



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 12

(2012–2013)

Melding til Stortinget

Perspektivmeldingen 2013



Innhold

1	Utfordringer og valgmuligheter for norsk økonomi	5	5	Inntektsfordeling og livskvalitet	88
1.1	Mål og utfordringer	5	5.1	Innledning	88
1.2	Høy velstand i en omskiftelig verden	7	5.2	Fordeling og velstand	88
1.3	Velferd for alle nå og senere	12	5.3	Inntektsfordeling	91
1.4	En politikk for bærekraftige velferdsordninger	14	5.4	Lavinntekt og inntektsmobilitet	94
			5.5	Velferdsstaten og drivkrefter bak inntektsfordelingen	97
2	Utviklingstrekk i internasjonal økonomi	16	5.6	Fordeling av livslengde	99
2.1	Innledning	16	5.7	Livskvalitet	99
2.2	Drivkrefter i den økonomiske utviklingen	17	6	Bærekraftig utvikling – miljø- og klimautfordringene	104
2.3	Finanskrisen og virkningene på internasjonal økonomi	23	6.1	Innledning	104
2.4	Den økonomiske utviklingen fram mot 2060	28	6.2	Klimautfordringen	105
2.5	Utviklingen i prisene på norske eksportvarer	33	6.3	Utslipp til luft i Norge	112
2.6	Utviklingen i internasjonale kapitalmarkeder	37	6.4	Naturmangfold	117
			6.5	Miljøgifter	119
3	Drivkrefter for langsiktig vekst	41	7	Langsiktige utviklingstrekk i offentlige finanser	122
3.1	Innledning	41	7.1	Innledning	122
3.2	Langsiktig utvikling i verdiskaping og inntekt	41	7.2	Utviklingen i offentlige finanser ...	123
3.3	Arbeidsinnsats	45	7.3	Nærmere om utviklingen i offentlige utgifter	126
3.4	Produktivitetsvekst	55	7.4	Bærekraften i offentlige finanser .	131
3.5	Kapital, investeringer og sparing .	60	7.5	Generasjonsregnskap	137
3.6	Grunnrente fra naturressurser	63	8	Utfordringer og valgmuligheter for videreutvikling av velferdsordningene	141
4	Utfordringer for en stabil utvikling på mellomlang sikt ..	67	8.1	Innledning	141
4.1	Innledning	67	8.2	Økt deltakelse i arbeidslivet	142
4.2	Utviklingstrekk i norsk økonomi .	68	8.3	Bruken av oljeinntekter	148
4.3	Petroleumsvirksomheten og norsk økonomi	70	8.4	En mer effektiv offentlig forvaltning	149
4.4	Lønnsdannelse, konkurranseevne og bytteforhold	73	8.5	Brukerbetaling	151
4.5	Boligmarkedet og husholdningenes gjeld	77	8.6	Skattefinansiering	153
4.6	En politikk for en stabil økonomisk utvikling	80	8.7	Framtidens velferd må p lanlegges i dag	157
			Vedlegg		
			1	Forutsetninger for de økonomiske framskrivingene	158
			2	Tabelloversikt	160
			3	Figuroversikt	161
			4	Oversikt over bokser	165



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 12

(2012–2013)

Melding til Stortinget

Perspektivmeldingen 2013

*Tilråding fra Finansdepartementet 8. februar 2013,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 utfordringer og valgmuligheter for norsk økonomi

1.1 Mål og utfordringer

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

Norge er et godt land å leve i. Vi har et høyt inntektsnivå, og vi kommer godt ut på internasjonale målinger av livskvalitet. Velstanden er jevnere fordelt enn i de fleste andre land, og inntektsforskjeller går i mindre grad i arv. Omfattende offentlige velferdsordninger understøttes av solide statsfinanser. Kombinasjonen av god vekst-

evne, jevn fordeling og gode offentlige ordninger er sentrale kjennetegn ved den norske samfunnsmodellen. Dette må vi ta vare på.

Vårt høye inntektsnivå er et resultat av mer enn 150 år med økonomisk vekst. Veksten i velstand skyldes først og fremst at vi bruker arbeidskraft og produksjonsmidler på en mer effektiv måte. Vi har en omstillingsdyktig og produktiv økonomi. Arbeidsstyrken er godt kvalifisert, og yrkesdeltakelsen er høy. Effektive nasjonale markeder og åpenhet mot internasjonale markeder bidrar til gode rammebetingelser for næringslivet.

Våre omfattende velferdsordninger krever et relativt høyt skattenivå. Vi har erfart at et slikt skattenivå kan kombineres med god økonomisk vekst når vi har et effektivt skattesystem med brede skattebaser og gode vilkår for næringsvirksomhet.

Det makroøkonomiske rammeverket legger til rette for en stabil utvikling i norsk økonomi. Med Statens pensjonsfond utland trekkes et skille mellom opptjeningen av inntektene fra petroleumsvirksomheten og bruken av dem. Handlingsregelen for finanspolitikken håndterer deretter petroleumsinntektene slik at kortsiktige svingninger jevnes ut,

samtidig som inntektene også kommer framtidige generasjoner til gode. Pengepolitikken bidrar til lav og stabil inflasjon og motvirker svingninger i produksjon og sysselsetting. I arbeidet med finansiell stabilitet legges det stor vekt på å fremme soliditet, likviditet og god adferd gjennom regulering og tilsyn.

Vår felles arbeidsinnsats er grunnlaget for velferdssamfunnet. Norge har høy sysselsetting og lav ledighet. Fra 1970 til i dag er yrkesaktiviteten steget betydelig som følge av kvinners økte deltakelse i det betalte arbeidslivet. Å delta i arbeidslivet gir den enkelte økonomisk selvstendighet. Ingenting betyr mer for å bekjempe fattigdom, heve folks levestandard og bedre livskvaliteten enn arbeid. Høy sysselsetting gjør oss også bedre rustet til å møte velferd utfordringer i framtiden.

Sysselsettings- og inntektspolitikken skal bidra til høy yrkesdeltaking, lav arbeidsledighet og god utnyttelse av arbeidskraften. Det inntektspolitiske samarbeidet mellom regjeringen og partene i arbeidslivet spiller en sentral rolle. Norge har høy organisasjonsgrad, en relativt koordinert lønnsdannelse, et velregulert arbeidsliv og et trepartssamarbeid med sterk medvirkning fra arbeidstakerne både på bedrifts- og samfunnsnivå. Det legger til rette for at næringslivet og organisasjonene tar et medansvar for samfunnsutviklingen, særlig for at arbeidsledigheten kan holdes lav. Det inntektspolitiske samarbeidet har bidratt til utjevning og tillit mellom folk. Slik sosial kapital er viktig for velferdssamfunnets økonomiske og sosiale bæreevne.

Vi har et velferdssamfunn med gode ordninger for inntektssikring og et godt offentlig tilbud av tjenester. Det omfatter en betydelig offentlig satsing på helse- og omsorgstjenester, barnehager, utdanning og forskning. Velferdsordningene er søkt utformet slik at de kan bidra til velferd for den enkelte, jevn fordeling og god økonomisk vekst. Et omfattende sosialt sikkerhetsnett gir økonomisk trygghet for arbeidstakere og bedrer omstillingsevnen i økonomien.

Norge ville aldri nådd dagens velstandsnivå uten handel og annet økonomisk samkvem med andre land. Særlig sentralt står EØS-samarbeidet med fri bevegelse av arbeid, kapital, varer og tjenester. Teknologiske nyvinninger ute skaper nye muligheter dersom vi selv evner å ta dem i bruk. Det krever god omstillings- og konkurransevne. Samtidig vil endringer i produksjon og etterspørsel i andre land i stor grad bestemme utviklingen i prisene på vår eksport og import.

En tettere sammenvevd verden har også brakt med seg økt innvandring. Mange innvandrere får

opphold i Norge av humanitære eller familiære årsaker, men de siste årene har arbeid vært den viktigste årsaken til innvandring. Et mer mangfoldig samfunn innebærer både muligheter og utfordringer. Det er særlig viktig at innvandrerne deltar i arbeidslivet og at vi unngår sosial dumping.

De siste 40 årene har petroleumsvirksomheten satt sitt preg på utviklingen i norsk økonomi. Den særlig høye lønnsomheten i næringen gir både en betydelig etterspørsel etter varer og tjenester fra fastlandsøkonomien og store inntekter til staten. Det siste tiåret har oppgang i prisene på olje og gass gitt Norges disponible realinntekt et solid løft.

