjonale gjennomsnittet lå på om lag 120 kilo.

I olje- og gassvirksomheten er det etablert et mål om null miljøfarlige utslipp til sjø. Målet er basert på føre-var-prinsippet, og skal sikre at utslipp til sjø av olje og miljøfarlige stoffer ikke fører til uakseptabel helse- eller miljøskade. De siste årene har oljevirksomheten gjennomført en rekke tiltak for å redusere slike utslipp. Dette har gjort at utslippene er blitt stabilisert til tross for at feltene blir eldre. Industrien gjennomfører ytterligere tiltak i 2008. Tall fra Oljedirektoratet viser at olje- og gassindustrien siden 2002 har investert om lag 6 mrd. kroner i tiltak mot utslipp til sjø.

Området Barentshavet – Lofoten er ansett som særskilt sårbart. Det er derfor etablert strenge krav til utslipp fra olje- og gassvirksomheten i dette området. Det skal ikke være utslipp til sjø ved normal drift. Regjeringen vil i 2009 vurdere måloppnåelsen og behovet for ytterligere tiltak.

Regjeringens satsing på miljøvennlig energiomlegging

For å styrke utviklingen av miljøvennlig energi er det grunnleggende å ha langsiktige og stabile rammebetingelser for arbeidet med energieffektivisering og fornybar energi. Enova står sentralt i dette arbeidet. Regjeringen har opprettet Grunnfond for fornybar energi og energieffektivisering. Det ble bevilget et innskudd på 10 mrd. kroner i 2007. Regjeringen foreslår en doubling av fondet ved å skyte inn ytterligere 10 mrd. kroner i statsbudsjettet for 2009. Avkastningen fra grunnfondet, som bidrar til å finansiere Enova, anslås å bli mer enn 900 mill. kroner årlig når fondskapitalen kommer opp i 20 mrd. kroner. Enovas satsing finansieres også ved et påslag på nettatariffen på 1 øre/kWh, noe som forventes å gi en inntekt på om lag 740 mill. kroner i 2009.

Enova gir også betydelig støtte til miljøvennlige oppvarmingsløsninger og strømsparing i husholdninger. Enova vil disponere til sammen om lag 100 mill. kroner til slike formål i 2008.

Det er en forståelse mellom Norge og Sverige om å legge til rette for utvikling av et felles sertifikatmarked for fornybar elektrisitet. Det er en ambisjon at de sentrale prinsipper for hvordan markedet skal utformes og andre relevante spørsmål skal være på plass senest 1. oktober 2009.

Økt utbygging av miljøvennlig vindkraft

Regjeringen har styrket den regionale og nasjonale samordningen av vindkraft- og nettanlegg i behandlingen av konsesjonssøknader og ved at det lages regionale planer for vindkraft. Dette skal bidra til en bedre vurdering av de samlede virkningene av flere potensielle utbygginger innenfor en region samtidig med en mer effektiv og forutsigbar konsesjonsbehandling. I 2007 fastsatte Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraft. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) og Olje- og energidepartementet har i 2008 gitt og stadfestet endelige konsesjoner til fire vindkraftanlegg som kan gi en samlet årlig produksjon på om lag 750 GWh. Enova har i 2008 gjennomført en søknadsrunde på vindkraftstøtte.

Økt satsing på vindkraft kan virke inn på den naturlige bestandsutviklingen av hekkende fugl. Livsvilkårene til utsatte fuglearter vil derfor være et viktig hensyn under konsesjonsbehandlingen. NVE har satt i gang et eget FoU-prosjekt på vindkraft og fugl.

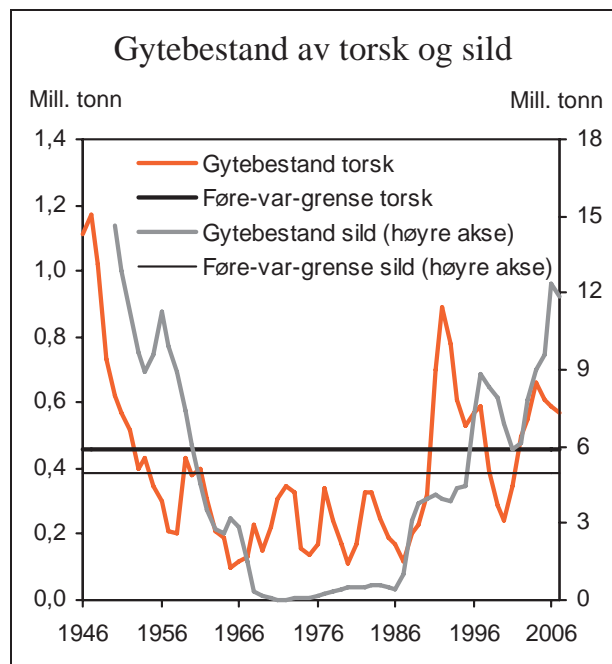
Marine ressurser

Soria Moria-erklæringen slår fast at Norges marine ressurser må forvaltes med sikte på høyest mulig langsiktig ressursuttak innenfor bærekraftige rammer og et mest mulig stabilt uttak fra år til år. Langsiktig og bærekraftig forvaltning basert på god kunnskap er avgjørende for å beskytte produksjonsevnen i havet.

Bærekraftig forvaltning av fiskeressursene innebærer at bestandene ikke høstes ned til et nivå der det er fare for reproduksjonen. Bærekraftsindikator 10, gytebestand for nordøstarktisk torsk og for norsk vårgytende sild sammenlignet med føre-var-grenseverdier. Indikatoren fanger opp hvorvidt våre to viktigste fiskebestander forvaltes bærekraftig, jf. figur 7.10.

Nordøstarktisk torsk har i henhold til Det internasjonale råd for havforskning (ICES) god reproduksjonsevne og beskattes bærekraftig. I beregningene er det lagt til grunn et urapportert fiske på 41 000 tonn i 2007. Fra 2005 til 2007 er det urapporterte fisket redusert med om lag 60 pst. ifølge beregninger utført ved Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet. Nedgangen i overfisket er et resultat av målrettet arbeid av Regjeringen og våre samarbeidende staters fiskerimyndigheter.

For neste år anbefaler ICES en økning i fisket med 43 000 tonn torsk til totalt 473 000 tonn. Det er flere år siden det ble anbefalt et tilsvarende høyt



Figur 7.10 Beregnet gytebestand for nordøstarktisk torsk og norsk vårgytende sild sammenlignet med føre-var-grenseverdi

Kilder: Havforskningsinstituttet og ICES.

uttak av denne bestanden. Høstingsregelen som Norge og Russland har vedtatt, er evaluert til å være føre-var. Urapportert fiske har imidlertid tidligere bidratt til en betydelig høyere beskatning enn det regelen forutsetter.

Vurderingen fra ICES er at bestanden av norsk vårgytende sild har full reproduksjonskapasitet, og blir høstet bærekraftig. Den sterke 2002-årsklassen dominerer på gytebestanden sammen med 1998- og 1999-årsklassene, i tillegg er 2004-årsklassen sterk.

Et viktig fundament for bærekraftig ressursforvaltning er kunnskap om og overvåking av havets ressurser og miljø. Havforskningsinstituttet koordinerer Marin arealdatabase for norske kyst- og havområder (MAREANO-programmet). Database skal legge grunnlaget for forvaltning av biologisk mangfold og følsomme habitater, samt bedre kunnskapsgrunnlaget for økosystembasert forvaltning og bærekraftig utnyttelse av ressursene. I 2008 ble MAREANO styrket med 9 mill. kroner. Regjeringen foreslår å styrke programmet med ytterligere 18,9 mill. kroner i 2009.

For å sikre bærekraftige fiskerier er det viktig å bekjempe det ulovlige, uregulerte og urapporterte fisket (UUU-fiske). Med bakgrunn i dette ble Fiskeridirektoratet styrket med 10 mill. kroner i

2008 som en opptrapping av arbeidet mot UUU-fiske.

Jordbruk og kulturlandskap

Sikring av verdifulle jordbruksareal og kulturlandskap er en prioritert oppgave for Regjeringen. Regjeringen har som mål å halvere den årlige omdisponeringen av de mest verdifulle jordressursene. Som ledd i å styrke jordvernet har Regjeringen gitt Statens jordbruksforvaltning innsigelsesrett mot kommunale planvedtak.

Omdisponering av dyrket og dyrkbar mark medfører tap av de mest produktive områdene i landet. Dette trekker ned oppfyllelsen av bærekraftsindikator 11, irreversibel avgang av produktivt areal. Det finnes ifølge SSB foreløpig ikke eksakte data for avgang av produktivt areal, og det er et definisjonsspørsmål hva som skal inkluderes i kategorien. SSB peker likevel på at det er registrert en samlet irreversibel omdisponering av ca. 273 000 dekar dyrket jord etter plan- og bygningsloven og jordloven i Norge fra 1976 til 2004. Dette tilsvarer f.eks. om lag 2,1 ganger det bebygde området innenfor Oslo kommune. Omdisponeringen av dyrkbar mark er litt mindre, rundt 200 000 dekar.

Landbruks- og matdepartementet opplyser at nye tall viser at omdisponert areal i 2007 er mindre enn i perioden 2002–2004, men klart høyere enn i 2005 og 2006. Økningen i antallet innsigelser gir støtte til antakelsen om en reell reduksjon i omdisponeringen, og at jordvernet nå praktiseres strengere enn tidligere. Mange kommuner fremmer imidlertid fortsatt planer som innebærer betydelig nedbygging av dyrket jord. LMD ser dermed store utfordringer knyttet til å nå målet om at den årlige omdisponeringen av de mest verdifulle jordressursene skal halveres innen 2010.

Regjeringen arbeider for å oppnå god dokumentasjon og forvaltning av spesielt verdifulle kulturlandskap innen 2010. Områder som gror igjen med skog, må skjottes med tanke på næring og rekreasjon.

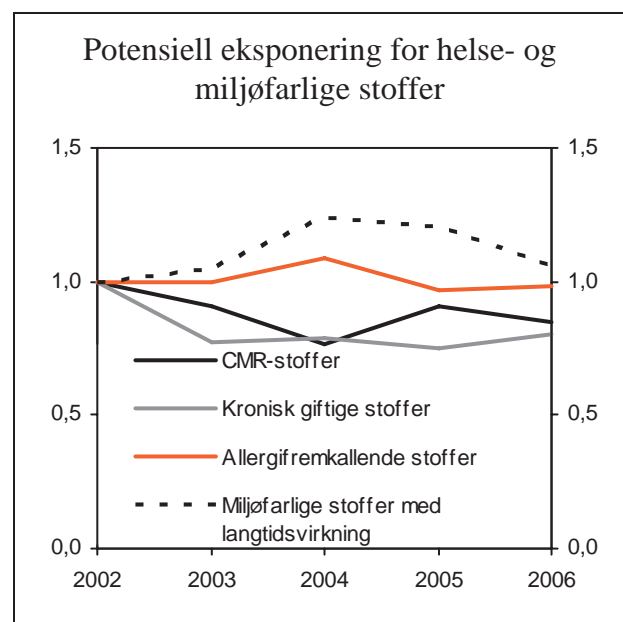
Tilveksten i norske skoger er i dag langt større enn avvirkingen. Det er rom for å øke utnyttelsen av skogressursene gjennom et bærekraftig skogbruk. Bruk av trevirke vil gi miljøfordeler dersom det erstatter mer energikrevende materialer. Trevirke er en kilde til klimanøytral energi. Regjeringens satsing på økt avvirking kan derfor bidra til å nå miljømål.

7.2.5 Helse- og miljøfarlige kjemikalier

Mange kjemikalier brytes svært langsomt ned i naturen og kan derfor hope seg 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.

Bærekraftsindikator 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 har det vært en reduksjon i utslipp av CMR-stoffer (som blant annet bidrar til kreft) og kronisk giftige stoffer. Utslipp av allergifremkallende stoffer har vært relativt stabil. Utslippene av miljøklassifiserte stoffer med langtidsvirkninger økte fra 2002 til 2004, men har avtatt fram mot 2006. Resultatene må tolkes med forsiktighet da det arbeides med å forbedre beregningsmodellen.

Selv om utslippene av enkelte av de farligste miljøgiftene er redusert, har den samlede bruken av kjemiske stoffer 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



Figur 7.11 Potensiell eksponering for helse- og miljøfarlige stoffer 2002–2006. Indeks 2002=1

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Statens forurensningstilsyn.

hele EØS-området, er det innført en felles politikk 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 slår Regjeringen 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 skal vurdere virkemiddelbruken for å nå 2020-målet.

Regjeringen skal være pådriver for strengere internasjonal regulering av helse- og miljøfarlige kjemikalier.

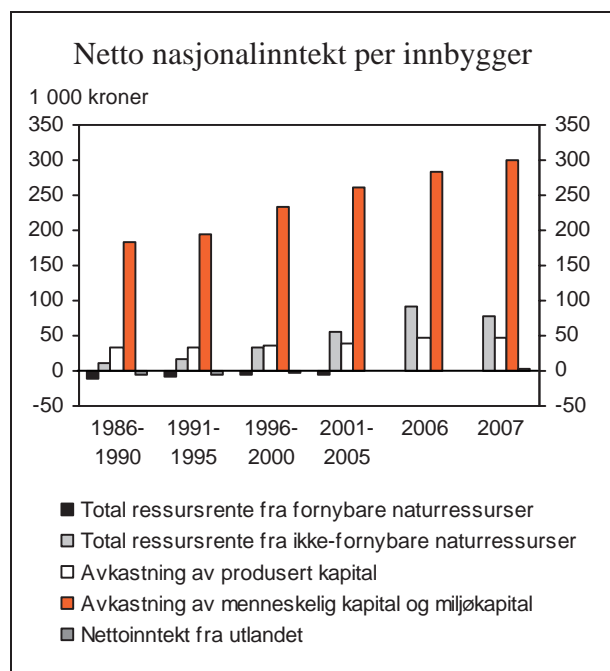
7.2.6 Bærekraftig økonomisk og sosial utvikling

Hovedlinjene i Regjeringens økonomiske politikk er omtalt i kapittel 1 og 3 i denne meldingen. Det framgår der at Regjeringen vil følge retningslinjene for en gradvis innfasing av petroleumsinntektene i økonomien. Retningslinjene innebærer at statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i sin helhet overføres til Statens pensjonsfond – Utland, mens bruken av petroleumsinntekter over tid skal tilsvare forventet realavkastning av fondet, anslått til 4 pst. På den måten får også kommende generasjoner nyte godt av petroleumsformuen.

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 viser at denne kapitalen utgjør 75 pst. av nasjonalformuen, mens olje- og gassreservene utgjør 12 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. Bærekraftsindikator 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, det vil i all hovedsak si olje og gass, en meget viktig kilde til inntekt for Norge. Denne kildens



Figur 7.12 Netto nasjonalinntekt¹ per innbygger fordelt på kilder. 1 000 kroner

¹ Faste 2007-priser.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

betydning har økt fra å utgjøre 5 pst. av vår inntekt i perioden 1986–1990 til å utgjøre 20 pst. i 2006–2007. Likevel er bidraget fra humankapitalen viktigst. Den utgjør hele 69 pst. i snitt over de to årene 2006 og 2007.

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. De positive inntektene fra skogbruk, fiskeoppdrett og vannkraft veier opp for dette, men ikke mer enn at bidraget fra de fornybare naturressursene totalt blir omtrent null.

Store inntektsforskjeller og høy arbeidsledighet i et samfunn bidrar til å svekke 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

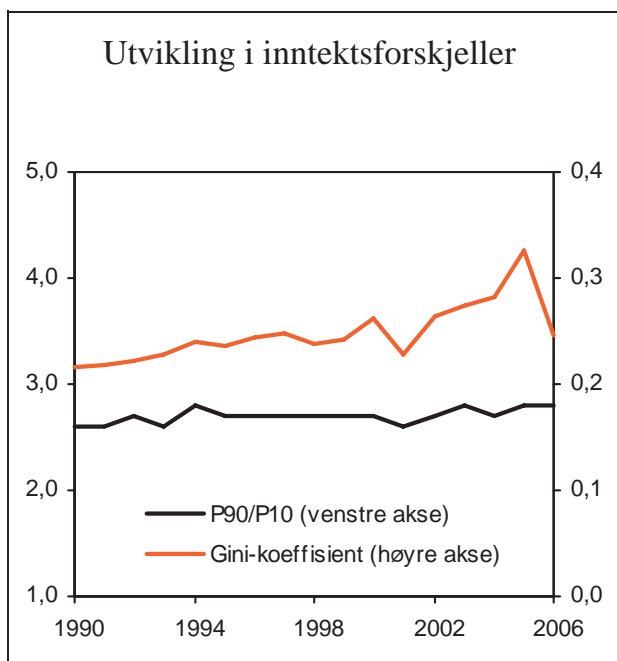
finansiering av velferdsordningene. Bærekraften i modellen er avhengig av at arbeidsinnsatsen opprettholdes. Dersom arbeidslinjen svekkes, vil skattegrunnlaget og evnen til å finansiere velferdsordningene undergraves.

Regjeringen arbeider for at de økonomiske forskjellene i samfunnet reduseres. I Nasjonalbudsjettet 2008 ble det innført en ny bærekraftsindikator 14, utvikling i inntektsfordeling, jf. figur 7.13. Indikatoren inneholder to ulike mål på relative inntektsforskjeller mellom husholdningene; Gini-koeffisienten og forholdstallet mellom den husholdningen som har høyere inntekt enn akkurat 90 pst. av husholdningene dividert på den som akkurat har inntekt over 10 pst. av husholdningene (P90/P10).

Målt ut fra forholdstallet P90/P10 er inntektsfordelingen i perioden 1990-2006 lite endret.

Gini-koeffisienten viser i samme periode en viss tendens til økning i inntektsforskjellene. 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 vil bidra til å redusere inntektsforskjellene.

Regjeringen oppnevnte i vår et utvalg som skal utrede årsakene til de økende økonomiske forskjellene. Utvalget skal foreta en bred analyse av faktorer som bestemmer inntektsfordelingen, og

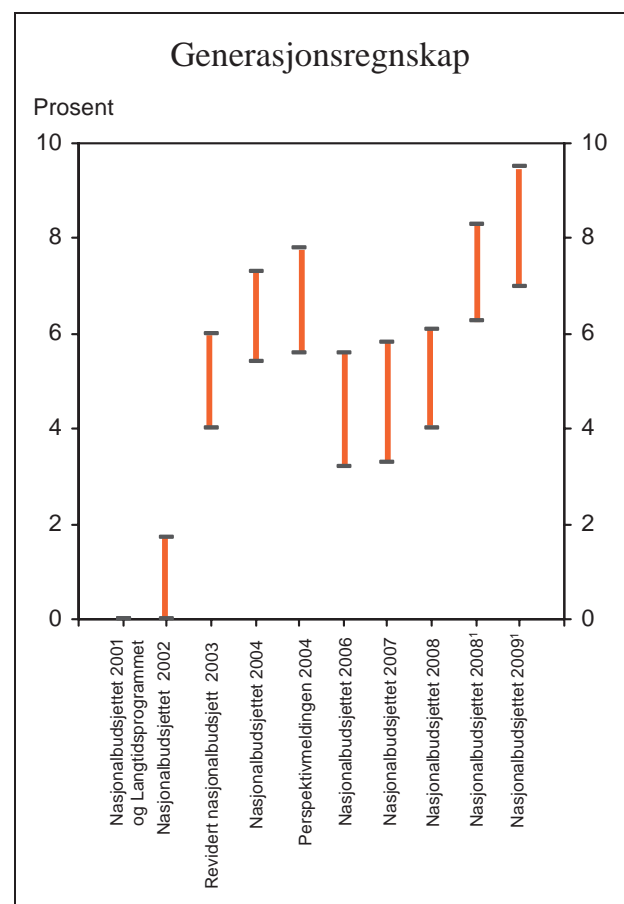


Figur 7.13 Utvikling i inntektsfordeling

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

vurdere tiltak for å bekjempe fattigdom og jevne ut økonomiske forskjeller i Norge. Rapporten skal leveres 30. april 2009.

For at grunnleggende offentlige tjenester skal kunne opprettholdes på et ønsket nivå over tid, må offentlige inntekter og utgifter være i balanse. Bærekraftsindikator 15, generasjonsregnskapet, belyser de generasjonsmessige fordelingsvirkningene av å videreføre dagens budsjettpolitikk, når en tar hensyn til demografiske utviklingstrekk og de forpliktelsene som er innebygd i dagens folketrygdsystem, jf. figur 7.14. For at finanspolitikken skal være opprettholdbar på lang sikt, må nåverdien av de ressursene som står til rådighet for offentlig sektor være like stor som nåverdien av utbetalingene over tid. Beregninger viser at offentlige budsjetter må styrkes med 135–185 mrd. kroner, tilsvarende 7–9 ½ pst. av brutto nasjonalproduktet, for å være i generasjonsmessig balanse. Dette betyr at man i framtiden enten må øke skat-



Figur 7.14 Innstrammingsbehov i offentlige finanser som prosent av BNP. Generasjonsregnskapsberegninger publisert i ulike styringsdokumenter i perioden 2001–2008

¹ Produktivitetsvekst på 2 prosent.

Kilde: Finansdepartementet.

tesatsene i forhold til dagens nivå eller stramme inn på offentlige utgifter. Sammenliknet med beregninger for 2008 er inndeckningsbehovet oppjustert med 1 prosentpoeng. Det er gjort nærmere rede for denne indikatoren i avsnitt 3.2, der bærekraften i offentlige finanser er drøftet i et bredere perspektiv.

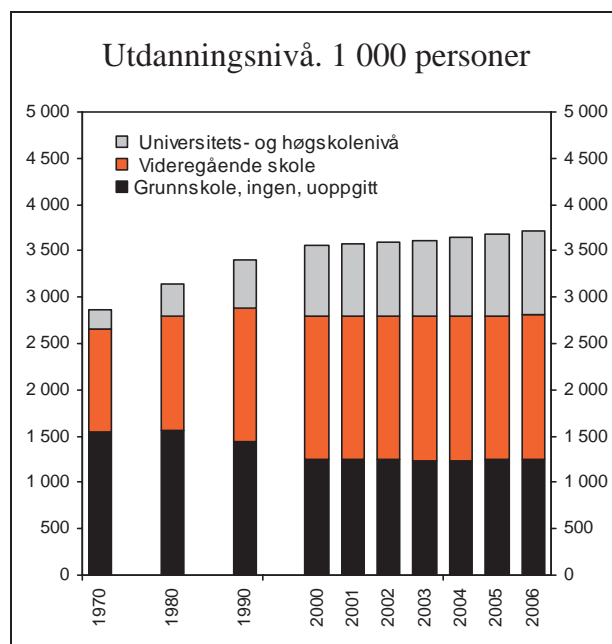
Forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland (SPU)

De etiske retningslinjene for SPU ble fastsatt i 2004. Etter retningslinjene skal fondet forvaltes slik at det sikres en god avkastning over tid som kommer framtidige generasjoner til gode. Samtidig skal vi søke å påvirke selskaper der fondet er investert til å ta sosialt og miljømessig ansvar. Det er opprettet et uavhengig Etikkråd som gir Finansdepartementet tilrådinger om å utelukke enkelt-selskaper på bakgrunn av disse kriteriene. Departementet foretar en selvstendig vurdering av spørsmålet om å utelukke et selskap. Eierskapspåvirkning for å sikre respekt for grunnleggende etiske normer inngår i en virkemiddelkjede der utelukkelse av et selskap er siste utvei.

Per september 2008 har Finansdepartementet utelukket 29 selskaper fra SPU. Publisering av utelukkelse basert på de etiske retningslinjene har vekket internasjonal oppmerksomhet. Andre finansaktører har fulgt Etikkrådets anbefalinger og trukket seg ut av samme selskap. Finansdepartementet har startet en evalueringssprosess for å sikre at de etiske retningslinjene virker etter intensjonen. Det legges opp til en bred prosess, hvor flest mulig instanser blir hørt. Evalueringen vil bli lagt fram for Stortinget i løpet av vårsesjonen 2009.

Høyere utdanning og forskning

Befolkningens utdanningsnivå er et mål på tilbudet av kvalifisert arbeidskraft til offentlig og privat sektor. Utdanning, som er et prioritert område for Regjeringen, har betydning for økonomisk vekst og sosial og personlig utvikling. Et høyt utdanningsnivå i befolkningen er en forutsetning for en bærekraftig økonomisk utvikling i et moderne kunnskapssamfunn. Utdanning er viktig for å unngå å havne utenfor arbeidsmarkedet. Skillet mellom de som er innenfor og utenfor arbeidsmarkedet er den viktigste enkeltfaktor for å forklare inntektsforskjeller i befolkningen. Helse har også nær sammenheng med utdanning og inntektsforskjeller, jf. St.meld. nr. 20 (2006–2007) Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller. Forskning og høyere utdanning spiller en viktig rolle



Figur 7.15 Antall personer på 16 år og over, fordelt etter høyeste utdanning

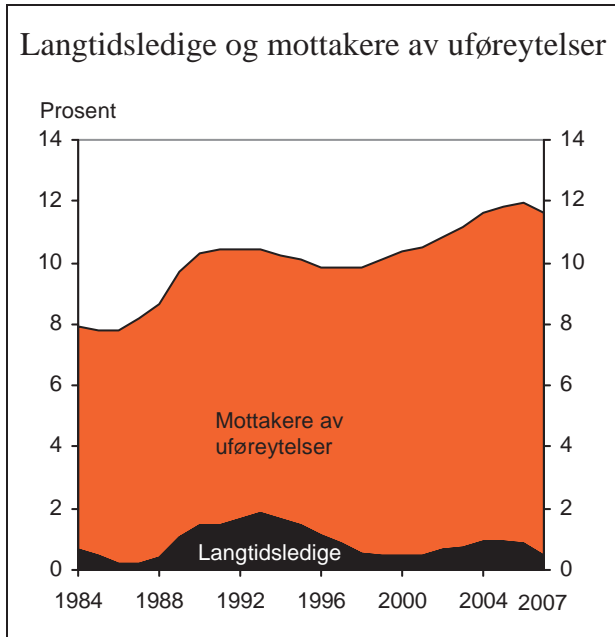
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

når det gjelder oppbygging av den menneskelige kapitalen, som er den viktigste målbare enkeltkomponent i nasjonalformuen. Bærekraftsindikator 16, befolkningen fordelt etter utdanning, viser at utdanningsnivået har steget markant, jf. figur 7.15. Andelen av befolkningen med universitets- eller høyskoleutdanning økte fra 7 pst. i 1970 til 25 pst. i 2006.

Inkluderende arbeidsliv

Arbeid for et mer inkluderende arbeidsliv, herunder tiltak for å redusere antallet langtidsledige og mottakere av uføreytelser, omtales i avsnitt 3.6 i denne meldingen. Bærekraftsindikator 17, langtidsledige og mottakere av uføreytelser som andel av befolkningen, viser at utestengelse fra arbeidslivet har økt til tross for nedgang i antallet langtidsledige, jf. figur 7.16. De siste årene har ledigheten sunket betydelig, og det har aldri vært flere sysselsatte enn nå. Likevel står vi fortsatt overfor utfordringer. Spesielt er andelen uføre høy i Norge. At en stor andel av befolkningen i arbeidsdyktig alder står utenfor arbeidslivet, er en trussel mot opprettholdelsen av den menneskelige kapitalen.