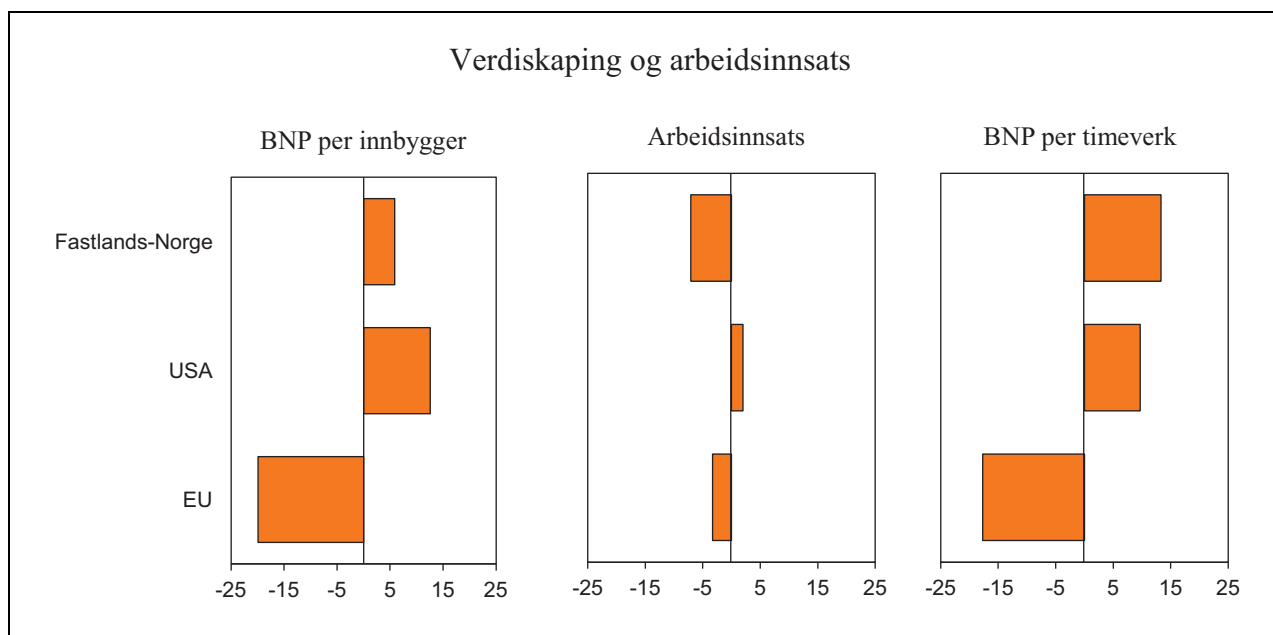
Den samlede produksjonen av olje og gass på norsk sokkel ser ut til å ha passert toppen. Etterspørselen fra petroleumsnæringen vil etter hvert gå ned, men det er usikkert når og hvor raskt det vil skje. Det ligger an til at staten i lang tid framover fortsatt vil få betydelige inntekter fra petroleumsvirksomheten, og pensjonsfondet kan vokse i flere tiår. Om 15-20 år vil likevel fondet trolig gradvis bidra mindre til finansieringen av offentlige utgifter målt i forhold til verdiskapingen i fastlandsøkonomien.

Stigende levealder fører til at befolkningen vil eldes både i Norge og i de fleste andre tradisjonelle industriland. Stigende levealder er et tegn på et godt samfunn. Samtidig kan det bli en utfordring for arbeidsinnsats og statsfinanser hvis avgangsalderen fra arbeidslivet ikke endrer seg tilsvarende. Selv om avkastningen av pensjonsfondet gir et viktig bidrag til å finansiere offentlig sektors utgifter, er fondet langt fra stort nok til å løse utfordringene ved en aldrende befolkning.

Langvarig økonomisk vekst har gitt store deler av verden høyere inntekter og økt velferd, men den økte produksjonen har også skapt miljøproblemer. Uten omfattende internasjonale tiltak for å redusere utslippene av klimagasser vil klimændringene kunne bli vidtrekkende. Havnivåstigning vil gjøre lavtliggende områder sårbare for oversvømmelser. I tillegg vil faren for ekstreme værhendelser øke. Utviklingslandene er særlig sårbare for en slik utvikling.

Klimaproblemet kan bare løses gjennom bred internasjonal samhandling. Det enkelte land har likevel et ansvar for å føre en aktiv nasjonal politikk for å redusere utslippene av klimagasser. En omstilling av Norge til et lavutslippssamfunn vil legge føringer på vår økonomiske utvikling.

Valgene vi tar i dag har konsekvenser på kort sikt, men påvirker også rommet for framtidige handlinger. Derfor må den løpende politikken vurderes i et langsiktig perspektiv. Det krever analyser av drivkreftene bak utviklingen og innsikt i



Figur 1.1 BNP per innbygger og bidrag til denne fra arbeidsinnsats (timeverk per innbygger) og BNP per timeverk. Forskjell fra gjennomsnittet for den rikeste halvdel av OECD-landene i prosent. 2010

Kilde: OECD.

konsekvensene av ulike valg. Perspektivmeldingen 2013 skal bidra til dette. Den omhandler rammer og utfordringer for en bærekraftig politikk, og hvilke valgmuligheter vi har i møte med utfordringene. Langsiktige utviklingstrekk, herunder aldring av befolkningen og utfasing av petroleumsvirksomheten, står sentralt.

1.2 Høy velstand i en omskiftelig verden

1.2.1 En liten åpen økonomi

Norge har et høyere inntektsnivå enn de aller fleste andre land. Medregnet petroleumsvirksomheten er BNP per innbygger om lag 20 pst. høyere enn i USA. Også hvis vi bare ser på fastlands-BNP ligger vi høyt. Figur 1.1 viser BNP per innbygger splittet opp i arbeidsinnsats per innbygger og BNP per timeverk. Det framgår at arbeidsinnsatsen er lavere i Norge enn i USA og EU. Vi får imidlertid mer igjen for hver arbeidet time. Avstanden til EU er særlig stor. Det er dels fordi vår produktivitet er høy, og dels fordi vi får gode priser på det vi selger til andre land.

Et lite land som Norge har spesielt stort utbytte av den arbeidsdelingen internasjonal handel gir mulighet for. De senere årene har Norge blitt knyttet enda tettere sammen med andre land gjennom handel, arbeidsinnvandring og kapital-

strømmer. Åpning av grenser og lavere kostnader ved handel endrer tilbud av og etterspørsel etter varer og tjenester på verdensmarkedet. Folkerike land som Kina, India og Brasil er blitt sterkere integrert i verdensøkonomien. Det har økt antallet mennesker som deltar i det internasjonale varebyttet. Markedene blir større. Dette øker spesialiseringsgevinstene ved internasjonal handel. Den kraftige veksten i asiatiske land forskyver samtidig det økonomiske tyngdepunktet i verden.

Vårt ressursgrunnlag og vår næringsstruktur gjør at vi påvirkes annerledes av utviklingen i framvoksende økonomier enn andre land i OECD-området. Siden slutten av 1990-tallet har raskt økende etterspørsel, særlig fra land i Asia, gitt prisoppgang på viktige norske eksportprodukter. Samtidig er vår import vridd i retning av billigere forbruksvarer fra de samme landene. Dette har gitt en betydelig forbedring av vårt bytteforhold overfor utlandet, samtidig som denne importen i liten grad konkurrerer med varer vi selv produserer. Kjøpekraften for husholdningene har økt, samtidig som lønnsomheten i næringslivet har holdt seg oppe.

Den videre utviklingen i prisene på vår import og eksport er usikker, ikke minst gjelder dette oljeprisen. Dersom veksten i verdensøkonomien bremser kraftig opp, kan olje- og gassprisene falle mye. Teknologitvilling, nye energikilder og mer omfattende prising av utslipp av klimagasser kan

også påvirke olje- og gassprisene framover. Utviklingen i disse prisene har stor betydning både for aktiviteten i petroleumsvirksomheten og for landets og statens inntekter.

Samtidig får avkastningen i internasjonale kapitalmarkeder økende betydning for vårt inntektsnivå etter hvert som pensjonsfondet vokser. For å redusere samlet risiko er fondets investeringer spredt på ulike aktivklasser og et bredt utvalg av land, sektorer og selskaper. Vi må likevel være forberedt på at avkastningen av investeringene vil kunne svinge mye også framover.

Sentrale utviklingstrekk i internasjonal økonomi drøftes nærmere i kapittel 2.

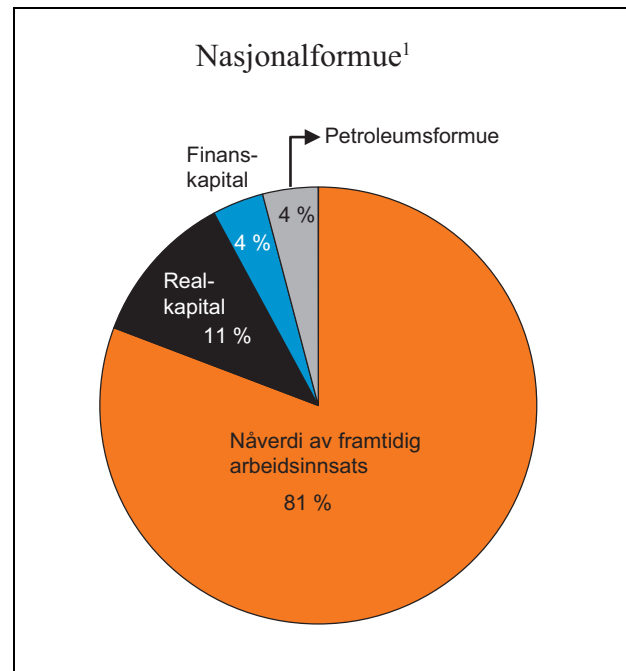
1.2.2 Velstand krever god ressursbruk og høy produktivitet

Selv om verdien av pensjonsfondet og de gjenværende petroleumsreservene er stor, er disse to størrelsene beskjedne sammenliknet med inntektene som skapes i fastlandsøkonomien. Virksomheten i fastlandsøkonomien er hovedgrunnlaget for produksjon, sysselsetting og inntekt. Vår nasjonalformue består først og fremst av verdien av det arbeidet vi utfører – i dag og i framtiden, jf. figur 1.2.

Yrkesdeltakelsen er høy i Norge sammenliknet med andre land, særlig blant kvinner og eldre arbeidstakere. Samtidig står mange utenfor arbeidslivet som følge av nedsatt arbeidsevne. Flere av disse kan ha evne og vilje til fortsatt arbeidsinnsats, dersom det blir lagt til rette for det. Også god integrering av innvandrere i arbeidsmarkedet er viktig for å oppnå høy yrkesdeltakelse framover.

I tiårene som kommer vil befolkningen eldes. Regnet per innbygger vil arbeidstilbudet kunne falle med mindre avgangsalderen fra arbeidslivet øker i tråd med økt levealder. Lavere arbeidsinnsats vil svekke produksjonen av varer og tjenester både i offentlig og privat sektor.

Stigende levealder og bedre helse innebærer at flere kan stå lenger i arbeid. Pensjonsreformen gir incentiver til økt arbeidsinnsats gjennom hele yrkeslivet ved tettere og mer oversiktlig sammenheng mellom alderspensjon og inntekten som yrkesaktiv. Fleksibel pensjonsalder, muligheten for å kombinere arbeid og pensjon og levealderjustering av pensjonsutbetalingene stimulerer til å stå i arbeid lenger. Også uføreforhøringen og arbeidet for et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) har som mål å legge til rette for økt arbeidsinnsats bl.a. ved å gjøre det lettere å kombinere arbeid og trygd. Fleksibel pensjonsalder og høyere inntektsnivå gir imidlertid også større mulighet til å priori-



Figur 1.2 Netto nasjonalformue per innbygger. 2010. Prosent

¹ Petroleumsformuen er beregnet som nåverdien av framtidig grunnrente per innbygger. Se ellers vedlegg 1.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

tere fritid framfor jobb. Hvis de styrkede insentivene til arbeid slår ut i økt arbeidstilbud, vil det gi et betydelig løft i disponibel realinntekt. Arbeidsinnsatsen kan også bli trukket opp ved at flere trekkes inn i arbeidsstyrken.

Arbeidsgivere har en nøkkelrolle i arbeidet for et arbeidsliv der alle kan delta. Utformingen av skattesystemet, trygdeordninger og annet regelverk som berører arbeidsforhold, påvirker også arbeidsgiveres incentiver til å sysselsette og tilrettelegge på arbeidsplassen. Incentivene som arbeidstakere og arbeidsgivere står ovenfor må ses i sammenheng.

Til tross for høy sysselsetting er arbeidsinnsatsen mindre i Norge enn i gjennomsnitt for OECD-landene når innsatsen regnes i timer per innbygger i arbeidsdyktig alder. Årsaken er kort gjennomsnittlig arbeidstid sammenliknet med andre land. Det kan dermed være et potensial for større arbeidsinnsats framover i form av økt gjennomsnittlig arbeidstid. I noen år framover vil nye kohorter av kvinner ha høyere utdanning og sterkere tilknytning til arbeidslivet enn de eldre generasjonene de erstatter. Det trekker i retning av lengre gjennomsnittlig arbeidstid. Samtidig kan økonomisk velstandsvekst også framover i noen grad bli tatt ut i form av mer fritid, slik vi har sett både i Norge og andre OECD-land de siste

tiårene. Hvis denne effekten er størst, slik at gjennomsnittlig arbeidstid fortsetter å falle, vil det trekke veksten i produksjon og inntekt ned. Motsvarende vil lengre gjennomsnittlig arbeidstid øke veksten i produksjon og inntekt.

Etter utvidelsen av EU i 2004 har arbeidsinnvandringen til Norge gått kraftig opp. Om lag 60 pst. av oppgangen i antall sysselsatte i denne perioden har vært innvandrere. Dette tilskuddet til arbeidsstyrken bidro til å forlenge den sterke oppgangskonjunkturen i norsk økonomi i forkant av finanskrisen. De to siste årene har vi igjen sett at arbeidsinnvandringen kan bidra til å øke produksjonskapasiteten og evnen til omstilling i norsk økonomi. Samtidig gir høy arbeidsinnvandring økt etterspørsel etter boliger og høyere utnyttelse av veier og annen infrastruktur. Arbeidsinnvandringen kan dermed ha bidratt til å dempe veksten i lønningene, men øke veksten i boligprisene. Arbeidsinnvandringen vil også kunne gi større forskjeller i lønn og andre arbeidsvilkår. Det gjør arbeidet mot sosial dumping viktig. Framover vil arbeidsinnvandringen avhenge av den økonomiske situasjonen her hjemme og i de nye EU-landene, herunder forskjeller i konjunktursituasjon og inntektsnivå. Befolkningsutviklingen er dermed blitt mer avhengig av økonomiske forhold enn vi har vært vant til. Usikkerheten om befolkningens framtidige størrelse og sammensetning har økt. Erfaring fra andre land viser at arbeidsinnvandring kan variere kraftig over tid, og også snu ved økonomiske tilbakeslag.

Tilgang på realkapital i form av maskiner, transportmidler, bygninger og infrastruktur er viktig for produksjonsmulighetene i en moderne økonomi. Realkapitalen forringes ved bruk. For å opprettholde eller øke beholdningen av realkapital må husholdninger, bedrifter og offentlig forvaltning investere. Siden Norge deltar i internasjonale vare- og kapitalmarkeder kan vi frikoble løpende investeringer fra løpende sparing, både i privat og offentlig sektor. Et velfungerende kapitalmarked gir derfor viktige bidrag til en fornuftig tilpasning av kapitalbruken og en effektiv økonomi.

Velstandsutviklingen avhenger av hvor godt vi bruker ressursene våre. Den økonomiske veksten i Fastlands-Norge er særlig drevet av vekst i produktiviteten. Produktiviteten er høy i Norge sammenliknet med nivået i andre land. Høy vekst i produktiviteten krever evne til omstilling fra mindre lønnsomme til mer lønnsomme bedrifter og næringer. Også framover vil en effektiv og omstillingsdyktig økonomi være en forutsetning for høy verdiskaping.

Et makroøkonomisk rammeverk som legger til rette for forutsigbare rammebetingelser og en stabil økonomisk utvikling gir et viktig bidrag til god produktivitsvekst. Perioder med høy ledighet kan svekke kunnskap og ferdigheter hos arbeidstakerne. Svingninger i økonomien skaper usikkerhet, som kan gi lavere investeringer og svekke bedriftens evne til å skape verdier over tid.

Skal arbeidsstyrken være omstillingsdyktig, må den ha riktig kompetanse. Utdanningssystemet må holde høy kvalitet fra barnehage til universitetet. Et godt utdanningssystem vil støtte Norges forsknings- og utviklingsarbeid og vår evne til å tilegne oss innsikt fra tilsvarende arbeid i andre land. Gode helse- og omsorgstjenester vil kunne bidra til å mobilisere den enkeltes ressurser og styrke deltakelsen i arbeidslivet. Velfungerende offentlige tjenester kan dermed bidra til høy deltakelse i arbeidslivet og et produktivt næringsliv.

Effektive nasjonale markeder bidrar til gode rammebetingelser for næringslivet og til at arbeidskraft og kapital kanaliseres dit hvor de kaster mest av seg. Virksom konkurranse er et virkemiddel for å oppnå dette. For å understøtte en effektiv ressursbruk må alle bedrifter og næringer stilles overfor like rammebetingelser, herunder skatter og avgifter. Et velfungerende rettsystem, godt forankrede eiendomsrettigheter og lite korrupsjon er også grunnleggende forutsetninger for økonomisk vekst.

Verdensbanken rangerer 183 land etter hvor godt forholdene ligger til rette for næringsvirksomhet («Doing business»-indikatoren). Norge var nummer seks i siste utgave av denne rangeringen.

Langsiktige drivkrefter for økonomisk vekst drøftes nærmere i kapittel 3.

1.2.3 Stabilisering av den økonomiske utviklingen

Økonomien vokser ikke jevnt over tid. Store svingninger i produksjon og sysselsetting rundt den langsiktige vekstbanen koster. Økonomiske nedgangskonjunkturer reduserer velferden, både for de som rammes av arbeidsledighet og for samfunnet som helhet. Hensynet til en stabil økonomisk utvikling er derfor viktig i den økonomiske politikken. Mange land har erfart at arbeidsledighet kan bite seg fast på et høyt nivå. Det kan gi store og langvarige tap av produksjonsevne.

En velfungerende finanssektor har stor betydning for økonomiens vekstevne. Den kan bidra til å kanalisere sparemidler til de mest lønnsomme investeringsprosjektene og til å omfordele risiko

mellom aktører. Samtidig har vi både i Norge og andre land flere eksempler på økonomiske tilbakeslag med bakgrunn i finansmarkedene og finansielle ubalanser. Disse har også ofte vært dypere og mer langvarige enn andre tilbakeslag. Reguleringen av finansmarkedene må sette banker og andre finansinstitusjoner i stand til å formidle kreditt også når uforutsette hendelser setter likviditet eller lønnsomhet under press. Den kraftige oppgangen i boligpriser og husholdningers gjeld i Norge etter første halvdel av 1990-tallet kan gi utfordringer både for den finansielle stabiliteten og for stabiliteten i norsk økonomi.

Finanskrisen illustrerer den økte sårbarheten som følger av at økonomiene veves tettere sammen, slik at økonomisk uro og tilbakeslag kan spre seg raskere og med større kraft enn før. For å øke fordelene ved globalisering og redusere risikoen for økonomiske kriser kreves internasjonalt samarbeid. Særlig er det behov for å regulere finanssektoren bedre.