Nær 10 pst. av Norges befolkning har innvandrerbakgrunn. I enkelte innvandregrupper er andelen uføretrygdete og ledige meget høy. Regjeringen vil legge til rette for at innvandrere raskest mulig kan bidra med sine ressurser i arbeidslivet



Figur 7.16 Langtidsledige og mottakere av uføreytelser som andel av befolkningen

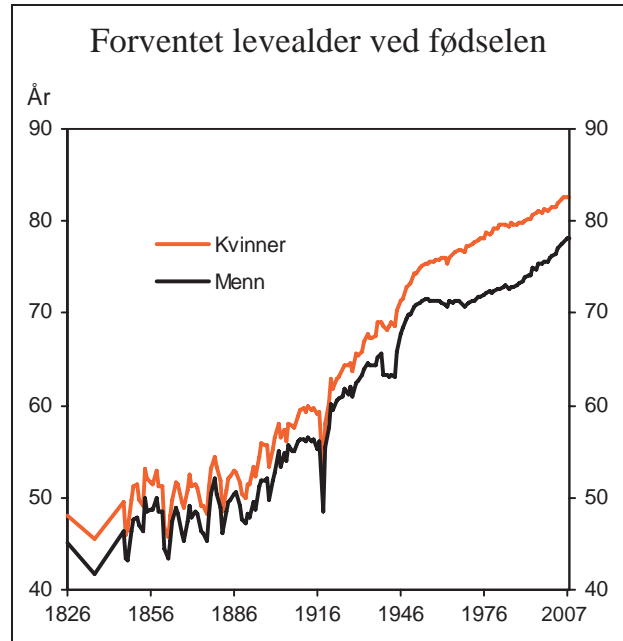
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

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 befolkningen for øvrig. Den registrerte arbeidsledigheten blant innvandrere gikk ned fra 5,9 pst. i 1. kvartal 2007 til 4,5 pst. i 1. kvartal 2008. Ledigheten var likevel rundt 3 ganger høyere enn i den øvrige befolkningen.

I forbindelse med Nasjonalbudsjettet 2007 la Regjeringen fram en handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og en handlingsplan mot fattigdom. Arbeid er et av områdene det fokuseres på i handlingsplanen, og flere av tiltakene har som mål å øke innvandrerbefolkningens deltakelse på arbeidsmarkedet.

Arbeid mot sosialt betingede helseforskjeller

Forventet levealder fanger opp viktige forhold knyttet til helse og velferd. Forventet levealder ved fødselen, som er bærekraftsindikator 18, har økt i Norge i snart to hundre år og er nå 78,2 år for menn og 82,7 år for kvinner, jf. figur 7.17. Forskjellen i forventet levealder mellom kvinner og menn er redusert med en tredel de siste 20 årene, til 4,4 år i 2007. En viktig grunn til økningen i forventet levealder historisk er at dødeligheten blant spedbarn og barn har sunket. Den aldersspesifikke dødeligheten er sosialt skjevfordelt. De sosiale hel-



Figur 7.17 Forventet levealder ved fødselen etter kjønn. 1826–2007

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Brunborg 2004.

seforskjellene er gjennomgripende for de fleste dødsårsaker og for de fleste store sykdomsgruppene. Regjeringen er opptatt av at alle skal ha like muligheter til å oppnå god helse og arbeider for å redusere sosialt betingede helseforskjeller.

7.2.7 Samiske perspektiver i miljø- og ressursforvaltningen.

Regjeringen vil verne det materielle grunnlaget for samisk kultur. I Soria Moria-erklæringen slår regjeringspartiene fast at Sametinget må ha reell innflytelse på områder som er viktig for det samiske samfunnet.

I samiske områder og i samisk kultur er bruken av naturen, naturressursene og landskapet sentral. Miljøperspektivet og bærekraftig utvikling er derfor viktige elementer i samiske næringer og i samiske områder. Reindriftsnæringen, som er en av de viktigste bærerne av samisk kultur og identitet, har stor betydning for det samiske samfunnet og for andre urfolk rundt Nordkalotten. Bruttoarealet av reinbeiteland er på drøyt 140 000 kvadratkilometer og utgjør mer enn 40 pst. av samlet landareal i Norge. For å få til økologisk bærekraftig reindrift er det nødvendig med tiltak for å sikre bedre sosial og økonomisk bærekraft i enkelte reindriftsområder.

Samerettsutvalget avleverte i desember 2007 sin utredning om retten til og forvaltningen av land

og vann i samiske områder syd for Finnmark, jf. NOU 2007: 13 Den nye sameretten. Et hovedformål med utvalgets forslag er å legge til rette for effektiv gjennomføring av statens folkerettslige forpliktelser overfor samene bl.a. gjennom FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter. Et viktig hensyn er også at forvaltningen av grunn og naturressurser skal skje på en balansert og økologisk bærekraftig måte og til beste både for samisk kultur og næring, for den øvrige lokalbefolkningen og for allmennheten. Utvalget foreslår at statens grunn i Nordland og Troms skal overføres til regionalt eierskap gjennom Hålogalandsallmenningen, som skal ha et styre på seks medlemmer med to oppnevnt av henholdsvis Sametinget, Nordland fylkesting og Troms fylkesting. De fleste utmarksressursene skal forvaltes av inntil seks regionale utmarksstyrer med representanter for de viktigste interessegruppene. Utvalget foreslår videre blant annet en ordning for kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter tilsvarende ordningen for Finnmark og en detaljert lovfesting av saksbehandlings- og konsultasjonsregler ved tiltak som kan få betydning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder. Utredningen er for tiden på høring med høringsfrist 15. februar 2009. Regjeringen legger opp til en nær dialog med påfølgende konsultasjoner mellom Sametinget og ulike departementer om utformingen av mål og tiltak som sikrer oppfølgingen knyttet til samisk perspektiv i miljø- og ressursforvaltningen.

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 Samfunnsansvar i næringslivet

Næringslivets evne til innovasjon i retning av 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 etter spørre varer og tjenester som er tilvirket etter høye miljømessige og etiske standarder. Regjeringen forventer at alle selskaper tar samfunnsansvar enten de er offentlig eller privat eid. Statens pensjonsfond – Utland søker å påvirke selskaper der fondet er investert til å ta sosialt og miljømessig ansvar.

Regjeringen mener at norsk næringsliv bør vise et særskilt samfunnsansvar ved å benytte de beste tilgjengelige standardene og beste praksis når de opererer i andre land, særlig i land der sosiale, etiske og miljømessige forpliktelser står svakt. Regjeringen vil oppfordre land og selskaper til å slutte opp om internasjonalt anerkjente prinsipper og rapporteringsnormer som FNs Global Compact og Global Reporting Initiative, slik at bedriftene kan etterprøves på sin innsats.

Staten har en viktig rolle som tilrettelegger av arenaer for dialog, gjennom informasjonsarbeid og gjennom sin rolle som eier, investor, lovgiver, innkjøper og pådriver. Regjeringen har igangsatt arbeidet med en stortingsmelding om samfunnsansvar.

7.3.2 Lokalforvaltningens rolle

Kommunene er både tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere og demokratiske organer med ansvar for samfunnsutvikling. De er derfor viktige i arbeidet med miljø og bærekraftig utvikling. De har et hovedansvar for arealforvaltningen. Energi, avfallshåndtering, avløpsrensing, lokal luftforurensning og viltforvaltning er andre viktige områder hvor kommunene har en sentral rolle.

Stortinget vedtok i juni 2008 en ny plan- og bygningslov. Den nye loven gir kommunene strengere krav om og større rom for å fremme miljøhensyn og en bærekraftig utvikling i sin areal- og samfunnsplanlegging.

I 2006 var det 62 kommuner som fikk støtte fra Enovas program Kommunal energi- og klimaplanlegging. Det har siden vært en sterk økning i antall søknader, og per medio september 2008 har mer enn 200 kommuner søkt. De fleste kommuner som tilfredsstillt kriteriene for støtte, får dette. I forlengelsen av energiplanleggingen kan kommuner søke om midler til investeringer. Enkelte har søkt om støtte til blant annet varmeprosjekter uten at det først er utarbeidet en plan. Enova er opptatt av å hjelpe kommunene fra plan til handling, men har fra 2007 innskjerpet at det må ligge en forpliktende kommunal energi- og klimaplan til grunn, før det kan gis prosjektstøtte fra kommuneprogrammet. Over 70 pst. av kommunene har til nå deltatt på kurs om energiplanlegging. Kommunene kan videre – sammen med næringslivet – legge til rette for energireduksjoner i næringsbygg.

Miljøverndepartementet har for perioden 2006–2010 inngått et samarbeid med Kommunenes sentralforbund (KS) om programmet Livskraftige kommuner – kommunenettverk for miljø og samfunnsutvikling. Programmet skal styrke kom-

munenes miljøkompetanse og støtte opp under det nasjonale arbeidet med bærekraftig utvikling. I 2007 ble det inngått en avtale om Grønne energikommuner mellom Kommunal- og regionaldepartementet, Olje og energidepartementet, Miljøverndepartementet og KS. Målet med avtalen er å få kommunene til å satse på energieffektivisering, fornybar energi og å få ned klimagassutslippene.

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.

7.3.3 Frivillige organisasjoner

De frivillige organisasjonene spiller en viktig rolle i det norske demokratiet. Organisasjonene bidrar til å øke kunnskapen om miljø- og utviklingsspørsmål og til å sette disse spørsmålene på dagsorden. I Norge har det vært et godt og tett samarbeid mellom myndighetene og organisasjoner om bærekraftig utvikling. Regjeringen ønsker å videreutvikle dette samarbeidet. En har derfor opprettet en ny *møteplass* mellom organisasjoner og myndigheter, der det tas opp spørsmål av relevans for oppfølgingen av strategien for bærekraftig utvikling. Blant tema som er tatt opp i 2008 er fangst og sikker lagring av karbon, bærekraftig forbruk og næringslivets rolle.

Norge er en foregangsnaasjon og pådriver for økt medvirkning fra ikke-statlige organisasjoner i det internasjonale miljøvernssamarbeidet. Det er en tradisjon å ha representanter for organisasjonene med i nasjonale delegasjoner ved større FN-konferanser. Organisasjonene dannet 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. I de fleste bispedømmene er det etablert egen miljøledelse, og Kirkerådet driver prosjektet Grønne menigheter, som er en del av arbeidet med grønn stat. Antall grønne menigheter har også økt betydelig i løpet av de to siste årene. Bærekraftig utvikling var hovedtema på Kirkemøtet 2007, og tidligere års satsing ble ytterligere intensivert ved at en tiårig reform for bærekraft ble vedtatt. Reformen skal styrke kirkens rolle som aktiv pådriver for å sette bærekraftig utvikling på dagsorden.

7.3.4 Miljøinformasjon og den enkeltes rolle

Soria Moria-erklæringen slår fast at regjeringspartiene ønsker å gjøre det enklere for folk å være miljøvennlig i hverdagen.

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 i Norge både grunnlovsfestet og styrket gjennom en egen lov om rett til miljøinformasjon. Loven forplikter offentlige forvaltningsorganer til å gjøre informasjon om miljøtilstanden og miljøforhold innenfor sine ansvarsområder allment tilgjengelig. For at miljøinformasjon skal kunne holdes tilbake, må det være reelle og saklige grunner for det, og informasjonen eller dokumentet den finnes i må være unntatt offentlighet i medhold av offentlighetsloven. Miljøsertifisering har til hensikt å gi tjenesteprodusenter og andre virksomheter dokumentasjon på at de arbeider systematisk med miljø. Regjeringen vil styrke miljøinformasjonen og gjøre miljømerker bedre kjent i offentligheten. En forskrift for offentlige innkjøp, som ble innført fra årsskiftet 2007, åpner for at miljømerker kan benyttes som dokumentasjon av krav som stilles ved innkjøp.

7.3.5 Offentlig sektors rolle

Offentlig sektor kjøpte i 2006 inn varer og tjenester for rundt 315 mrd. kroner. Statsforvaltningens andel var rundt 116 mrd. kroner. Det er et stort potensial for reduksjon av miljøbelastningene fra det offentliges innkjøp og bruk av varer og tjenester.

Regjeringen la i juni 2007 fram en handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. Regjeringen ser det som viktig at statlige virksomheter tar et særlig ansvar for å gå foran som ansvarlig innkjøper og forbruker. Det skal derfor utformes en politikk for statlige innkjøp med krav og mål knyttet til innkjøp av prioriterte produktgrupper. Regjeringen vil medvirke til at kommuner og fylkeskommuner øker fokus på miljø- og samfunnsansvar.

Helseforetakene har gjennom sine omfattende anskaffelser også en «innkjøpsmakt» som kan bidra til å påvirke både produsent og leverandørsi-

den 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, forbruksmateriell og tjenester utgjør mer enn 16 mrd. kroner hvert år. I tillegg er sektoren en stor byggherre med mange store utbyggingsprosjekter. Helse- og omsorgsdepartementet har i 2008 bedt de regionale helseforetakene om å følge opp regjeringens Handlingsplan 2007–2010 Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. Departementet har lagt til grunn at foretakene bidrar til å identifisere og velge løsninger som har lav negativ påvirkning på miljøet.

I 2007 la Kommunal- og regionaldepartementet fram nye energikrav til bygninger, med en overgangsperiode fram til 1. august 2009, der det kan velges å bygge etter nytt eller tidligere regelverk. De nye kravene legger opp til et lavere energibehov og at det brukes alternative energiløsninger, dvs. annet enn strøm og fossilt brensel (som olje og gass), i nye bygninger. Statsbygg har gjort vedtak om å ta i bruk den nye tekniske forskriften før overgangsperioden er over. Det er innført krav om energimål i alle nye byggeprosjekt. I snitt ligger målene på 180 kWh/kvm. Statsbygg har også et resultatkrav for energibruk i hele eiendomsmassen. Energibruken skal være maksimalt 210 kWh/kvm. Energiforbruket var i 2007 202,9 kWh/kvm, altså lavere enn resultatkravet.

Forsvaret publiserer årlig grundige miljøredregjørelser knyttet til sin virksomhet. Forsvaret er en meget stor eier av bygningsmasse med om lag 4,5 mill. kvm. Forsvaret opplyser at utslipp av klimagasser fra oppvarming gikk ned med 15 pst. fra 2006 til 2007. Forsvaret har gått til innkjøp av tre nye gassdrevne fartøyer til Kystvakten, som vil gi en reduksjon i utslipp av NO_x og CO₂ på hhv. 90 pst. og 25 pst. sammenlignet med tilsvarende dieseldrevne fartøyer.