I tillegg må vår egen økonomiske politikk bidra til å gjøre økonomien mest mulig robust mot uforutsette hendelser. Vi må søke å forebygge ubalanser som har sin rot i innenlandske forhold, samtidig som husholdninger, bedrifter og offentlig forvaltning må være rustet til å møte de forstyrrelser som kommer utenfra. Finanspolitikken må unngå å gi ekstra fart i gode tider og å stramme inn i dårlige tider. Det siste fordrer tilstrekkelige reserver. Organiseringen av arbeidsmarkedet må legge til rette for omstillinger. Det inntektspolitiske samarbeidet er en sentral del av den økonomiske politikken i Norge. Den norske modellen for lønnsforhandlinger bygger på at lønnsveksten over tid skal holdes innenfor rammer konkurranseutsatt virksomhet kan leve med. Det understøtter en utvikling med høy sysselsetting, lav ledighet og solid utenriksøkonomi.

Gjennom de siste førti årene har petroleumsvirksomheten hatt stor betydning for utviklingen i produksjon og sysselsetting. Oppbyggingen av petroleumsvirksomheten har gitt Norge en stor og lønnsom næring, med ringvirkninger i form av aktivitet og næringsutvikling i fastlandsøkonomien. I tillegg har næringen bidratt til store inntekter for fellesskapet. Etter hvert som petroleumsressursene tømmes, vil også næringen avta i betydning. Når og hvor raskt er usikkert. Over tid vil imidlertid lavere aktivitet i petroleumsvirksomheten gradvis bidra til å trekke veksten i innenlandsk etterspørsel ned, etter at næringen har gitt betydelige vekstimpulser i mer enn førti år.

Når petroleumsnæringen etter hvert avtar i betydning, vil vi trenge andre konkurransedyktige

næringer. Norsk leverandørindustri leverer i dag varer og tjenester også til petroleumsvirksomhet i andre land. Dersom bortfall av etterspørsel fra norsk sokkel erstattes av leveranser til utlandet, vil det dempe omstillingskostnadene. Det kan likevel bli krevende å få til den nødvendige omstillingen av arbeidskraft og kapital, uten å gå gjennom en periode med redusert ressursutnyttelse og økt arbeidsledighet. Omstillingen kan bli ekstra krevende dersom bakgrunnen er et kraftig fall i oljeprisen. Et slikt fall vil ikke bare redusere aktiviteten på norsk sokkel, men også gi lavere aktivitet i tilsvarende virksomhet i andre land.

En stabil økonomisk utvikling er tema for kapittel 4 i denne meldingen.

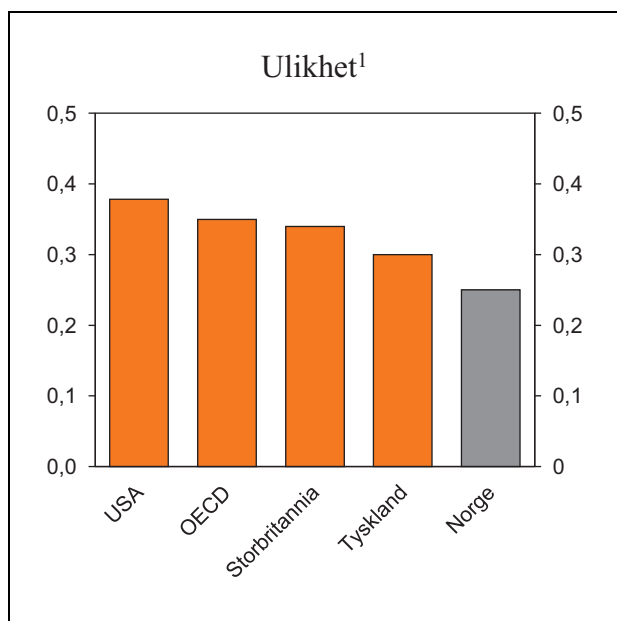
1.2.4 Inntektsfordeling og livskvalitet

Gode fellesskapsløsninger legger til rette for at innbyggerne kan leve gode liv. Sammen med veksten i velstand har utviklingen av et felles, offentlig sikkerhetsnett betydd mye for å bekjempe fattigdom og utrygghet som var utbredt i Norge noen generasjoner tilbake.

I Norge er inntektene jevnere fordelt enn i mange andre land, jf. figur 1.3. I tillegg går forskjellene i mindre grad i arv. Det må ses i sammenheng med relativt små lønnsforskjeller, høy sysselsetting og lav ledighet, samt skatte- og overføringssystemer som omfordeler inntekter. Like muligheter for innbyggerne fremmes ved betydelig offentlig satsing på bl.a. barnehager, skole og høyere utdanning. Gratis eller offentlig subsidierte tjenester bidrar også til å jevne ut konsummuligheter. Universelle ordninger for å sikre inntekter og et bredt tilbud av offentlige tjenester reduserer risiko ved sykdom, uførhet og tap av arbeid.

Et godt skattesystem gir grunnlag for å finansiere velferdstjenester og overføringsordninger samtidig som økonomiens vekstevne opprettholdes. I seg selv er dette et viktig bidrag til omfordeling, fordi vi da kan ha brede og gode velferdstjenester og ordninger for inntektssikring. I tillegg er den direkte omfordelingen gjennom skattesystemet blitt styrket etter skattereformen i 2006.

Samspillet mellom jevn fordeling, høy økonomisk vekst og lav arbeidsledighet har fått økende oppmerksomhet i OECD-landene, bl.a. med utgangspunkt i erfaringene fra de nordiske landene. Mens gjelds- og finanskrisen trolig har bidratt til å øke forskjellene i mange land, har inntektsfordelingen i Norge vært ganske stabil. En viktig forklaring er at ledigheten i Norge har holdt seg lav. Det viser hvor viktig bred deltakelse i arbeidslivet er for å redusere inntektsforskjeller.



Figur 1.3 Gini-koeffisienter basert på disponibel husholdningsinntekt etter skatter og overføringer. 2008 eller seneste tilgjengelige år

¹ Ulikhet er målt ved Gini-koeffisienten, som er et mye benyttet mål på graden av inntektsulikhet i et land. Dersom alle har samme inntekt, vil Gini-koeffisienten være lik 0. Den vil være lik 1 dersom én person eller husholdning har all inntekt i samfunnet. OECD-gjennomsnittet er befolkningsvektet.

Kilde: OECD.

Skatte- og trygdeordningene må derfor utformes slik at det lønner seg å jobbe. Arbeid er ikke bare viktig for økonomisk vekst og bærekraftige offentlige finanser. Arbeid er også det viktigste for å unngå fattigdom og sosial ekskludering.

Selv om Norge ikke har fattigdom i verdensmålestokk, kan det være vanskelig å ha klart mindre enn de rundt seg. Inntektsnivå og helse, levealder, utdanning og familiesituasjon ser ut til å påvirke hverandre gjensidig. Også det lille mindretallet som faller utenfor, må løftes. Personer med innvandrerbakgrunn er overrepresentert i gruppen med vedvarende lav inntekt, og høy innvandring har holdt antallet husholdninger med lav inntekt oppe. Det viser hvor viktig det er at alle får godt fotfeste i arbeidslivet.

Store forskjeller kan redusere oppslutningen om en samfunnsmodell med brede, skattefinansierte velferdsordninger. Brede fellesskapsløsninger må bygge på at alle innbyggerne har glede av skattene som betales inn.

Materiell levestandard er ikke alene tilstrekkelig for god livskvalitet. Helse, tilknytning til arbeidslivet, utdanning, miljø, familie og sosiale relasjoner, kultur, trygghet og demokratiske ret-

tigheter er også viktige faktorer. Samtidig er det stor samvariasjon mellom inntektsnivå og ulike mål for livskvalitet, både innenfor hvert enkelt land og mellom land. Enkelte av faktorene kan være vanskelige å måle. Både i Norge og i andre land samles det inn omfattende statistikk for å belyse ulike sider ved livskvalitet, og Norge kommer jevnt over godt ut.

Inntektsfordeling og livskvalitet behandles nærmere i kapittel 5.

1.2.5 Utvikling innenfor bærekraftige rammer

Produksjon og forbruk legger beslag på naturressurser og energi. I tillegg kan økonomisk aktivitet belaste miljøet og redusere naturmangfoldet. Utslipp av klimagasser bidrar til global oppvarming. Andre utslipp til luft, vann og jord kan gi store lokale eller regionale kostnader. Noen kostnader kan reduseres ved å øke investeringene i produksjonskapital og kunnskap. I andre tilfeller er det nødvendig å begrense den skadelige aktiviteten.

De fleste industrilandene har kommet langt i å løse nasjonale og regionale miljøproblemer. Derimot har verdenssamfunnet ikke løst de globale miljøproblemene. Plante- og dyrearter utrykkes langt raskere enn det som har vært normalt i jordens historie. Miljøgifter tas opp i økosystemene også andre steder enn der utslippene finner sted. Både nasjonalt og internasjonalt arbeides det med å begrense spredning av miljøgifter og stanse tapet av naturmangfold. Innhenting av kunnskap og verdsetting av tjenester fra naturen er viktige verktøy i denne sammenhengen.

Klimautfordringen står i en særstilling. Utslipp av klimagasser er tett knyttet til økonomisk aktivitet, og konsekvensene av klimaendringer er både uoversiktlige og alvorlige. Gjennom klimaforhandlingene i regi av FN er nesten alle land blitt enige om at målet er å begrense den globale oppvarmingen til under to grader. Landene har så langt likevel ikke samlet seg om forpliktende og vidtrekkende avtaler som gir tilstrekkelig reduksjon i utslipp av klimagasser. Framover ventes veksten i utslipp å komme i framvoksende økonomier og utviklingsland. Skal klimautfordringen løses, må utslipp over tid reduseres i alle deler av verden.

Norsk klimapolitikk er basert på klimaforliket i Stortinget i 2012 og bygger på at vi fører en aktiv nasjonal klimapolitikk der vi bruker et bredt sett av virkemidler for å redusere de nasjonale utslippene. Målet er en langsiktig omstilling av Norge til et lavutslippsamfunn. Regjeringen vil forsterke den nasjonale virkemiddelbruken for å oppnå

dette målet. Samtidig vil det være nødvendig å tilpasse oss de klimaendringene som uansett vil komme.

Skal verden lykkes med å nå togradersmålet, må store deler av verdens utslipp prises. Prising bidrar til å omstille forbruk og produksjon i bærekraftig retning og er vårt viktigste virkemiddel i arbeidet mot de globale klimaendringene. Prising er også vårt viktigste nasjonale virkemiddel for lavere utslipp. For å utløse de nødvendige omstillingene for å nå togradersmålet, må CO₂-prisene bli høye i løpet av de neste tiårene.

Fra 2013 er rundt 80 pst. av alle utslipp i Norge underlagt kvoteplikt eller avgift. Norge bidrar også til betydelige utslippsreduksjoner i utviklingsland. Ny teknologi er en nødvendig del av løsningen på klimautfordringen, og priser på utslipp er spesielt viktig for at ny teknologi skal bli tatt i bruk. Ettersom det ikke har betydning for klimaet hvor utslippene finner sted, bør utslippene reduseres der det koster minst. Kostnadene ved å investere i energieffektivisering, fornybar energi-produksjon og teknologiutvikling kan bli store. Kostnadene ved ikke å foreta seg noe, kan bli enda større.

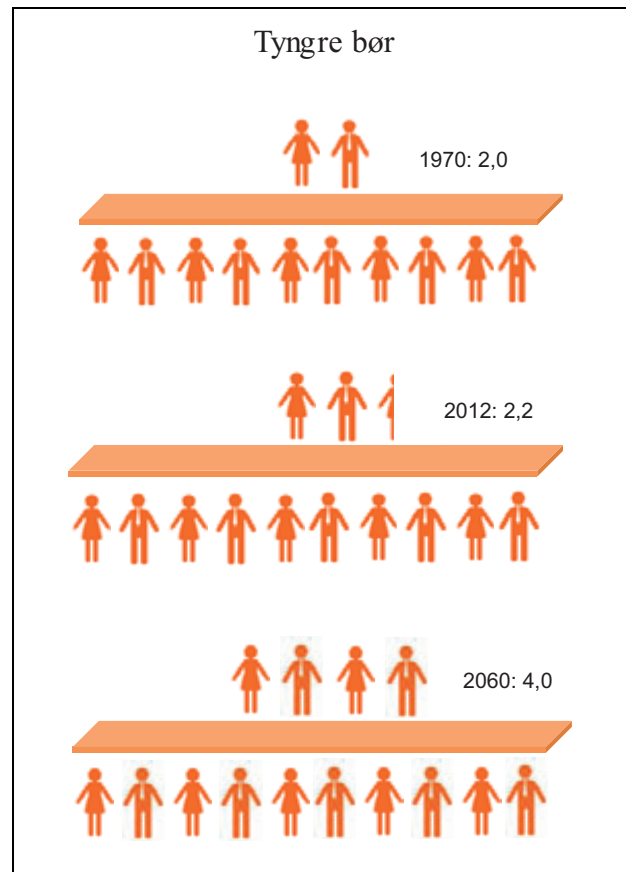
Bærekraftig utvikling drøftes nærmere i kapittel 6.

1.3 Velferd for alle nå og senere

Utgiftene over offentlige budsjetter utgjør i dag grovt regnet halvparten av verdiskapingen i økonomien, dobbelt så mye som for femti år siden. For hundre år siden var nivået bare 10 pst. av BNP. Sammensetningen har også endret seg over tid. Nye offentlige tjenester har kommet til, og overføringene til husholdningene har gått markert opp.

I alle moderne samfunn finansieres fellesgoder som forsvar, politi, rettsvesen og offentlig administrasjon med skatter og avgifter. I Norge gjelder det samme i stor grad også for individrettede tjenester som utdanning, helse og omsorg. I tillegg sikrer pensjons- og stønadsordningene i folketrygden mot inntektsbortfall ved arbeidsledighet, sykdom, uførhet og høy alder.

Ambisjonen om å gi alle lik tilgang til grunnleggende velferdsordninger står sentralt i den norske velferdsmodellen. Fellesfinansierte offentlige tjenester og stønadsordninger innebærer overføringer både mellom mennesker og over livet. I gjennomsnitt mottar barn, ungdom og eldre mer fra fellesskapet enn de betaler inn, mens velferdsordningene i all hovedsak finansi-



Figur 1.4 Antall personer 67 år og over per ti personer i yrkesaktiv alder (20-66 år)

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

eres av befolkningen i yrkesaktiv alder. Denne avhengigheten utgjør en uskrevet kontrakt mellom generasjonene. I vår samfunnsmodell gjelder dette for hele samfunnet, ikke bare innen hver enkelt familie.

Siden utgifter og inntekter varierer så sterkt med alder, får endringer i alderssammensetningen i befolkningen stor betydning for utviklingen i offentlige finanser. De siste hundre årene har forventet levealder ved fødsel steget med mer enn to år per tiår. Levealderen ventes fortsatt å øke fram til neste århundreskifte. Befolkningen eldes dermed over tid, selv om fødselstallene er høyere i Norge enn i mange andre vestlige land. De siste tjue årene har dette bidraget til aldring blitt overskygget av at store etterkrigskull og små kull før krigen har gitt flere yrkesaktive per pensjonist. Nå står etterkrigskullene på terskelen til pensjonsalderen, og de neste femti årene kan antall personer 67 år og over bli nesten doblet sammenliknet med antall personer i yrkesaktiv alder, jf. figur 1.4.

Hvis en mindre andel av befolkningen deltar i arbeidslivet, blir det tyngre å videreføre vår vel-

ferdsmodell. Utgiftene til pensjoner vil øke kraftig i årene framover, og det samme vil etter hvert utgiftene til omsorg og helse. Dessuten blir det behov for flere ansatte til å utføre helse- og omsorgstjenestene.

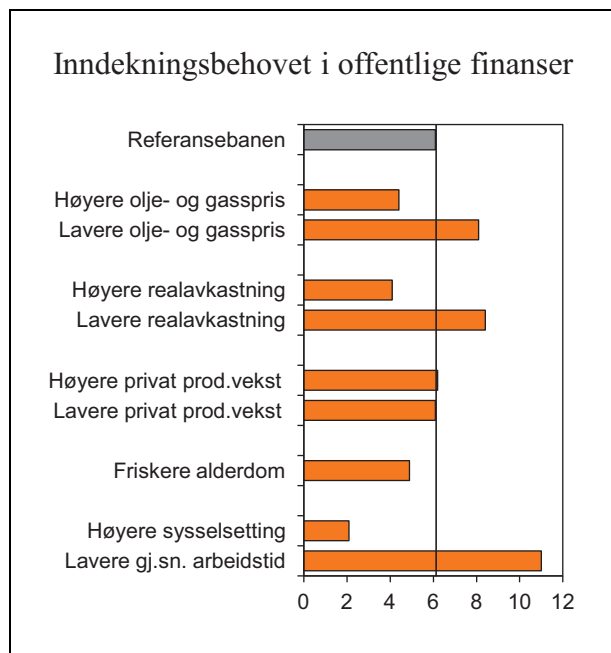
Dette skaper utfordringer for offentlige finanser. Handlingsregelen for bruk av oljeinntekter sikrer at avkastningen av Statens pensjonsfond utland gir et varig bidrag til finansieringen av de offentlige velferdsordningene. Størrelsen på fondet vil etter hvert stabiliseres, samtidig som økonomien forventes å vokse videre. I forhold til økonomiens størrelse vil derfor dette finansieringsbidraget avta på lengre sikt.

Utfordringene for offentlige finanser kan forsterkes av forventninger og ønsker om å bygge tjenestetilbudet videre ut. For mange offentlige tjenester øker etterspørselen med inntektsnivået i samfunnet. For eksempel ser det ut til at forventningene til utdanning og helse- og omsorgstjenester øker med inntektsnivået. Når prisen for brukerne av tjenestene er null eller lav, er det lite som begrenser etterspørselen.

I denne meldingen er det gjort anslag for hva som skal til for å kunne videreføre dagens velferdsordninger de neste femti årene. Disse beregningene indikerer at en slik videreføring innebærer en betydelig økning i aldersrelaterte utgifter som ikke dekkes av vekst i skatteinntekter eller avkastning av pensjonsfondet. Behovet for inndekning stiger til om lag 6 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien fram mot 2060 dersom arbeidstilbudet ikke øker når levealderen øker. For å finansiere de økte utgiftene knyttet til aldringen må vi enten øke inntektene i offentlig sektor eller finne fram til innsparinger som ikke undergraver de viktigste velferdsordningene.

Anslagene er usikre. De avhenger av forutsetningene som er gjort, og forhold utenfor vår kontroll betyr mye for utviklingen. Normale variasjoner i de sentrale forutsetningene rokker ikke ved dette bildet.