Som en oppfølging av klimaforliket arbeider Kommunal- og regionaldepartementet nå med forslag om forbud mot oljefyring i nye bygg, som etter

planen skal tre i kraft med ny plan- og bygningslov i 2009. Disse endringene bidrar til å nå regjeringens mål om reduserte klimagassutslipp og omlegging til mer fornybar energi. Kommunal- og regionaldepartementets virksomheter Husbanken og Statens bygningstekniske etat arbeider aktivt for å øke kompetansen om energi og miljø i bygge-, anleggs- og eiendomsnæringen, kommunene og blant forbrukerne.

7.3.6 Utdanning for bærekraftig utvikling

Kunnskap er en helt sentral forutsetning for å lykkes i arbeidet med en bærekraftig utvikling, og skoler og andre utdanningsinstitusjoner kan gi viktige bidrag. Et av formålene med grunnopplæringen er å fremme forståelse om bærekraftig utvikling blant elevene. Kunnskapsdepartementet har gitt Utdanningsdirektoratet i oppdrag å følge opp og delta i arbeidet med FNs tiår for Utdanning for bærekraftig utvikling, som strekker seg fra 2005 til 2014. Direktoratet bistår også i arbeidet med å utvikle en samlet nasjonal strategi for utdanning for bærekraftig utvikling. Miljøverndepartementet og Kunnskapsdepartementet presenterte i 2006 Norges oppdaterte Strategi for utdanning om bærekraftig utvikling for grunnopplæringen. Strategien er et bidrag til Norges oppfølging av FNs utdanningstiår og av den europeiske strategien på samme område. Barnehageloven, som trådte i kraft 1. januar 2006, sier at barnehagens verdi grunnlag skal fremme forståelse for bærekraftig utvikling hos barna.

Finansdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Finansdepartementet av 26. september 2008 om Nasjonalbudsjettet 2009 blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Historiske tabeller og detaljerte anslagstall**

| | |
|-------------|--|
| Tabell 1.1 | Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser |
| Tabell 1.2 | Tilgang og bruk av varer og tjenester. Mrd. kroner |
| Tabell 1.3 | Bruttoprodukt etter næring. Faste priser |
| Tabell 1.4 | Bruttoprodukt etter næring. Mrd. kroner og prosentvis fordeling |
| Tabell 1.5 | Nøkkeltall for handelen med tradisjonelle varer. Prosentvis endring fra året før |
| Tabell 1.6 | Driftsregnskapet overfor utlandet |
| Tabell 1.7 | Sysselsatte personer etter næring |
| Tabell 1.8 | Bruttoinvestering etter næring. Faste priser |
| Tabell 1.9 | Produktivitetsutviklingen. Prosentvis endring fra året før |
| Tabell 1.10 | Sysselsettingsfrekvenser og arbeidsledighet for ulike OECD-land. 2007 |
| Tabell 1.11 | Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før |
| Tabell 1.12 | Framskriving av tremåneders pengemarkedsrenter. Prosent |
| Tabell 1.13 | Lønnskostnader per time i industrien. Prosentvis endring fra året før |
| Tabell 1.14 | Hovedtall for offentlig forvaltning. Prosentvis volumendring fra året før |
| Tabell 1.15 | Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før. |
| Tabell 1.16 | Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før |
| Tabell 1.17 | Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter etter nasjonalregnskapets definisjoner. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før |
| Tabell 1.18 | Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner. |
| Tabell 1.19 | Finanspolitiske indikatorer |
| Tabell 1.20 | Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond – Utland. Mill. kroner |
| Tabell 1.21 | Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner |

Tabell 1.1 Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser

| | Mrd. 2005- kroner 2007 | Årlig gj. snitt 1996-2005 | Prosentvis endring fra året før | | | |
|---|---------------------------|------------------------------|---------------------------------|------|------|------|
| | | | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Privat konsum | 920,1 | 3,8 | 4,7 | 6,4 | 2,3 | 2,5 |
| Offentlig konsum | 412,7 | 2,6 | 2,9 | 3,6 | 3,8 | 3,4 |
| Bruttoinvesteringer i fast realkapital | 428,8 | 4,9 | 7,3 | 9,3 | 4,6 | -0,3 |
| Herav: | | | | | | |
| Oljeutvinning og rørtransport ¹ | 95,8 | 2,8 | 2,9 | 5,5 | 11,0 | 5,0 |
| Fastlands-Norge | 312,2 | 5,5 | 7,6 | 9,4 | 2,7 | -1,2 |
| Bedrifter | 156,7 | 5,5 | 7,3 | 12,5 | 7,9 | -2,4 |
| Boliger | 92,7 | 6,7 | 6,6 | 5,5 | -8,5 | -2,0 |
| Offentlig forvaltning | 62,9 | 3,7 | 10,1 | 7,8 | 6,2 | 2,7 |
| Innenlandsk anvendelse utenom lagerinvesteringer | 1 761,6 | 3,7 | 4,9 | 6,4 | 3,2 | 2,0 |
| Herav: Etterspørsel fra Fastlands-Norge | 1 645,1 | 3,8 | 4,8 | 6,2 | 2,7 | 2,0 |
| Lagerinvesteringer ² | 53,8 | 0,0 | 0,7 | -0,3 | 0,0 | 0,0 |
| Innenlandsk sluttanvendelse | 1 815,5 | 3,7 | 5,5 | 5,8 | 3,1 | 2,0 |
| Eksport | 896,5 | 3,0 | 0,4 | 2,8 | 2,2 | 2,5 |
| Herav: Råolje og naturgass | 388,5 | 1,7 | -6,6 | -2,8 | -1,5 | 2,6 |
| Tradisjonelle varer | 265,5 | 4,2 | 6,2 | 9,0 | 5,9 | 1,8 |
| Samlet anvendelse | 2 712,0 | 3,5 | 3,8 | 4,8 | 2,8 | 2,2 |
| Import | 644,1 | 5,1 | 8,1 | 8,7 | 5,3 | 1,8 |
| Herav: Tradisjonelle varer | 416,2 | 6,0 | 9,6 | 8,1 | 5,5 | 1,9 |
| Bruttonasjonalprodukt | 2 067,9 | 2,9 | 2,5 | 3,7 | 2,0 | 2,3 |
| Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirkosomhet | 1 615,5 | 3,3 | 4,8 | 6,2 | 3,1 | 1,9 |
| Herav: Utenom elektrisitetsforsyning . | 1 573,5 | 3,3 | 5,2 | 6,1 | 3,2 | 2,2 |

¹ Eksklusive tjenester tilknyttet utvinning.² Målt ved endring i faste priser i prosent av BNP året før.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.2 Tilgang og bruk av varer og tjenester. Mrd. kroner

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Privat konsum | 738,9 | 786,0 | 826,2 | 883,2 | 946,1 | 1 001,7 | 1 056,6 |
| Offentlig konsum | 358,7 | 373,3 | 387,2 | 415,4 | 449,3 | 490,7 | 527,6 |
| Bruttoinvesteringer i fast realkapital | 276,1 | 314,2 | 365,6 | 409,1 | 473,1 | 516,1 | 534,5 |
| Herav: | | | | | | | |
| Oljeutvinning og rørtransport . . . | 63,6 | 71,3 | 88,3 | 95,5 | 107,9 | 126,9 | 136,7 |
| Fastlands-Norge | 202,7 | 230,0 | 265,2 | 296,7 | 342,5 | 364,3 | 374,9 |
| Bedrifter | 97,6 | 109,0 | 129,8 | 143,4 | 168,0 | 187,5 | 189,9 |
| Boliger | 57,6 | 70,4 | 82,4 | 92,6 | 105,3 | 100,5 | 103,2 |
| Offentlig forvaltning | 47,5 | 50,6 | 53,0 | 60,7 | 69,2 | 76,4 | 81,8 |
| Innenlandsk anvendelse utenom lagerinvesteringer | 1 373,7 | 1 473,5 | 1 579,0 | 1 707,7 | 1 868,5 | 2 008,5 | 2 118,7 |
| Herav: Etterspørsel fra Fastlands-Norge | 1 300,3 | 1 389,3 | 1 478,6 | 1 595,3 | 1 737,9 | 1 856,7 | 1 959,0 |
| Lagerinvesteringer | 13,5 | 33,7 | 46,5 | 60,7 | 51,9 | 56,9 | 56,3 |
| Innenlandsk sluttanvendelse | 1 387,2 | 1 507,2 | 1 625,4 | 1 768,4 | 1 920,4 | 2 065,4 | 2 175,0 |
| Ekspor | 642,2 | 732,7 | 868,4 | 1 005,5 | 1 042,7 | 1 257,1 | 1 211,6 |
| Herav: Råolje og naturgass | 280,8 | 337,3 | 427,9 | 498,4 | 479,9 | 654,3 | 587,4 |
| Tradisjonelle varer | 187,1 | 209,8 | 229,4 | 271,5 | 302,4 | 324,7 | 331,3 |
| Samlet anvendelse | 2 029,4 | 2 239,8 | 2 493,8 | 2 773,9 | 2 963,1 | 3 322,5 | 3 386,6 |
| Import | 435,6 | 496,8 | 548,1 | 612,1 | 686,3 | 737,9 | 763,2 |
| Herav: Tradisjonelle varer | 280,4 | 323,3 | 351,3 | 403,2 | 450,7 | 483,0 | 499,4 |
| Bruttonasjonalprodukt | 1 593,8 | 1 743,0 | 1 945,7 | 2 161,7 | 2 276,8 | 2 584,6 | 2 623,4 |
| Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirksomhet . . | 1 274,8 | 1 355,3 | 1 451,1 | 1 575,8 | 1 714,6 | 1 831,9 | 1 937,1 |
| <i>Memo:</i> Bruttonasjonalinntekt | 1 603,7 | 1 746,4 | 1 959,2 | 2 156,3 | 2 286,0 | 2 611,0 | 2 631,0 |
| Disponibel inntekt for Norge | 1 360,3 | 1 493,7 | 1 694,1 | 1 872,2 | 1 977,4 | .. | .. |
| Sparing for Norge | 262,7 | 334,4 | 480,7 | 573,6 | 582,0 | .. | .. |
| Herav: Husholdninger | 72,6 | 61,3 | 92,5 | 0,6 | -3,3 | 20,0 | 24,5 |

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.3 Bruttoprodukt etter næring. Faste priser

| | Mrd. 2005- kroner 2007 | Årlig gj.snitt 1995-2004 | Prosentvis endring fra året før | | |
|---|------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|------|------|
| | | | 2005 | 2006 | 2007 |
| Bruttonasjonalprodukt. | 2 067,9 | 3,1 | 2,7 | 2,5 | 3,7 |
| Næringsvirksomhet | 1 535,8 | 3,3 | 2,5 | 2,2 | 3,2 |
| Oljevirksomhet og utenriks sjøfart. | 452,4 | 3,0 | -3,8 | -4,1 | -4,6 |
| Oljevirksomhet inkl. tjenester. | 424,1 | 3,5 | -4,0 | -4,1 | -4,9 |
| Utenriks sjøfart. | 28,3 | -2,0 | -2,1 | -3,8 | 0,5 |
| Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge | 1 083,4 | 3,4 | 5,2 | 5,5 | 6,9 |
| Primærnæringene | 30,3 | 2,2 | -4,4 | -0,1 | 14,1 |
| Industri og bergverk | 194,2 | 1,5 | 4,2 | 7,1 | 4,7 |
| Bygge- og anleggsvirksomhet. | 85,8 | 1,3 | 0,1 | 3,8 | 7,6 |
| Andre næringer | 773,1 | 4,2 | 6,4 | 5,5 | 7,2 |
| Offentlig forvaltning. | 292,1 | 1,1 | 2,0 | 2,2 | 3,3 |
| Korreksjonsposter | 240,0 | 4,7 | 5,4 | 5,0 | 6,9 |
| <i>Memo:</i> | | | | | |
| BNP Fastlands-Norge | 1 615,5 | 3,1 | 4,6 | 4,8 | 6,2 |

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.4 Bruttoprodukt etter næring

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Mrd. kroner: | | | | | | | |
| Bruttonasjonalprodukt | 1 536,9 | 1 532,3 | 1 593,8 | 1 743,0 | 1 945,7 | 2 161,7 | 2 276,8 |
| Næringsvirksomhet | 1 121,8 | 1 104,0 | 1 155,1 | 1 278,3 | 1 455,0 | 1 631,1 | 1 699,2 |
| Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart | 357,3 | 307,7 | 319,0 | 387,7 | 494,6 | 585,9 | 562,2 |
| Oljevirkosomhet inkl. tjenester | 325,3 | 283,5 | 295,4 | 361,3 | 465,3 | 555,6 | 526,0 |
| Utenriks sjøfart | 32,0 | 24,2 | 23,6 | 26,5 | 29,2 | 30,3 | 36,2 |
| Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge | 764,5 | 796,4 | 836,1 | 890,6 | 960,4 | 1 045,2 | 1 137,1 |
| Primærnæringene | 24,6 | 23,6 | 21,7 | 25,0 | 26,6 | 28,6 | 29,0 |
| Industri og bergverk | 147,6 | 147,3 | 152,0 | 162,6 | 173,3 | 189,9 | 205,8 |
| Bygge- og anleggsvirkosomhet | 54,4 | 59,1 | 62,3 | 70,2 | 76,8 | 87,8 | 105,5 |
| Andre næringer | 537,9 | 566,4 | 600,1 | 632,8 | 683,8 | 739,0 | 796,7 |
| Offentlig forvaltning | 232,4 | 244,6 | 254,3 | 264,5 | 277,0 | 295,1 | 320,4 |
| Korrekksjonsposter | 182,7 | 183,7 | 184,5 | 200,2 | 213,8 | 235,5 | 257,1 |
| Memo: | | | | | | | |
| BNP Fastlands-Norge | 1 179,6 | 1 224,6 | 1 274,8 | 1 355,3 | 1 451,1 | 1 575,8 | 1 714,6 |
| Prosentvis fordeling: | | | | | | | |
| Bruttonasjonalprodukt | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Næringsvirksomhet | 73,0 | 72,1 | 72,5 | 73,3 | 74,8 | 75,5 | 74,6 |
| Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart | 23,2 | 20,1 | 20,0 | 22,2 | 25,4 | 27,1 | 24,7 |
| Oljevirkosomhet inkl. tjenester | 21,2 | 18,5 | 18,5 | 20,7 | 23,9 | 25,7 | 23,1 |
| Utenriks sjøfart | 2,1 | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,4 | 1,6 |
| Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge | 49,7 | 52,0 | 52,5 | 51,1 | 49,4 | 48,3 | 49,9 |
| Primærnæringene | 1,6 | 1,5 | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 1,3 | 1,3 |
| Industri og bergverk | 9,6 | 9,6 | 9,5 | 9,3 | 8,9 | 8,8 | 9,0 |
| Bygge- og anleggsvirkosomhet | 3,5 | 3,9 | 3,9 | 4,0 | 3,9 | 4,1 | 4,6 |
| Andre næringer | 35,0 | 37,0 | 37,7 | 36,3 | 35,1 | 34,2 | 35,0 |
| Offentlig forvaltning | 15,1 | 16,0 | 16,0 | 15,2 | 14,2 | 13,7 | 14,1 |
| Korrekksjonsposter | 11,9 | 12,0 | 11,6 | 11,5 | 11,0 | 10,9 | 11,3 |
| Memo: | | | | | | | |
| BNP Fastlands-Norge | 76,8 | 79,9 | 80,0 | 77,8 | 74,6 | 72,9 | 75,3 |