På samme måte som høye petroleumspriser og høy avkastning i internasjonale kapitalmarkeder bidrar til økt disponibel inntekt for Norge, bedrer det situasjonen for våre offentlige finanser. Petroleumsprisene slår direkte inn i statens netto kontantstrøm som avleires i pensjonsfondet. Avkastningen i internasjonale kapitalmarkeder styrer avkastningen av fondet. Den høye olje- og gassutvinningen vi har nå og størrelsen på fondet innebærer at disse faktorene betyr mye for utviklingen i finansieringsbidraget fra fondet og dermed for offentlige finanser framover. Figur 1.5 illustrerer betydningen av at oljeprisen øker eller



Figur 1.5 Behovet for inndekning i offentlige finanser i 2060 ved ulike utviklingsforløp. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet.

faller med 125 kroner per fat og av at avkastningen av pensjonsfondet blir ett prosentpoeng høyere eller lavere enn i referansebanen.

Større vekst i produktiviteten i privat sektor gir høyere samlet velstand og styrker grunnlaget for finansiering av offentlige velferdsordninger. Det løser likevel ikke i seg selv utfordringene for offentlige finanser. Høyere produktivitet gir høyere lønnsnivå. Det gir høyere skatteinntekter, men også større utgifter til lønn, pensjoner og andre overføringer. Høyere vekst i produktiviteten i offentlig sektor gir derimot et handlingsrom som kan brukes til å styrke offentlige finanser. Hvis vi lykkes med å effektivisere ressursbruken i offentlig sektor med $\frac{1}{4}$ pst. per år, vil det redusere finansieringsbehovet tilsvarende om lag $3\frac{3}{4}$ pst. av Fastlands-Norges BNP i 2060. Det er imidlertid vanskelig å måle produktiviteten i offentlig virksomhet, og dermed også mer krevende å styre den.

Økt levealder vil forhåpentligvis føre til en friskere alderdom, men kan også gi lengre perioder med varige lidelser som demens og muskelsvekligheter. Friskere eldre kan føre til at behovet for omsorgstjenester reduseres for gitt alder, og i så fall lettes utfordringene for offentlige finanser. I figuren viser vi en beregning der helsetilstanden til de eldre gradvis bedres etter hvert som levealderen øker. Dekningsgradene for omsorgstjenester for alderstrinnene 74-89 år er dermed justert ned.

Utviklingen i arbeidstilbudet framstår som særlig viktig. Skatt på arbeid er en helt sentral inntektskilde for offentlige budsjetter. Lykkes vi med å øke sysselsettingen, vil det gi en markert bedring i offentlige finanser. I figuren viser vi virkningen av at arbeidstilbudet øker i tråd med Statistisk sentralbyrås beregninger av hvordan pensjonsreformen kan slå ut. Gitt de øvrige forutsetningene i referansebanen, vil det langt på vei dekke finansieringsbehovet fram mot 2060. Hvis flere kommer i arbeid framfor på trygd, vil bidraget øke ytterligere, fordi vi da ikke bare får større inntekter, men også mindre utgifter. I beregningen er det ikke tatt hensyn til en eventuell nedgang i trygdeutgiftene.

Fallende gjennomsnittlig arbeidstid har samme virkning på offentlige finanser som nedgang i sysselsettingen. I figuren viser vi betydningen av at den trendmessige nedgangen i gjennomsnittlig arbeidstid fra de siste tjue årene fortsetter. Arbeidsinnsatsen i 2060 blir da over 10 pst. lavere enn i referansebanen. Finansieringsbehovet vil nesten dobles. Motsatt vil høyere gjennomsnittlig arbeidstid styrke offentlige finanser på samme måte som økt sysselsetting.

Vi kan ikke basere bærekraften i offentlige finanser på et håp om høye petroleumspriser og høy avkastning av pensjonsfondet, eller på at økt levealder også skal gi friskere alderdom. Vår arbeidsinnsats er imidlertid opp til oss selv. Dette er bakgrunnen for at *arbeidslinjen* må være hovedstrategien for å møte utfordringene framover. Et høyt arbeidstilbud er en avgjørende forutsetning for å kunne videreføre og videreutvikle godt utbygde velferdsordninger.

Langsiktige utviklingstrekk i offentlige finanser drøftes nærmere i kapittel 7.

1.4 En politikk for bærekraftige velferdsordninger

Finanspolitikken skal håndtere inntektene fra petroleumsvirksomheten på en måte som gir varig økning i vår velferd, og i tillegg bidra til å møte kortsiktige svingninger i økonomien. Da må vi unngå at store svingninger i disse inntektene får forstyrre fastlandsøkonomien. Både spare- og stabiliseringshensyn tilsier at vi trekker et skille mellom opptjening og bruk av oljeinntektene. Statens pensjonsfond utland og handlingsregelen for bruken av oljeinntekter sørger for dette. Ved å veksle inn store, men midlertidige inntekter fra petroleumsutvinningen i en permanent fondsavkastning sikrer vi at oljeformuen også kommer

framtidige generasjoner til gode. Ved å følge handlingsregelen håndterer vi derfor langt på vei utfordringene som følger av at petroleum er en ikke-fornybar ressurs.

Selv om handlingsregelen legger til rette for en utvikling i bruken av oljeinntekter som er opprettholdbar over tid, sikrer den ikke i seg selv bærekraftige velferdsordninger. Når pensjons- og helseutgifter øker som andel av verdiskapingen, må andre utgifter reduseres eller inntektene økes.

Når vi lever lenger, er det nærliggende at vi også jobber lenger. Vi kan ikke over tid videreføre et velferdssystem der stadig flere mottar mer enn de bidrar med. Når levealderen øker, må også avgangsalderen fra arbeidslivet øke. Vår samlede arbeidsinnsats kan også økes ved at flere deltar i arbeidslivet eller ved at de som er i arbeid, jobber lengre dager. Fortsetter vi derimot å redusere arbeidstiden etter hvert som velstanden øker, blir det svært krevende å videreføre velferdsordningene slik vi kjenner dem.

Det er spesielt viktig å legge til rette for at flere kommer i arbeid framfor på trygd. Både pensjonsreformen, uførereformen og IA-arbeidet har dette som mål. Ytterligere tiltak for utsatt avgangsalder, høyere gjennomsnittlig arbeidstid og best mulig inkludering av innvandrere og andre utsatte grupper peker seg ut i det videre arbeidet. Regjeringens mål er et arbeidsliv der alle kan delta. Arbeidsmarkedspolitikken legger vekt på tett oppfølging, aktivisering og bruk av arbeidsmarkedstiltak for å lette overgangen til jobb.

I perioden fram til de aldersrelaterte utgiftene begynner å øke kraftig, kan også høyere sparing bidra til å styrke bærekraften i velferdsordningene. Siden den viktigste drivkraften bak de langsiktige utfordringene for offentlige finanser er en vedvarende økning i levealderen, vil midlertidig økt sparing bare kunne være en del av svaret.

En vekstkraftig økonomi og bærekraftige statsfinanser forutsetter at vi får mye igjen for ressursene som benyttes i offentlig sektor. Bruk av ny teknologi kan gi viktige bidrag, både til å effektivisere enkelttjenester og ved å digitalisere forvaltningen. I tillegg må vi løpende vurdere om vi bruker ressursene på de viktigste oppgavene.

Økt innslag av brukerbetalingar kan være en hjelp til å kartlegge innbyggernes prioriteringer. Når tjenester er gratis eller sterkt subsidierte, gir ikke størrelsen på etterspørselen god informasjon om hvor viktige de enkelte tjenestene er for brukerne. Høyere brukerbetalingar vil også gi større inntekter. Samtidig kan omfattende brukerbetalingar ha svært uheldige fordelingsvirkninger. Hvis lavinntektsgrupper skal skjermes

mot brukerbetalingene, kan ordningene bli kompliserte, dyre å administrere og svekke arbeidstilbudet.

Skatteinntektene fra Fastlands-Norge utgjør rundt 950 mrd. kroner eller mer enn 45 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Dette er den viktigste kilden til å finansiere velferdsgodene. Nivået på norske skatter og avgifter er høyere enn gjennomsnittet for OECD-landene. Med brede skattegrunnlag som fanger opp faktiske inntekter, likebehandles ulike virksomheter og investeringer, og skattesatsene kan holdes lavere enn de ellers måtte ha vært. Det fremmer lønnsomme investeringer og vekstevnen i norsk økonomi. I tillegg er brede skattegrunnlag avgjørende for at skattesystemet skal ha de virkningene på inntektsfordelingen vi ønsker. Vi har både omfattende velferdsordninger og god økonomisk vekst. Det skyldes bl.a. at vi har et effektivt skattesystem med brede skattegrunnlag.

Mange land sliter nå med lav vekst, høy gjeld, store underskudd i offentlige finanser og økende ulikhet. Utviklingen i Europa de siste årene illustrerer at manglende bærekraft i offentlige

finansier gir økte forskjeller og smertefulle omstillinger. Selv om petroleumsinntektene gir oss større handlefrihet enn de fleste andre land, kan heller ikke Norge regne med fribillett til høy inntekt og lav ledighet. Det er nok av eksempler på land som har klart å komme opp i et økonomisk uføre ved å forvalte inntekter fra store naturressurser dårlig. Betydningen av gode institusjoner og ansvarlig økonomisk politikk må ikke undervurderes.

Innfasing av petroleumsinntekter og vekst i befolkningen i yrkesaktiv alder har gitt norsk økonomi viktig drahjelp. De neste tiårene vil dette gradvis endres. Nøkkelen til en fortsatt god økonomisk utvikling ligger i å foreta nødvendige justeringer, samtidig som vi viderefører kjernen i den norske samfunnsmodellen. Det aller viktigste er å legge til rette for en god utnyttelse av arbeidskraften. Høy yrkesdeltakelse er både et resultat av den norske samfunnsmodellen og en forutsetning for å kunne føre den videre.