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.5 Nøkkeltall for handelen med tradisjonelle varer. Prosentvis endring fra året før

| | 2001–2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------------------------------|-----------|------|------|------|
| Eksportpris | 2,5 | 2,2 | 1,4 | 0,3 |
| Importpris | 0,2 | 3,4 | 1,6 | 1,5 |
| Bytteforhold ¹ | 2,3 | -1,1 | -0,2 | -1,2 |
| Eksportvolum | 3,6 | 9,0 | 5,9 | 1,8 |
| BNP-vekst hos handelspartnerne | 2,4 | 3,3 | 2,0 | 1,5 |
| Eksportmarkedsandel | -1,8 | 1,2 | 1,5 | -2,1 |
| Importvolum | 7,3 | 8,1 | 5,5 | 1,9 |
| Hjemmemarkedsandel ² | -2,5 | -4,3 | -2,8 | -1,2 |

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 1.6 Driftsregnskapet overfor utlandet

| | Mrd. kroner | | | Prosentvis endring fra året før | | | |
|---|-------------|---------|---------|---------------------------------|-------|-------|-------|
| | | | | 2008 | | 2009 | |
| | 2007 | 2008 | 2009 | Pris | Volum | Pris | Volum |
| Eksport | 1 042,7 | 1 257,1 | 1 211,6 | 17,9 | 2,2 | -5,9 | 2,5 |
| Råolje og naturgass | 479,9 | 654,3 | 587,4 | 38,4 | -1,5 | -12,5 | 2,6 |
| Skip, plattformer, m.m. | 12,7 | 13,9 | 14,4 | 3,1 | 1,0 | 2,7 | 1,1 |
| Andre varer | 302,4 | 324,7 | 331,3 | 1,4 | 5,9 | 0,3 | 1,8 |
| Bruttoinntekter, skipsfart og oljeboringstjenester m.m. | 111,3 | 120,6 | 126,5 | 4,4 | 3,7 | 1,9 | 2,9 |
| Rørtransport | 11,0 | 11,4 | 11,8 | 1,7 | 2,0 | 1,8 | 2,0 |
| Utlendingers utgifter i Norge | 25,7 | 27,3 | 28,5 | 3,9 | 2,5 | 1,3 | 3,0 |
| Andre tjenester | 99,1 | 105,0 | 111,7 | 0,0 | 5,9 | 2,8 | 3,4 |
| Import | 686,3 | 737,9 | 763,2 | 2,1 | 5,3 | 1,6 | 1,8 |
| Skip, plattformer, m.m. | 25,0 | 27,8 | 27,7 | 13,7 | -2,1 | 0,3 | -0,9 |
| Andre varer | 450,7 | 483,0 | 499,4 | 1,6 | 5,5 | 1,5 | 1,9 |
| Bruttoutgifter, skipsfart og oljeboringstjenester m.m. | 57,3 | 57,7 | 58,0 | 1,7 | -0,9 | 1,7 | -1,2 |
| Nordmenns utgifter i utlandet. ... | 86,1 | 90,9 | 95,1 | 0,0 | 5,5 | 1,7 | 2,8 |
| Andre tjenester | 67,2 | 78,4 | 83,0 | 4,2 | 11,9 | 2,5 | 3,3 |
| Eksportoverskudd | 356,4 | 519,2 | 448,4 | | | | |
| Rente- og stønadsbalansen | -5,7 | 10,0 | -12,6 | | | | |
| Overskudd på driftsregnskapet | 350,7 | 529,2 | 435,8 | | | | |

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.7 Sysselsatte personer etter næring

| | 1000 personer 2007 | Prosentvis endring fra året før | | | |
|---|--------------------------|---------------------------------|------|------|------|
| | | Årlig gj.snitt 1995-2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| I alt | 2 531,0 | 1,1 | 1,2 | 3,4 | 4,0 |
| Næringsvirksomhet | 1 790,5 | 1,1 | 1,6 | 3,8 | 4,7 |
| Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart | 89,2 | 1,6 | 4,4 | 3,2 | 7,4 |
| Oljevirkosomhet inkl. tjenester | 39,6 | 2,6 | 5,9 | 6,0 | 7,8 |
| Utenriks sjøfart | 49,6 | 1,0 | 3,2 | 1,2 | 7,1 |
| Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge | 1 701,4 | 1,1 | 1,5 | 3,8 | 4,6 |
| Primærnæringene | 74,2 | -2,8 | -4,6 | -2,8 | -2,0 |
| Industri og bergverk | 289,0 | -0,9 | 0,1 | 3,9 | 3,9 |
| Bygge- og anleggsvirkosomhet | 186,4 | 4,7 | 4,7 | 8,9 | 10,0 |
| Andre næringer | 1 151,8 | 1,7 | 1,9 | 3,6 | 4,4 |
| Offentlig forvaltning | 740,5 | 1,1 | 0,2 | 2,6 | 2,4 |
| <i>Memo:</i> | | | | | |
| Fastlands-Norge | 2 441,9 | 1,1 | 1,1 | 3,5 | 3,9 |

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.8 Bruttoinvestering etter næring. Faste priser

| | Prosentvis endring fra året før | | | | |
|---|---------------------------------|--------------------------------|------|------|------|
| | Mrd. 2005- kroner 2007 | Årlig gj.snitt 1995-2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| Bruttoinvestering i fast realkapital | 428,8 | 4,0 | 13,3 | 7,3 | 9,3 |
| Næringsvirksomhet | 366,0 | 4,0 | 15,6 | 6,9 | 9,5 |
| Oljevirksomhet og utenriks sjøfart. | 116,6 | 0,6 | 14,9 | 6,6 | 9,0 |
| Herav: | | | | | |
| Oljeutvinning og rørtransport. | 95,8 | -0,5 | 18,8 | 2,9 | 5,5 |
| Bedrifter, Fastlands-Norge | 156,7 | 5,4 | 19,2 | 7,3 | 12,5 |
| Primærnæringene | 8,2 | -1,5 | 26,7 | 1,9 | 0,9 |
| Industri og bergverksdrift | 29,2 | 6,2 | 6,1 | 8,3 | 21,9 |
| Kraftforsyning | 12,2 | 3,7 | 6,6 | 25,7 | 13,0 |
| Bygge- og anleggsvirksomhet. | 7,3 | 9,6 | 32,0 | 12,5 | 6,8 |
| Samferdsel. | 15,3 | -1,9 | 29,5 | -9,5 | 13,6 |
| Annen næringsvirksomhet inkl. varehandel | 84,5 | 9,2 | 21,6 | 8,5 | 11,0 |
| Boligtjenester | 92,7 | 6,6 | 10,8 | 6,6 | 5,5 |
| Offentlig forvaltningsvirksomhet | 62,9 | 4,1 | 1,3 | 10,1 | 7,8 |
| Stat | 31,3 | 3,1 | 11,8 | 13,1 | 3,4 |
| Kommuner | 31,5 | 4,9 | -7,6 | 7,0 | 12,5 |
| Lagerinvesteringer ¹ | 53,8 | 0,1 | 0,4 | 0,7 | -0,3 |
| Bruttoinvesteringer i alt | 482,6 | 4,2 | 14,1 | 9,7 | 6,8 |
| <i>Memo:</i> | | | | | |
| Bruttoinvestering i fast realkapital utenom oljevirksomhet og utenriks sjøfart | 312,2 | 5,5 | 12,7 | 7,6 | 9,4 |

¹ Målt ved endring i faste priser i prosent av BNP året før.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.9 Produktivitetsutviklingen. Prosentvis endring fra året før¹

| | Årlig gjennomsnitt | | | | | |
|--|--------------------|-----------|-----------|-----------|------|------|
| | 1971–1980 | 1981–1990 | 1991–2007 | 1971–2007 | 2008 | 2009 |
| Fastlands-Norge | 3,2 | 1,6 | 2,6 | 2,5 | 0,0 | 1,5 |
| Private fastlandsnæringer ² | 2,9 | 1,7 | 2,9 | 2,6 | 0,1 | 2,3 |
| <i>Total faktorproduktivitet</i> | | | | | | |
| Fastlands-Norge | 2,2 | 0,9 | 2,3 | 1,9 | 0,0 | 0,9 |
| Private fastlandsnæringer ² | 2,2 | 1,1 | 2,6 | 2,1 | 0,0 | 1,6 |

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 1.10 Sysselsettingsfrekvenser og arbeidsledighet for ulike OECD-land. 2007

| | 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 | 56,3 | 54,0 | 82,3 | 89,2 | 64,0 | 73,9 | 6,6 | 7,9 | 2,0 | 1,9 | 0,8 | 1,1 |
| USA ¹ | 51,8 | 54,4 | 72,5 | 87,5 | 56,6 | 67,4 | 9,4 | 11,6 | 3,8 | 3,7 | 3,0 | 3,2 |
| Japan | 41,5 | 41,3 | 67,4 | 92,8 | 51,2 | 81,5 | 7,1 | 8,3 | 3,9 | 3,6 | 2,4 | 4,1 |
| EU-15..... | 38,0 | 44,2 | 70,8 | 87,3 | 37,4 | 54,5 | 16,2 | 15,2 | 7,5 | 5,8 | 6,3 | 6,1 |
| EU-19..... | 35,3 | 41,7 | 70,6 | 86,7 | 35,3 | 53,3 | 16,7 | 15,6 | 7,6 | 6,0 | 6,2 | 6,1 |
| Belgia | 24,0 | 29,5 | 71,6 | 86,8 | 26,8 | 41,0 | 22,6 | 16,2 | 7,5 | 6,2 | 5,4 | 2,8 |
| Danmark..... | 66,5 | 68,3 | 81,8 | 90,2 | 52,9 | 64,6 | 6,8 | 7,5 | 3,2 | 2,3 | 5,2 | 3,5 |
| Finland | 44,7 | 47,9 | 80,7 | 85,9 | 54,8 | 55,1 | 16,8 | 14,8 | 5,8 | 4,8 | 6,0 | 6,9 |
| Frankrike | 27,6 | 34,8 | 76,4 | 88,1 | 35,7 | 39,6 | 21,5 | 18,0 | 7,4 | 6,3 | 6,0 | 7,1 |
| Hellas | 18,8 | 29,6 | 61,1 | 90,1 | 26,8 | 58,6 | 32,1 | 14,1 | 11,8 | 4,6 | 4,4 | 2,9 |
| Irland..... | 45,9 | 51,6 | 69,5 | 87,9 | 39,8 | 68,1 | 7,9 | 9,3 | 3,7 | 4,3 | 2,5 | 2,7 |
| Island ¹ | 75,0 | 73,6 | 84,1 | 94,2 | 80,0 | 89,6 | 6,3 | 8,0 | 1,6 | 1,2 | 0,9 | 0,9 |
| Italia..... | 19,5 | 29,6 | 59,6 | 87,3 | 23,0 | 45,1 | 23,3 | 18,2 | 7,1 | 4,0 | 2,1 | 2,6 |
| Luxembourg.... | 16,3 | 27,7 | 69,0 | 91,0 | 25,9 | 42,2 | 9,9 | 17,5 | 3,4 | 3,2 | 0,0 | 1,1 |
| Nederland ¹ | 64,4 | 66,4 | 77,4 | 89,6 | 39,6 | 60,4 | 8,1 | 6,5 | 3,3 | 2,2 | 3,6 | 4,5 |
| Portugal | 30,6 | 39,2 | 74,9 | 87,2 | 44,0 | 58,6 | 20,3 | 13,5 | 9,6 | 6,1 | 5,8 | 7,1 |
| Spania ¹ | 37,0 | 48,5 | 65,6 | 87,6 | 30,0 | 60,0 | 21,9 | 15,2 | 9,7 | 5,4 | 7,7 | 4,9 |
| Sveits..... | 59,7 | 65,4 | 78,5 | 93,6 | 58,1 | 76,4 | 7,4 | 6,8 | 4,1 | 2,3 | 3,8 | 2,6 |
| Sverige | 46,5 | 46,1 | 83,0 | 89,0 | 67,2 | 73,1 | 19,5 | 18,4 | 4,7 | 4,1 | 3,5 | 4,3 |
| Storbritannia ¹ ... | 54,6 | 57,3 | 74,7 | 88,3 | 49,0 | 66,1 | 12,7 | 16,0 | 3,7 | 3,7 | 2,2 | 4,1 |
| Tyskland..... | 43,0 | 46,7 | 73,6 | 86,7 | 44,6 | 59,7 | 11,8 | 12,9 | 8,5 | 7,5 | 10,5 | 10,2 |
| Østerrike..... | 51,5 | 59,6 | 77,5 | 90,6 | 28,0 | 49,8 | 9,3 | 8,3 | 3,9 | 3,3 | 2,6 | 2,9 |

¹ Gjelder gruppen 16–64 år.

Kilde: OECD.

Tabell 1.11 Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før

| | Bruttonasjonalprodukt | | | Konsumprisindeks | | | Arbeidsledighet ¹ | | |
|--------------------|-----------------------|------|------|------------------|------|------|------------------------------|------|------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2007 | 2008 | 2009 | 2007 | 2008 | 2009 |
| USA | 2,2 | 1,5 | 0,5 | 2,9 | 4,0 | 1,8 | 4,6 | 5,8 | 6,3 |
| Japan | 2,1 | 0,8 | 0,8 | 0,1 | 1,6 | 1,1 | 3,9 | 4,1 | 4,1 |
| Tyskland | 2,6 | 1,6 | 0,5 | 2,3 | 3,0 | 2,0 | 8,3 | 7,6 | 7,7 |
| Frankrike..... | 2,1 | 1,0 | 0,8 | 1,6 | 3,5 | 1,9 | 7,9 | 7,8 | 8,0 |
| Storbritannia..... | 3,0 | 1,1 | 0,5 | 2,3 | 3,6 | 3,2 | 5,4 | 5,8 | 6,2 |
| Nederland | 3,5 | 1,6 | 1,3 | 1,6 | 2,8 | 2,6 | 3,3 | 3,0 | 3,3 |
| Sverige..... | 2,8 | 1,5 | 1,3 | 2,2 | 3,8 | 2,4 | 4,6 | 5,0 | 5,2 |
| Danmark | 1,8 | 1,0 | 0,5 | 1,7 | 3,2 | 2,8 | 3,7 | 3,6 | 3,7 |
| Finland..... | 4,3 | 2,6 | 2,0 | 1,6 | 3,7 | 2,5 | 6,9 | 6,7 | 6,7 |
| Kina | 11,4 | 10,0 | 9,8 | - | - | - | - | - | - |
| Russland | 8,1 | 7,7 | 7,0 | - | - | - | - | - | - |

¹ Prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: OECD, IMF, Eurostat, nasjonale kilder og Finansdepartementet.

Tabell 1.12 Framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter¹. Prosent

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|------|------|------|------|
| Norske renter ² | | | | |
| Nasjonalbudsjettet 2009 | 5,0 | 6,5 | 6,5 | 5,2 |
| Revidert nasjonalbudsjett 2008. | | 6,4 | 5,7 | 5,1 |
| Norges handelspartnere ³ | 4,3 | 4,8 | 4,5 | 4,3 |

¹ Årsgjennomsnitt beregnet på bakgrunn av implisitte terminrenter.

² Anslag i Nasjonalbudsjettet 2009 og Revidert nasjonalbudsjett 2008.

³ Handelsveiet gjennomsnitt av EUR, SEK, GBP, DKK, USD og JPY.

Kilder: Thomson Reuters og Finansdepartementet.

Tabell 1.13 Lønnskostnader per time i industrien. Prosentvis endring fra året før¹

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
| Vekst i lønnskostnader pr. time: | | | | | | | |
| Norge | 6,0 | 6,0 | 4,1 | 3,3 | 4,7 | 5,7 | 4,7 |
| Norges handelspartnere ² | 4,0 | 3,8 | 3,6 | 2,9 | 2,6 | 2,7 | 3,5 |
| Relativ timelønnskostnadsvekst i nasjonal valuta. . | 2,0 | 2,1 | 0,5 | 0,4 | 2,0 | 2,9 | 1,1 |
| Relativ timelønnskostnadsvekst i felles valuta | 5,3 | 10,3 | -2,4 | -3,3 | 6,8 | 2,4 | 2,9 |
| Memo: | | | | | | | |
| Valutakurs ³ | -3,1 | -7,4 | 3,0 | 3,8 | -4,4 | 0,5 | -1,7 |

¹ Tall for handelspartnere er beregnet som veide geometriske gjennomsnitt.

² Tall for handelspartnerne gjelder for arbeidere i industrien.

³ Konkurranssekursindeksen. Et positivt endringstall innebærer en effektiv svekkelse av norske kroner.

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

Tabell 1.14 Hovedtall i offentlig forvaltning. Prosentvis volumendring fra året før

| | Mrd. kroner 2007 | Gj.snitt 1996–2005 ¹ | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---------------------|------------------------------------|------|------|------|------|
| Offentlig konsum | 449,3 | 2,6 | 2,9 | 3,6 | 3,8 | 3,4 |
| Statlig | 232,5 | 2,4 | 1,7 | 2,0 | 3,8 | 4,0 |
| Kommunalt | 216,8 | 2,6 | 4,4 | 5,2 | 3,8 | 2,8 |
| Offentlige investeringer | 69,2 | 3,7 | 10,1 | 7,8 | 6,2 | 2,7 |
| Statlig | 34,2 | 2,0 | 13,1 | 3,4 | 7,4 | 5,4 |
| Kommunalt | 35,0 | 4,9 | 7,0 | 12,5 | 5,0 | 0,0 |
| Bruttoprodukt | 320,4 | 1,3 | 2,2 | 3,3 | 3,0 | 2,5 |
| Statlig | 142,5 | 1,1 | 2,1 | 2,2 | 2,5 | 2,2 |
| Kommunalt | 177,9 | 1,6 | 2,2 | 4,1 | 3,3 | 2,8 |
| Sysselsetting, mill. timeverk | 910,4 | 0,4 | 1,3 | 2,4 | 2,3 | 1,6 |
| Statlig | 386,0 | -0,3 | 1,1 | 1,5 | 1,9 | 1,1 |
| Kommunalt | 524,4 | 0,7 | 1,4 | 3,1 | 2,5 | 2,0 |

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 1.15 Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

| | Mill. kroner | | | | | Prosentvis | | | | |
|---|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|-------|-------|-------|--|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | |
| A Totale inntekter (B+C) | 1 061 483 | 1 221 387 | 1 271 951 | 1 468 760 | 1 446 900 | 15,1 | 4,1 | 15,5 | -1,5 | |
| B Løpende inntekter | 1 059 715 | 1 219 324 | 1 269 375 | 1 466 510 | 1 444 700 | 15,1 | 4,1 | 15,5 | -1,5 | |
| 1. Formuesinntekter | 204 651 | 261 454 | 273 051 | 343 887 | 326 704 | 27,8 | 4,4 | 25,9 | -5,0 | |
| 2. Skatt- og pensjonspremier | 845 680 | 948 621 | 985 869 | 1 113 503 | 1 105 744 | 12,2 | 3,9 | 12,9 | -0,7 | |
| 2.1 Oljeskatter | 189 284 | 225 433 | 194 939 | 274 500 | 235 400 | 19,1 | -13,5 | 40,8 | -14,2 | |
| 2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge | 232 731 | 258 117 | 281 455 | 294 660 | 305 987 | 10,9 | 9,0 | 4,7 | 3,8 | |
| 2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge | 423 665 | 465 071 | 509 475 | 544 343 | 564 358 | 9,8 | 9,5 | 6,8 | 3,7 | |
| 4. Andre overføringer, bøter, driftsresultat mv. | 9 384 | 9 249 | 10 455 | 9 119 | 12 251 | -1,4 | 13,0 | -12,8 | 34,3 | |
| C Kapitalinntekter | 1 768 | 2 063 | 2 576 | 2 250 | 2 200 | 16,7 | 24,9 | -12,7 | -2,2 | |
| 1. Avgift på arv og gaver | 1 768 | 2 063 | 2 576 | 2 250 | 2 200 | 16,7 | 24,9 | -12,7 | -2,2 | |
| D Totale utgifter (E+F) | 767 940 | 822 480 | 874 565 | 949 024 | 1 017 734 | 7,1 | 6,3 | 8,5 | 7,2 | |
| E Løpende utgifter | 748 305 | 798 028 | 845 910 | 915 819 | 984 281 | 6,6 | 6,0 | 8,3 | 7,5 | |
| 1. Renteutgifter og utbytte | 23 458 | 33 104 | 29 025 | 34 694 | 38 739 | 41,1 | -12,3 | 19,5 | 11,7 | |
| 2. Overføringer til utlandet | 16 111 | 17 569 | 18 751 | 20 515 | 24 447 | 9,0 | 6,7 | 9,4 | 19,2 | |
| 3. Subsidier | 41 491 | 42 022 | 44 532 | 46 588 | 48 413 | 1,3 | 6,0 | 4,6 | 3,9 | |
| 4. Stønader til husholdninger | 258 752 | 266 883 | 278 443 | 296 068 | 316 628 | 3,1 | 4,3 | 6,3 | 6,9 | |
| 5. Overføringer til ideelle organisasjoner | 21 284 | 22 988 | 25 837 | 27 288 | 28 488 | 8,0 | 12,4 | 5,6 | 4,4 | |
| 6. Konsum i offentlig forvaltning | 387 209 | 415 462 | 449 322 | 490 666 | 527 566 | 7,3 | 8,1 | 9,2 | 7,5 | |
| F Kapitalutgifter | 19 635 | 24 452 | 28 655 | 33 205 | 33 454 | 24,5 | 17,2 | 15,9 | 0,7 | |
| 1. Nettoinvesteringer i fast realkapital. | 18 867 | 23 361 | 28 031 | 31 657 | 32 650 | 23,8 | 20,0 | 12,9 | 3,1 | |
| 2. Netto kjøp av tomter og grunn | -2 853 | -2 513 | -2 021 | -2 481 | -3 104 | - | - | - | - | |
| 3. Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet. | 1 742 | 2 685 | 1 674 | 2 202 | 2 119 | 54,1 | -37,7 | 31,6 | -3,8 | |
| 4. Kapitaloverføringer til utlandet | 1 879 | 919 | 971 | 1 827 | 1 789 | -51,1 | 5,7 | 88,1 | -2,1 | |
| G Nettofinansinvestering (A-D) | 293 543 | 398 907 | 397 386 | 519 736 | 429 166 | 35,9 | -0,4 | 30,8 | -17,4 | |
| 1. Kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift (netto) | 8 473 | 5 469 | 4 114 | 6 597 | 8 773 | - | - | - | - | |
| 2. Overskudd før låntransaksjoner | 285 069 | 393 439 | 393 273 | 513 139 | 420 393 | 38,0 | 0,0 | 30,5 | -18,1 | |

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.16 Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

| | Mill. kroner | | | | | Prosentvis endring fra året før | | | | |
|---|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------------------------|-------|-------|-------|--|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | |
| A Totale inntekter (B+C) | 927 984 | 1 080 671 | 1 123 970 | 1 312 465 | 1 278 456 | 16,5 | 4,0 | 16,8 | -2,6 | |
| B Løpende inntekter | 926 216 | 1 078 608 | 1 121 394 | 1 310 215 | 1 276 256 | 16,5 | 4,0 | 16,8 | -2,6 | |
| 1. Formuesinntekter | 190 497 | 245 659 | 254 943 | 322 896 | 305 318 | 29,0 | 3,8 | 26,7 | -5,4 | |
| 2. Skatt- og pensjonspremier | 732 605 | 828 608 | 862 449 | 984 932 | 965 567 | 13,1 | 4,1 | 14,2 | -2,0 | |
| 2.1 Oljeskatter | 189 284 | 225 433 | 194 939 | 274 500 | 235 400 | 19,1 | -13,5 | 40,8 | -14,2 | |
| 2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge | 227 678 | 252 634 | 275 236 | 288 310 | 299 527 | 11,0 | 8,9 | 4,8 | 3,9 | |
| 2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge | 315 643 | 350 541 | 392 274 | 422 122 | 430 641 | 11,1 | 11,9 | 7,6 | 2,0 | |
| 3. Overføringer innen offentlig forvaltning. | -1 775 | -708 | -1 313 | -1 392 | -1 370 | - | - | - | - | |
| 4. Andre overføringer, bøter, driftsresultat mv. | 4 889 | 5 049 | 5 315 | 3 778 | 6 740 | 3,3 | 5,3 | -28,9 | 78,4 | |
| C Kapitalinntekter | 1 768 | 2 063 | 2 576 | 2 250 | 2 200 | 16,7 | 24,9 | -12,7 | -2,2 | |
| 1. Avgift på arv og gaver | 1 768 | 2 063 | 2 576 | 2 250 | 2 200 | 16,7 | 24,9 | -12,7 | -2,2 | |
| D Totale utgifter (E+F) | 636 470 | 682 209 | 715 391 | 775 528 | 835 826 | 7,2 | 4,9 | 8,4 | 7,8 | |
| E Løpende utgifter | 624 654 | 666 956 | 699 574 | 755 869 | 815 293 | 6,8 | 4,9 | 8,0 | 7,9 | |
| 1. Renteutgifter og utbytte | 16 700 | 25 600 | 17 973 | 20 431 | 22 793 | 53,5 | -29,8 | 13,7 | 11,6 | |
| 2. Overføringer til utlandet | 16 111 | 17 569 | 18 751 | 20 515 | 24 447 | 9,0 | 6,7 | 9,4 | 19,2 | |
| 3. Subsidiar | 33 654 | 33 151 | 35 116 | 36 727 | 38 057 | -1,5 | 5,9 | 4,6 | 3,6 | |
| 4. Stønader til husholdninger | 251 168 | 259 026 | 270 513 | 287 763 | 307 907 | 3,1 | 4,4 | 6,4 | 7,0 | |
| 5. Overføringer til ideelle organisasjoner | 14 921 | 16 112 | 17 865 | 18 940 | 19 720 | 8,0 | 10,9 | 6,0 | 4,1 | |
| 6. Overføringer innen offentlig forvaltning. | 88 387 | 98 844 | 106 891 | 118 159 | 128 919 | 11,8 | 8,1 | 10,5 | 9,1 | |
| 7. Konsum i statsforvaltningen | 203 713 | 216 654 | 232 465 | 253 334 | 273 451 | 6,4 | 7,3 | 9,0 | 7,9 | |
| F Kapitalutgifter | 11 816 | 15 253 | 15 817 | 19 659 | 20 533 | 29,1 | 3,7 | 24,3 | 4,4 | |
| 1. Nettoinvesteringer i fast realkapital. | 10 231 | 13 187 | 14 486 | 17 111 | 18 729 | 28,9 | 9,9 | 18,1 | 9,5 | |
| 2. Netto kjøp av tomter og grunn | -1 115 | -869 | -671 | -881 | -1 504 | - | - | - | - | |
| 3. Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet. | 821 | 2 016 | 1 031 | 1 602 | 1 519 | 145,6 | -48,9 | 55,4 | -5,2 | |
| 4. Kapitaloverføringer til utlandet | 1 879 | 919 | 971 | 1 827 | 1 789 | -51,1 | 5,7 | 88,1 | -2,1 | |
| G Nettofinansinvestering (A-D) | 291 514 | 398 462 | 408 579 | 536 937 | 442 630 | 36,7 | 2,5 | 31,4 | -17,6 | |
| 1. Kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift (netto) | 8 473 | 5 469 | 4 114 | 6 597 | 8 773 | - | - | - | - | |
| 2. Overskudd før låntransaksjoner | 283 040 | 392 994 | 404 466 | 530 340 | 433 857 | 38,8 | 2,9 | 31,1 | -18,2 | |