Utfordringer og valgmuligheter for videreutvikling av velferdsordningene drøftes nærmere i kapittel 8.

2 Utviklingstrekk i internasjonal økonomi

2.1 Innledning

Norge er en liten, åpen økonomi. Vårt inntekts- og velstandsnivå er tuftet på et omfattende økonomisk, kulturelt og politisk samkvem med verden rundt oss. Våre viktigste eksportvarer selges til priser som bestemmes i internasjonale markeder. Samtidig er Norge en stor kapitaleksportør som investerer i mange land. Innvandringen av arbeidskraft har økt betydelig etter at sentral- og østeuropeiske land kom med i EØS fra 2004. De tette båndene til utlandet innebærer at norsk økonomi både er avhengig av den langsiktige utviklingen i verdensøkonomien og sårbar for svingninger og kriser hos våre handelspartnere.

De siste tiårene har veksten i BNP vært lavere i de tradisjonelle industrilandene enn i resten av verden. I 200-årsperioden fra den industrielle revolusjonen og fram til 1950 var det omvendt, og Europa, Nord-Amerika og enkelte andre deler av verden skaffet seg et enormt forsprang i teknologi og produksjon. Det store industrielle hamskiftet som startet i Storbritannia for 250 år siden, har nå for alvor nådd folkerike land som Kina, India og Brasil. Det økonomiske tyngdepunktet i verden flytter seg. Kombinert med åpnere grenser og lavere transaksjonskostnader har dette ført til en kraftig utvidelse av antallet mennesker som deltar i det internasjonale varebyttet. Det endrer tilbud av og etterspørsel etter varer, tjenester, kapital og arbeidskraft på verdensmarkedet. Dette kom særlig til syne etter at Kina ble medlem av Verdens handelsorganisasjon (WTO) i 2001. Denne utviklingen har også bidratt vesentlig til at andelen av verdens befolkning som lever i ekstrem fattigdom er halvert fra nær 50 pst. i 1990 til under 25 pst. nå. Gevinstene ved globalisering og teknologisk gjeninnhenting er imidlertid ikke jevnt fordelt. Ulikhetene har økt innad i de fleste land, også i tradisjonelle industriland.

Også i våre nærområder har den økonomiske integrasjonen skutt fart de siste tiårene, med utviklingen av det indre markedet i EU og EØS, opprettelsen av EUs monetære union i 1999 og utvidelsen av EU østover i 2004. Parallelt med den økte integrasjonen er det bygget opp økonomiske

ubalanser både globalt og regionalt. Ubalansene har bl. a. har bidratt til at tilbakeslaget etter finanskrisen i 2008 er blitt både kraftig og langvarig. Den offentlige gjelden i mange OECD-land var høy ved inngangen til krisen og er nå kommet opp på nivåer en tidligere bare har sett i forbindelse med krig. Samtidig står mange land overfor en aldring av befolkningen. I tiårene framover vil aldringen legge økende press på offentlige utgifter, særlig i land med godt utbygde offentlige pensjonsordninger. I en del land er også gjelden til husholdninger, banker og bedrifter blitt høy. Behovet for å bygge ned gjeld og sikre bærekraft i offentlige finanser og i finansinstitusjoner preger nå den økonomiske utviklingen i OECD-området. Dette begrenser den økonomiske handlefriheten for mange av Norges viktigste handelspartnere også på mellomlang sikt. Den økonomiske veksten i Europa ventes å forbli særlig lav de kommende årene. Høyere arbeidsledighet og større inntektsulikheter kan bidra til økt sosial uro.

Finanskrisen illustrerer at våre økonomier er sårbare. Den økonomiske åpenheten som følger med globalisering gjør at negative hendelser lettere sprer seg på tvers av landegrenser. Det stiller krav til økonomisk samarbeid og økonomisk politikk som ikke var klart nok erkjente før krisen var et faktum. Blant annet er det behov for sterkere styring av offentlige finanser og for å regulere finanssektoren bedre både innen land og på tvers av landegrensene. Samtidig kan globaliseringen også jevne ut virkninger av forstyrrelser som oppstår i land og områder.

Norges næringsstruktur og ressursgrunnlag innebærer at vi på viktige områder påvirkes annerledes av utviklingen i internasjonal økonomi enn mange andre tradisjonelle industriland. I årene før finanskrisen ga raskt økende etterspørsel, særlig fra land i Asia, prisoppgang på viktige norske eksportprodukter som olje, gass, metaller og fisk. Samtidig ble vår import vridd i retning av billigere forbruksvarer fra de samme landene, varer som vi i liten grad produserer selv. Det er usikkert hvordan prisene på disse varene vil utvikle seg videre. Ved en forverring av utsiktene for verdensøkonomien, og særlig for framvoksende

økonomier, vil olje- og gassprisene og prisene for andre viktige norske eksportprodukter kunne falle mye. Teknologit utvikling og kostnadsnivå, bruk av fornybare energikilder, utvinning av olje og gass fra skifer, prising av klimagassutslipp og globalisering av gassmarkedet er også faktorer som vil påvirke petroleumsprisene framover.

Utviklingen i internasjonale finansmarkeder har også stor betydning for Norge og våre offentlige finanser. Betydningen vil øke etter hvert som verdien av Statens pensjonsfond utland stiger. Investeringene gjennom pensjonsfondet er spredt på ulike aktivaklasser og et bredt utvalg av land, sektorer og selskaper. Et viktig spørsmål er hvilken kapitalavkastning og risiko som kan forventes på lang sikt i de globale aksje-, obligasjons- og eiendomsmarkedene som fondet er investert i. Som følge av finanskrisen, statsgjeldskrisen og økt risiko for ny nedgang i verdensøkonomien har aksjekursene svingt mye. Det har også blitt et markert skille i markedet for statspapirer mellom land aktørene oppfatter som sikre og som mindre sikre. Samtidig forventer markedsaktørene lavere avkastning på risikofrie plasseringer enn før. Vi må være forberedt på at avkastningen internasjonalt vil svinge også framover.

I tiårene framover vil høyere befolkningsvekst og videre reduksjon i det teknologiske forspranget føre til fortsatt høyere vekst i BNP i framvoksende økonomier enn hos Norges tradisjonelle handelspartnere. Aldring av befolkningen og redusert potensial for teknologisk gjeninnhenting i framvoksende økonomier vil imidlertid gradvis trekke veksten i verdensøkonomien ned. Dette kapitlet tar for seg viktige drivkrefter for utviklingen i internasjonal økonomi og ser på forhold som kan bidra til trendbrudd og svingninger på mellomlang sikt. Konsekvenser av slik usikkerhet for den økonomiske utviklingen og politikken i Norge er omtalt i kapittel 4.

2.2 Drivkrefter i den økonomiske utviklingen

Det er i dag store inntektsforskjeller mellom land, fra høy velstand til ekstrem fattigdom. Forskjellene skyldes først og fremst at fattigere land bruker sine ressurser mindre effektivt. Mindre effektiv ressursbruk innebærer at produksjonen per enhet av innsatsfaktorene arbeid og kapital – produktiviteten – blir lavere. Forskjellene i produktivitet kan skyldes ulike kvalifikasjoner i arbeidsstokken, forskjeller i teknologi og organisering, samt institusjonelle rammevilkår. I nyere historie

har vi sett betydelige endringer i disse underliggende faktorene, både mellom land og innad i land. Endringene ventes å fortsette og vil få stor betydning for verdensøkonomien.

2.2.1 Et historisk riss

Gjennom de siste 250 årene har en betydelig andel av jordens befolkning løftet seg fra en tilværelse nær eksistensminimum til en levestandard hinsides det som tidligere var mulig. Selv om det ikke er nytt at livsvilkår bedres i takt med den økonomiske utviklingen, skjedde det et markert brudd da enkle maskiner og fossil energi ble koblet sammen i Storbritannia rundt midten av 1700-tallet, jf. boks 2.1. Rundt 1820 hadde Vest-Europa og USA skaffet seg et klart økonomisk forsprang. BNP per innbygger i disse to regionene var da om lag dobbelt så høyt som i resten av verden. Siden 1820 har forskjellen økt kraftig. Selv om en del utviklingsland har hatt sterk økonomisk vekst de siste tiårene, utgjør BNP per innbygger i Kina fortsatt bare 20 pst. av nivået i de tradisjonelle industrilandene, mens India ligger på om lag 10 pst. og Afrika sør for Sahara på om lag 5 pst.

Perioden fra midten av 1800-tallet og inn på 1900-tallet var preget av omfattende frihandel mellom land som var eller var på vei til å bli industrialisert. Samtidig hadde landene faste valutakurser, og det var omfattende utflytting og store kapitalbevegelser fra Europa til den nye verden. I de landene som i dag er velstående, kom store deler av befolkningen ut av fattigdom i denne perioden. Den nye teknologien førte også til at konflikter og krig mellom stater ble mer ødeleggende enn tidligere.