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.17 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 | | | |
|---|--------------|---------|---------|---------|---------|---------------------------------|------|------|------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| A. Inntekter i alt | 218 523 | 241 328 | 256 134 | 276 363 | 296 398 | 10,4 | 6,1 | 7,9 | 7,2 |
| 1. Formuesinntekter | 14 154 | 15 795 | 18 108 | 20 991 | 21 386 | 11,6 | 14,6 | 15,9 | 1,9 |
| 2. Skatteinntekter | 107 746 | 120 268 | 122 569 | 128 380 | 136 990 | 11,6 | 1,9 | 4,7 | 6,7 |
| 2.1 Skatt på inntekt og formue | 102 693 | 114 785 | 116 350 | 122 030 | 130 530 | 11,8 | 1,4 | 4,9 | 7,0 |
| 2.2 Produksjonsskatter | 5 053 | 5 483 | 6 219 | 6 350 | 6 460 | 8,5 | 13,4 | 2,1 | 1,7 |
| 3. Overføringer fra statsforvaltningen | 92 128 | 101 065 | 110 317 | 121 651 | 132 511 | 9,7 | 9,2 | 10,3 | 8,9 |
| 4. Andre løpende inntekter | 4 495 | 4 200 | 5 140 | 5 341 | 5 511 | -6,6 | 22,4 | 3,9 | 3,2 |
| B. Totale utgifter (C+D) | 221 823 | 240 628 | 268 178 | 293 755 | 313 049 | 8,5 | 11,4 | 9,5 | 6,6 |
| C. Løpende utgifter | 214 004 | 231 429 | 255 340 | 280 209 | 300 128 | 8,1 | 10,3 | 9,7 | 7,1 |
| 1. Renteutgifter | 6 758 | 7 504 | 11 052 | 14 263 | 15 946 | 11,0 | 47,3 | 29,1 | 11,8 |
| 2. Overføringer til private | 21 784 | 23 604 | 25 318 | 26 514 | 27 845 | 8,4 | 7,3 | 4,7 | 5,0 |
| 3. Overføringer til statsforvaltningen | 1 966 | 1 513 | 2 113 | 2 100 | 2 222 | -23,0 | 39,7 | -0,6 | 5,8 |
| 4. Kommunalt konsum | 183 496 | 198 808 | 216 857 | 237 332 | 254 115 | 8,3 | 9,1 | 9,4 | 7,1 |
| 4.1 Lønnskostnader | 136 897 | 144 682 | 155 548 | 169 800 | 181 856 | 5,7 | 7,5 | 9,2 | 7,1 |
| 4.2 Produktkjøp | 62 404 | 69 307 | 75 903 | 81 942 | 86 352 | 11,1 | 9,5 | 8,0 | 5,4 |
| 4.3 Brutto driftsresultat | 18 638 | 19 881 | 22 323 | 24 541 | 26 810 | 6,7 | 12,3 | 9,9 | 9,2 |
| 4.4 Gebyrer | -34 443 | -35 062 | -36 917 | -38 951 | -40 903 | 1,8 | 5,3 | 5,5 | 5,0 |
| D. Kapitalutgifter | 7 819 | 9 199 | 12 838 | 13 546 | 12 921 | 17,6 | 39,6 | 5,5 | -4,6 |
| 1. Bruttoinvesteringer i fast realkapital | 26 206 | 29 359 | 34 995 | 38 214 | 39 858 | 12,0 | 19,2 | 9,2 | 4,3 |
| 2. Kapitalslit | 17 570 | 19 185 | 21 450 | 23 668 | 25 937 | 9,2 | 11,8 | 10,3 | 9,6 |
| 3. Andre kapitalutgifter (netto) | -817 | -975 | -707 | -1 000 | -1 000 | - | - | - | - |
| E. Nettofinansinvestering (A-B) | -3 300 | 700 | -12 004 | -17 392 | -16 651 | - | - | - | - |

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.18 Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---------|---------|---------|----------|----------|
| <i>Påløpte skatter i alt, statsforvaltningen</i> | 732 605 | 828 608 | 862 449 | 984 932 | 965 567 |
| Skatt på inntekt, formue og kapital. | 327 147 | 380 997 | 376 073 | 466 943 | 424 346 |
| Ordinær inntekts- og formuesskatt (ekskl. oljeutvinning) | 19 332 | 18 686 | 20 872 | 25 401 | 28 308 |
| Skatt på inntekt og formue ved utvinning av petroleum | 185 349 | 219 679 | 190 300 | 270 500 | 231 100 |
| Felleskatt | 114 439 | 133 740 | 155 805 | 161 247 | 156 139 |
| Annen skatt på inntekt, formue og kapital | 8 027 | 8 892 | 9 096 | 9 795 | 8 799 |
| Produksjonsskatter | 231 613 | 258 388 | 279 875 | 292 310 | 303 827 |
| Merverdi/investeringsavgift. | 153 138 | 172 066 | 188 704 | 200 592 | 209 118 |
| Avgifter på oljeutvinning | 3 935 | 5 754 | 4 639 | 4 000 | 4 300 |
| Andre produksjonsskatter | 74 540 | 80 568 | 86 532 | 87 718 | 90 409 |
| Trygde- og pensjonspremier | 173 845 | 189 223 | 206 501 | 225 679 | 237 395 |
| Fra arbeidstakere | 69 051 | 73 956 | 80 839 | 87 747 | 92 108 |
| Fra arbeidsgivere | 104 794 | 115 267 | 125 662 | 137 932 | 145 286 |
| <i>Påløpte skatter i alt, kommuner og fylkeskommuner</i> | 113 075 | 120 013 | 123 420 | 128 571 | 140 177 |
| Skatt på inntekt og formue | 108 022 | 114 530 | 117 201 | 122 221 | 133 717 |
| Produksjonsskatter | 5 053 | 5 483 | 6 219 | 6 350 | 6 460 |
| <i>Påløpte skatte- og avgiftsinntekter offentlig forvaltning</i> | 845 680 | 948 621 | 985 869 | 1113 503 | 1105 744 |
| Skatter som andel av BNP. | 43,5 | 43,9 | 43,3 | 43,1 | 42,1 |

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.19 Finanspolitiske indikatorer

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <i>Statsbudsjettet</i> | | | | | | | | |
| Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Mrd. kroner ¹ | 129,4 | 133,3 | 157,4 | 247,6 | 375,5 | 393,5 | 495,0 | 445,7 |
| Oljekorrigert overskudd. Mrd. kroner | -62,4 | -66,1 | -79,2 | -64,8 | -44,0 | -1,3 | -13,8 | -48,7 |
| Strukturelt overskudd. Mrd. kroner | -29,4 | -36,9 | -43,6 | -48,9 | -52,4 | -58,9 | -74,7 | -92,0 |
| Strukturelt overskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge | -2,4 | -2,8 | -3,2 | -3,3 | -3,4 | -3,6 | -4,3 | -5,0 |
| Underliggende reell vekst i statsbudsjettets utgifter. Prosentvis endring fra året før | 3,5 | 1,1 | 2,2 | 1,2 | 0,8 | 2,6 | 3,0 | 3,2 |
| <i>Offentlig forvaltning</i> | | | | | | | | |
| Nettofinansinvestering. Mrd. kroner | 141,1 | 116,2 | 194,1 | 293,5 | 398,9 | 397,4 | 519,7 | 429,2 |
| Nettofinansinvestering. Prosent av BNP | 9,2 | 7,3 | 11,1 | 15,1 | 18,5 | 17,5 | 20,1 | 16,4 |
| Påløpte skatter. Prosent av BNP | 43,1 | 42,2 | 43,2 | 43,5 | 43,9 | 43,3 | 43,1 | 42,1 |
| Offentlige utgifter. Prosent av BNP | 44,0 | 45,5 | 42,6 | 39,5 | 38,0 | 38,4 | 36,7 | 38,8 |
| Offentlige utgifter. Prosent av BNP for Fast lands-Norge | 55,0 | 56,8 | 54,8 | 52,9 | 52,2 | 51,0 | 51,8 | 52,5 |

¹ For 2005 og tidligere år omfatter tallene samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens petroleumsfond (Statens pensjonsfond – Utland).

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.20 Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond – Utland. Mill kroner¹

| | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|-----------|-----------|-----------|
| Inntekter | 390 691 | 504 099 | 489 440 |
| – Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet | 316 389 | 424 599 | 407 140 |
| – Renteinntekter og utbytte | 74 302 | 79 500 | 82 300 |
| Utgifter | 2 810 | 13 844 | 48 650 |
| – Overføring til statskassen | 2 810 | 13 844 | 48 650 |
| Overskudd i Statens pensjonsfond – Utland | 387 881 | 490 255 | 440 790 |
| Kapital i fondet pr. 31.12 målt til markedsverdi | 2 018 486 | 2 300 014 | 2 793 582 |
| Prosent av BNP | 88,7 | 89,0 | 106,5 |

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

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.21 Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

| | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|----------|----------|----------|
| A Inntekter utenom overføringer fra Statens pensjonsfond – Utland | 1030 124 | 1188 835 | 1206 467 |
| A.1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet | 337 446 | 448 540 | 433 840 |
| Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet | 191 153 | 247 100 | 255 000 |
| Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet | 146 292 | 201 440 | 178 840 |
| – Driftsresultat i statlig petroleumsvirksomhet | 108 817 | 162 600 | 138 400 |
| – Renteinntekter | 6 929 | 6 500 | 6 500 |
| – Tilbakeføring av kapitalinnskudd | 15 404 | 15 400 | 17 000 |
| – Andre petroleumsinntekter | 15 142 | 16 940 | 16 940 |
| A.2 Inntekter utenom oljeskatter og inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet | 692 678 | 740 295 | 772 627 |
| Skatter fra Fastlands-Norge | 632 855 | 679 725 | 702 793 |
| – Skatt på inntekt, formue og kapital | 359 484 | 393 250 | 404 200 |
| – Produksjonsavgifter | 273 371 | 286 475 | 298 593 |
| Renteinntekter | 17 871 | 21 184 | 23 908 |
| Andre inntekter | 41 952 | 39 386 | 45 926 |
| B.1 Utgifter ekskl. overføringer til Statens pensjonsfond – Utland | 715 077 | 778 080 | 847 977 |
| B.1 Utgifter til statlig petroleumsvirksomhet | 21 056 | 23 941 | 26 700 |
| – Investeringer i statlig petroleumsvirksomhet | 19 951 | 22 100 | 25 200 |
| – Andre utgifter i statlig petroleumsvirksomhet | 1 106 | 1 841 | 1 500 |
| B.2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet | 694 021 | 754 139 | 821 277 |
| Kjøp av varer og tjenester | 128 200 | 136 005 | 147 934 |
| – Sivile formål | 96 195 | 104 209 | 114 778 |
| – Forsvarsformål | 32 005 | 31 796 | 33 156 |
| Overføringer | 565 820 | 618 134 | 673 343 |
| – Til kommuneforvaltningen | 105 262 | 115 934 | 126 518 |
| – Renteutgifter | 16 056 | 18 129 | 20 468 |
| – Til private og utlandet | 444 502 | 484 071 | 526 357 |
| C.1 Overskudd før overføringer til Statens pensjonsfond – Utland | 315 047 | 410 755 | 358 490 |
| – Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet | 316 389 | 424 599 | 407 140 |
| C.2 Oljekorrigert overskudd | -1 342 | -13 844 | -48 650 |
| + Overført fra Statens pensjonsfond – Utland | 2 810 | 13 844 | 48 650 |
| C.3 = Overskudd før lånetransaksjoner | 1 468 | 0 | 0 |
| D Lånetransaksjoner, netto | 60 895 | 14 702 | 70 137 |
| 1 Utlån | 31 246 | 14 702 | 25 186 |
| 2 Gjeldsavdrag | 29 649 | 0 | 44 951 |
| E.1 Finansieringsbehov (D–C.3) | 59 428 | 14 702 | 70 137 |

Kilde: Finansdepartementet.

Vedlegg 2**Tabelloversikt****Kapittel 2 De økonomiske utsiktene**

| | | |
|-------------|--|----|
| Tabell: 2.1 | Hovedtall for norsk økonomi. Prosentvis endring fra året før | 21 |
| Tabell: 2.2 | Hovedtall for internasjonal økonomi. Prosentvis endring fra året før | 25 |
| Tabell: 2.3 | Bruttonasjonalprodukt i utvalgte grupper av land. Prosentvis endring fra året før | 29 |
| Tabell: 2.4 | Hovedtall for petroleumsvirksomheten | 32 |
| Tabell: 2.5 | Hovedtall for utviklingen på arbeidsmarkedet. Prosentvis endring fra året før | 37 |
| Tabell: 2.6 | Arbeidsstyrke og yrkesfrekvenser. Fordelt på aldersgrupper og kjønn. | 39 |
| Tabell: 2.7 | Anslag for den økonomiske utviklingen i 2009. Prosentvis endring fra året før | 55 |
| Tabell: 2.8 | Treffsikkerhet i de makroøkonomiske prognosene . . . | 56 |
| Tabell: 2.9 | Finansdepartementets anslag for 2009 på ulike tidspunkter. Prosentvis endring fra året før | 57 |

Kapittel 3 Den økonomiske politikken

| | | |
|-------------|--|----|
| Tabell: 3.1 | Det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet. Mill. kroner | 60 |
| Tabell: 3.2 | Hovedtall i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Mrd. kroner | 63 |
| Tabell: 3.3 | Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2008. Endringer i forhold til saldert budsjett og Revidert nasjonalbudsjett. Mill. kroner | 64 |
| Tabell: 3.4 | Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst fra 2008 til 2009. | |

| | | |
|--------------|---|----|
| Tabell: 3.5 | Anslag på regnskap. Mill. kroner og prosentvis endring | 64 |
| Tabell: 3.6 | Statens pensjonsfond og statens forpliktelser til alderspensjoner i folketrygden. Mrd. kroner og prosent av Fastlands-BNP | 65 |
| Tabell: 3.7 | Statens pensjonsfond – Utland, forventet realavkastning og strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd. Mrd. kroner og prosent | 66 |
| Tabell: 3.8 | Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning. Mill. kroner . . | 68 |
| Tabell: 3.9 | Vekst i kommunesektorens inntekter i 2009. Veksten er regnet i forhold til inntektsnivået i 2008 slik det ble anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2008. Mrd. kroner | 75 |
| Tabell: 3.10 | Hovedtall for utviklingen i arbeidsmarkedet | 81 |
| | Uføre i pst. av befolkningen 18–66 år | 82 |

Kapittel 4 Hovedtrekkene i skatte- og avgiftsopplegget for 2008

| | | |
|-------------|--|----|
| Tabell: 4.1 | Gjennomsnittlig endring i skatt i ulike intervaller for bruttoinntekt. Skatteopplegget for 2009 sammenliknet med lønnsjusterte 2008-regler (referansesystemet). Alle personer 17 år og eldre. Kroner | 94 |
| Tabell: 4.2 | Sammenhengen mellom skatteløftet og skatte- og avgiftsopplegget for 2009. Negative tall betyr lettelser. Mill. kroner | 96 |

| | | | | | |
|--------------|---|-----|---|--|-----|
| Tabell: 4.3 | Anslåtte provenyvirkninger av forslag til skatte- og avgiftsopplegg for 2009. Anslagene er regnet i forhold til referansesystemet for 2009. Negative tall betyr lettelser. Mill. kroner | 97 | Tabell: 4.12 | Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til miljø- og energirelaterte særavgifter. Mill. kroner. 2008 . . . | 117 |
| Tabell: 4.4 | Skattesatser og beløpsgrenser mv. for 2008 og forslag for 2009 | 99 | Tabell: 4.13 | Anslag på skattefritaket knyttet til offentlige overføringer. Mill. kroner. 2008 | 118 |
| Tabell: 4.5 | Avgiftssatser for 2008 og foreslåtte satser for 2009 | 103 | Kapittel 5 Forvaltningen av Statens pensjonsfond | | |
| Tabell: 4.6 | Påløpte skatter og avgifter fordelt på skattekreditorer. Anslag for 2008. Mrd. kroner | 107 | Tabell: 5.1 | Nøkkeltall for Statens pensjonsfond – Utland. 1998–2. kvartal 2008. Årlige tall. Prosent | 123 |
| Tabell: 4.7 | Anslag på skatteutgifter knyttet til beskatningen av lønn og pensjon. Påløpt. Mill. kroner. 2008 | 108 | Kapittel 6 Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser | | |
| Tabell: 4.8 | Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til bedrifts- og kapitalbeskatningen. Mill. kroner. 2008 | 110 | Tabell: 6.1 | Hovedtall for næringer basert på naturressurser. 2006 | 139 |
| Tabell: 4.9 | Anslag på skatteutgifter knyttet til at tjenester er utenfor mva.-systemet. Mill. kroner. 2008 | 115 | Tabell: 6.2 | Nettverksnæringer: Struktur, regulering og offentlig pålagte oppgaver | 142 |
| Tabell: 4.10 | Anslag på skatteutgifter knyttet til nullsats for merverdiavgiften. Mill. kroner. 2008 | 115 | Tabell: 6.3 | Statlig budsjettmessig næringsstøtte etter formål. Nettokostnader. Mill. 2007-kroner | 150 |
| Tabell: 4.11 | Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til fiskale særavgifter. Mill. kroner. 2008 | 116 | Tabell: 6.4 | Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet. Mill. kroner | 151 |
| | | | Tabell: 6.5 | Samlet støtte, PSE, i prosent av brutto næringsinntekt i jordbruket for noen OECD-land | 154 |

Vedlegg 3**Figuroversikt****Kapittel 2 De økonomiske utsiktene**

| | | |
|-------------|--|----|
| Figur: 2.1 | BNP for Fastlands-Norge. Endring fra året før i prosent. | 17 |
| Figur: 2.2 | Sysselsetting og arbeidsstyrken. 1 000 personer. | 17 |
| Figur: 2.3 | Teknisk framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter. Faktisk utvikling og implisitte terminrenter. Prosent. | 18 |
| Figur: 2.4 | Bidrag til vekst i BNP for Fastlands-Norge. Prosentpoeng . . . | 18 |
| Figur: 2.5 | Husholdningenes etterspørsel og handel med utlandet. | 19 |
| Figur: 2.6 | Arbeidsledighet. Prosent av arbeidsstyrken | 23 |
| Figur: 2.7 | Utviklingen på mellomlang sikt. | 24 |
| Figur: 2.8 | Internasjonal økonomi | 26 |
| Figur: 2.9 | Internasjonale finansmarkeder | 27 |
| Figur: 2.10 | Styringsrenter | 28 |
| Figur: 2.11 | Spotpris på Brent Blend. Kroner per fat | 31 |
| Figur: 2.12 | Vekst i forbruket av olje. 2003–2007. Fordelt på regioner. 1000 fat per dag. | 31 |
| Figur: 2.13 | Petroleumsproduksjon og statens inntekter fra petroleumsvirksomheten. | 33 |
| Figur: 2.14 | Investeringer i petroleumsvirksomheten. Mrd. 2005-kroner | 34 |
| Figur: 2.15 | Arbeidsmarkedet | 35 |
| Figur: 2.16 | Sysselsetting, ledige stillinger og permitteringer | 36 |
| Figur: 2.17 | Arbeidsinnvandring | 38 |
| Figur: 2.18 | Konsumprisvekst totalt (KPI) og justert for avgiftsendringer og utenom energivarer (KPI-JAE). Prosentvis endring fra samme måned året før. | 40 |
| Figur: 2.19 | Konsumpriser. Prosentvis endring fra tilsvarende måned året før | 41 |

| | | |
|-------------|--|----|
| Figur: 2.20 | Årslønnsvekst for alle grupper og antall arbeidsledige (AKU) i pst. av arbeidsstyrken. Årsgjennomsnitt | 42 |
| Figur: 2.21 | Industriens konkurranseevne | 44 |
| Figur: 2.22 | Boligpriser i USA. Gjennomsnitt av 20 regioner. Indeks 2000=100. | 45 |
| Figur: 2.23 | Misligholdte boliglån i USA. Prosent av alle utestående lån. | 45 |
| Figur: 2.24 | Aksjekurser i USA. Indeks. 1. januar 2007=100 | 46 |
| Figur: 2.25 | Utvalgte finansieringskilder for norske banker. Prosent av brutto utlån. Kvartalstall | 47 |
| Figur: 2.26 | Husholdningenes gjelds- og rentebelastning | 48 |
| Figur: 2.27 | Bankenes eiendeler og finansiering. Prosent. 30. juni 2008. | 49 |
| Figur: 2.28 | Utviklingen i korte og lange renter | 50 |
| Figur: 2.29 | Utviklingen i valutakurser og aksjekurser | 51 |
| Figur: 2.30 | BNP for Fastlands-Norge. Avvik fra beregnet trend i prosent. | 52 |
| Figur: 2.31 | Utviklingen rundt en konjunkturtopp | 53 |
| Figur: 2.32 | Husholdningenes sparerate. | 54 |
| Figur: 2.33 | Faktisk utvikling og prognosefeil | 55 |

Kapittel 3 Den økonomiske politikken

| | | |
|------------|---|----|
| Figur: 3.1 | Hovedtrekk i budsjettpolitikken. Overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond | 61 |
| Figur: 3.2 | Forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland og strukturelt, oljekorrigert underskudd. Mrd. 2009-kroner. | 62 |
| Figur: 3.3 | Statens pensjonsfond og statens alderspensjonsforpliktelser i folketrygden. Prosent av BNP for Fastlands-Norge | 66 |

| | | |
|-------------|--|----|
| Figur: 3.4 | Forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland i prosent av BNP Fastlands-Norge. Gjennomsnittlig årlig endring. | 67 |
| Figur: 3.5 | Perspektiver på budsjettpolitikken. | 69 |
| Figur: 3.6 | Demografiske utfordringer. | 69 |
| Figur: 3.7 | Sammensetningen av kommune sektorens utgifter og inntekter. | 73 |
| Figur: 3.8 | Kommuneforvaltningen. | 74 |
| Figur: 3.9 | Styringsrenter. Prosent | 78 |
| Figur: 3.10 | Kronekursen. | 78 |
| Figur: 3.11 | Utviklingen i yrkesaktivitet. | 79 |
| Figur: 3.12 | Utviklingen i ulike trygdeordninger. | 80 |
| Figur: 3.13 | Utviklingen i antallet unge mottakere av uføreytelser. Andel av total befolkning i de ulike aldersgruppene. Prosent | 83 |
| Figur: 3.14 | Lønnskostnader for industriarbeidere i Norge i forhold til handelspartnere. Felles valuta. Indeks. Handelspartnere = 100. | 87 |
| Figur: 3.15 | Utslipp av klimagasser i Norge og sammenlikning av utslippintensitet | 89 |

Kapittel 5 Forvaltningen av Statens pensjonsfond

| | | |
|------------|---|-----|
| Figur: 5.1 | Strategisk referanseportefølje for Statens pensjonsfond. | 121 |
| Figur: 5.2 | Nominell verdiutvikling i Statens pensjonsfond – Utlands delporteføljer målt i internasjonal valuta. Indeks ved utgangen av 1997 = 100. | 123 |

Kapittel 6 Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser

| | | |
|------------|---|-----|
| Figur: 6.1 | Statlig FoU-finansiering fordelt etter hovedformål. Mrd. 2000-kroner | 132 |
| Figur: 6.2 | Endret belastning for næringslivet ved statlige oppgaveplikter. Årsverk | 148 |
| Figur: 6.3 | Statlig, budsjettmessig næringsstøtte fordelt etter næring. Mrd. 2007-kroner | 149 |
| Figur: 6.4 | A – C. Utviklingstrekk i offentlig tjenesteyting | 156 |
| Figur: 6.5 | Elevprestasjoner i lesing, matematikk og naturfag hos 15-åringer i 2006 sett i forhold til utgifter per elev. Kjøpekraftsjustert. | 157 |

| | | |
|------------|---|-----|
| Figur: 6.6 | Differansen mellom faktisk levealder og beregnet levealder under forutsetninger av samme forhold mellom ressursbruk og levealder som gjennomsnittet til OECD-landene. | 157 |
|------------|---|-----|

Kapittel 7 Norges strategi for bærekraftig utvikling

| | | |
|-------------|---|-----|
| Figur: 7.1 | Offisiell norsk bistand, nivå og andel av BNI. | 165 |
| Figur: 7.2 | Handel med MUL og andre utviklingsland totalt. Import i mrd. kroner | 167 |
| Figur: 7.3 | Norske utslipp av klimagasser relatert til Kyotomålet | 168 |
| Figur: 7.4 | Utslipp av langtransporterte luftforurensninger og utslippsforpliktelser under Gøteborgprotokollen. 1 000 tonn | 169 |
| Figur: 7.5 | Bestandsutvikling for hekkende fugl. | 170 |
| Figur: 7.6 | Andel vannforekomster (kystvann) med antatt god økologisk status i 2015 | 171 |
| Figur: 7.7 | Andel vannforekomster (ferskvann) med antatt god økologisk status i 2015 | 171 |
| Figur: 7.8 | Status for tilstandsgraden for fredete bygninger i privat eie pr. mai 2008. Antall bygninger | 172 |
| Figur: 7.9 | Samlet energibruk per enhet brutto nasjonalprodukt, og energibruk fordelt på fornybare og ikke-fornybare kilder | 173 |
| Figur: 7.10 | Beregnet gytebestand for nordøstarktisk torsk og norsk vårgytende sild sammenlignet med føre-var-grenseverdi | 174 |
| Figur: 7.11 | Potensiell eksponering for helse- og miljøfarlige stoffer 2002–2006. Indeks 2002=1. | 175 |
| Figur: 7.12 | Netto nasjonalinntekt per innbygger fordelt på kilder. 1 000 kroner | 176 |
| Figur: 7.13 | Utvikling i inntektsfordeling. | 177 |
| Figur: 7.14 | Innstrammingsbehov i offentlige finanser som prosent av BNP. Generasjonsregnskapsberegninger publisert i ulike styringsdokumenter i perioden 2001–2008. | 177 |
| Figur: 7.15 | Antall personer på 16 år og over, fordelt etter høyeste utdanning | 178 |

Figur: 7.16 Langtidsledige og mottakere av
uføreytelser som andel av
befolkningen 179

Figur: 7.17 Forventet levealder ved fødselen
etter kjønn, 1826–2007 179

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:
Akademika AS
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 84 Blindern, 0314 Oslo
E-post: offpubl@akademika.no
Telefon: 22 18 81 00
Faks: 22 18 81 01
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finnes på Internett:
www.regjeringen.no
Publikasjonen finnes også på:
www.statsbudsjettet.no

Forsideillustrasjon: Månelyst AS
Trykk: 07 Gruppen AS - 10/2008



241 379
Trykksak