Mellomkrigstiden var preget av lav økonomisk vekst og økt proteksjonisme. Lærdommen fra denne perioden har preget utviklingen av det internasjonale økonomiske samarbeidet i etterkrigstiden og fram til i dag. Vesentlige deler av arbeidet med arkitekturen for økonomisk stabilitet og økonomisk integrasjon ble lagt under Bretton Woods-konferansen i 1944 og i årene like etter andre verdenskrig. Verdensbanken ble opprettet for å bidra til gjenoppbyggingen etter krigen, mens IMF skulle medvirke til stabile valutakurser og makroøkonomisk stabilitet. Opprettelsen av GATT, og etterfølgeren WTO, har gitt mindre handelshindre og et bedre regelverk for internasjonal handel. OECD har bidratt til å bygge ned hindringer for kapitalbevegelser. Utviklingen innen EU etter de første skrittene på 1950-tallet har hatt særlig stor betydning for Europa. Arbeidet i disse organisasjonene er fortsatt viktig.

Boks 2.1 Industriell revolusjon som vei til økonomisk velstand

Den første industrielle revolusjonen startet i Storbritannia rundt 1750. Landets handel med koloniene hadde lagt grunnlag for en ny formende klasse. Handelsborgerskapet var en drivkraft bak en gradvis utvikling av institusjoner som beskyttet de økonomiske interessene til flere grupper enn det gamle jordeieraristokratiet. Økte inntekter førte til bedre ernæring og etter hvert også til at en økende andel av befolkningen fikk råd til å ta utdanning. Prisen på arbeidskraft steg i forhold til kapitalkostnadene, samtidig som god tilgang på kull ga lave energipriser. På grunn av ganske god eiendoms- og patentbeskyttelse kunne oppfinnere få høy avkastning på teknologi som erstattet arbeidskraft med energi og kapital. Det bidro til banebrytende teknologiske gjennombrudd, der fossil energi ga drivkraft for maskiner og transportmidler langt utover tidligere tiders utnyttelse av kraft fra vind, vann og muskler. Mekanisering av produksjonen mangedoblet gevinstene fra arbeidsdeling og spesialisering.

Utviklingen ble selvforsterkende fordi teknologiske og organisatoriske forbedringer fikk en sentral plass i den økonomiske modellen. Det la grunnlaget for den kontinuerlige produktivitetsveksten som kjennetegner dagens industriland. USA og Tyskland ble de ledende landene i den andre industrielle revolusjonen, som i perioden fram mot første verdenskrig blant annet ga oss bilen, telegrafene, telefonen og en lang rekke produkter basert på elektrisitet. I nyere tid har informasjons- og kommunikasjonsteknologi løftet produktiviteten ytterligere og økt mulighetene for samhandling i organisasjoner og på tvers av landegrensene.

Teknologi og kunnskap som er utviklet i ett land overføres også over landegrensene og kan komme andre til gode. Imidlertid er det ikke sikkert at andre land klarer å ta teknologien i bruk og øke sin egen produktivitet. For eksempel skjøt industrialiseringen i det kontinentale

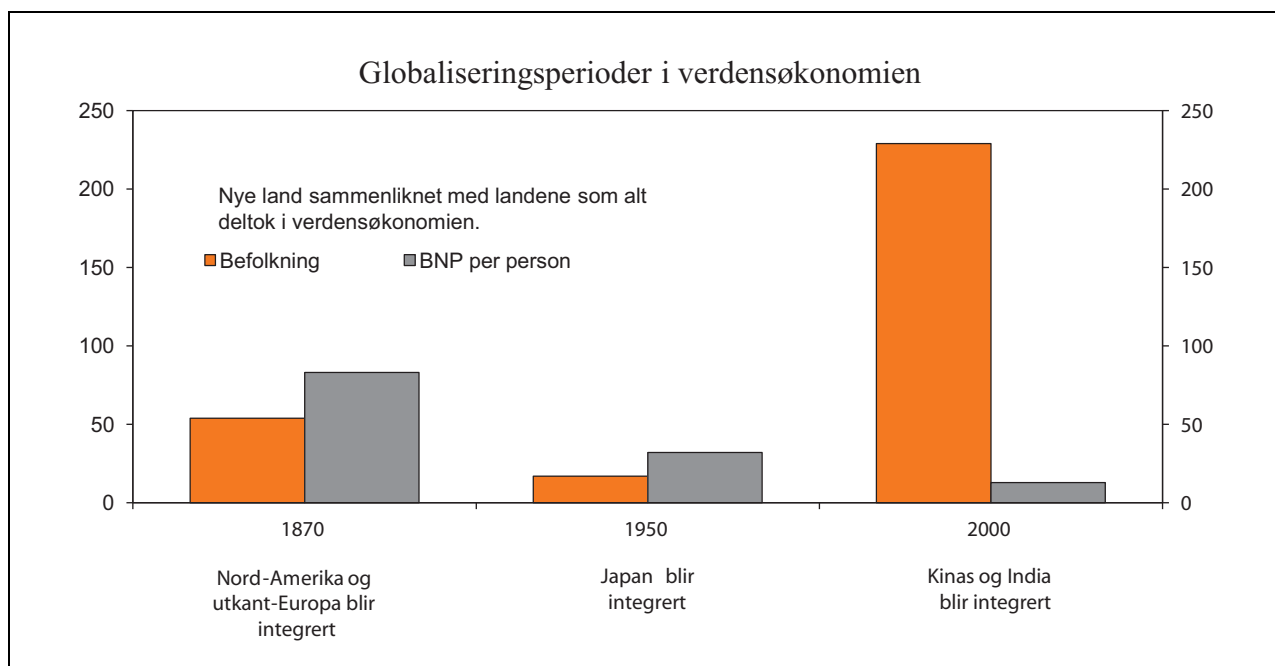
Europa, som hadde lave lønninger, men høye energipriser, først fart flere tiår etter starten i Storbritannia. Da hadde maskinene blitt mer energieffektive, og landene på kontinentet satset bevisst på å bygge ut industri og infrastruktur.

Forskjeller i produktivitet er hovedforklaringen på de store ulikhetene i inntekt som vi i dag har mellom land. Årsakene til at lavinntektslandene i liten grad har lyktes med å øke sin egen produktivitet er sammensatte. Forskning tyder på at land som fullt ut skal lykkes med spranget mot et høyt inntektsnivå må få orden på de økonomiske insentivene, slik at folk gjennomgående får høste fruktene av egen innsats og sine investeringer i kunnskap eller fysisk kapital. Dette stiller krav til rettssystemet og andre institusjonelle forhold, samt politisk og økonomisk stabilitet over tid. Tilgang til og relative priser på arbeidskraft, kapital og energi vil være avgjørende for hvilken teknologi som blir valgt i produksjonen. Også nedbygging av handelshindre har historisk vært en viktig drivkraft for økonomisk vekst. Frihandel og spesialisering av produksjonen etter komparative fortrinn øker ikke i seg selv veksten i økonomien, men kan gi høyere produktivitsvekst gjennom skalafordeler og utveksling av kunnskap og teknologi. Handelsadgang er særlig viktig for små land, som har et lite hjemmemarked og dermed begrensede muligheter for å utnytte stordriftsfordeler.

Hovedbildet i utviklingen har vært at de tradisjonelle industrilandene har økt det økonomiske forspranget til resten av verden. En del land som Japan og Sør-Korea har imidlertid lyktes med å sette fart i produktiviteten og heve inntektene til et tilsvarende nivå i løpet av noen få tiår. Motsatt finnes også land som tidligere var blant de rikeste internasjonalt, men deretter er blitt akterutseilt. Slike eksempler illustrerer at velstand og videre vekst ikke kan tas for gitt, heller ikke for land som i dag er velstående.

Perioden fra 1950 til 1973 var preget av kraftig global økonomisk vekst. Europa vokste raskt som følge av gjenreisningen etter krigen og innhenting av USAs teknologiske forsprang. I etterkrigstiden spredte den kraftige økonomiske veksten seg til flere land. Japan var først ute, da landet for alvor

begynte å delta i det internasjonale varebyttet fra rundt 1950. Samtidig så verden starten på den andre store globaliseringen i moderne tid. Integreringen av Japan i det internasjonale handels-samkvemmet falt sammen med en meget sterk vekstperiode i verdensøkonomien drevet av utvik-



Figur 2.1 Globaliseringsperioder i verdensøkonomien. Sammenlikning av befolkning og BNP per person i land som integreres i verdensøkonomien som andel av tilsvarende størrelser i landene som allerede er integrert. Prosent

Kilde: OECD.

lingen i de etablerte industrilandene. Japans raske innhenting av USA og Vest-Europa i løpet av 40 år ble understøttet av en åpnere verdenshandel kombinert med en aktiv innenlandsk industripolitikk basert på produksjon av stål, biler og skip. De såkalte fire asiatiske tigrene – Singapore, Sør-Korea, Hong Kong og Taiwan – fulgte etter med en tilsvarende utvikling som i Japan. Mye av de senere framvoksende økonomienes utviklingsmodeller bygger på tigrenes erfaringer.

Også Kina og i noen grad India valgte i tiårene etter 1980 å orientere produksjonen mot den globale økonomien. Det la grunnlaget for et løft i deltagelsen i industribasert varebytte tidlig på 2000-tallet som langt overgår tidligere globaliseringsfaser målt i antall mennesker, jf. figur 2.1. Kina og India er nå i ferd med å gjenvinne andeler av globalt BNP som historisk har tilhørt dem, jf. boks 2.5 og figur 2.7. Også flere land i Latin-Amerika og Sørøst-Asia, som Brasil, Mexico og Indonesia, orienterte etter hvert sin produksjon mot verdensmarkedene. I Europa skjøt den økonomiske integrasjonen samtidig ytterligere fart med innføringen av det indre marked i 1992, innføringen av euroen i 1999 og åpningen av unionen for nye medlemmer fra Sentral- og Øst-Europa i 2004.

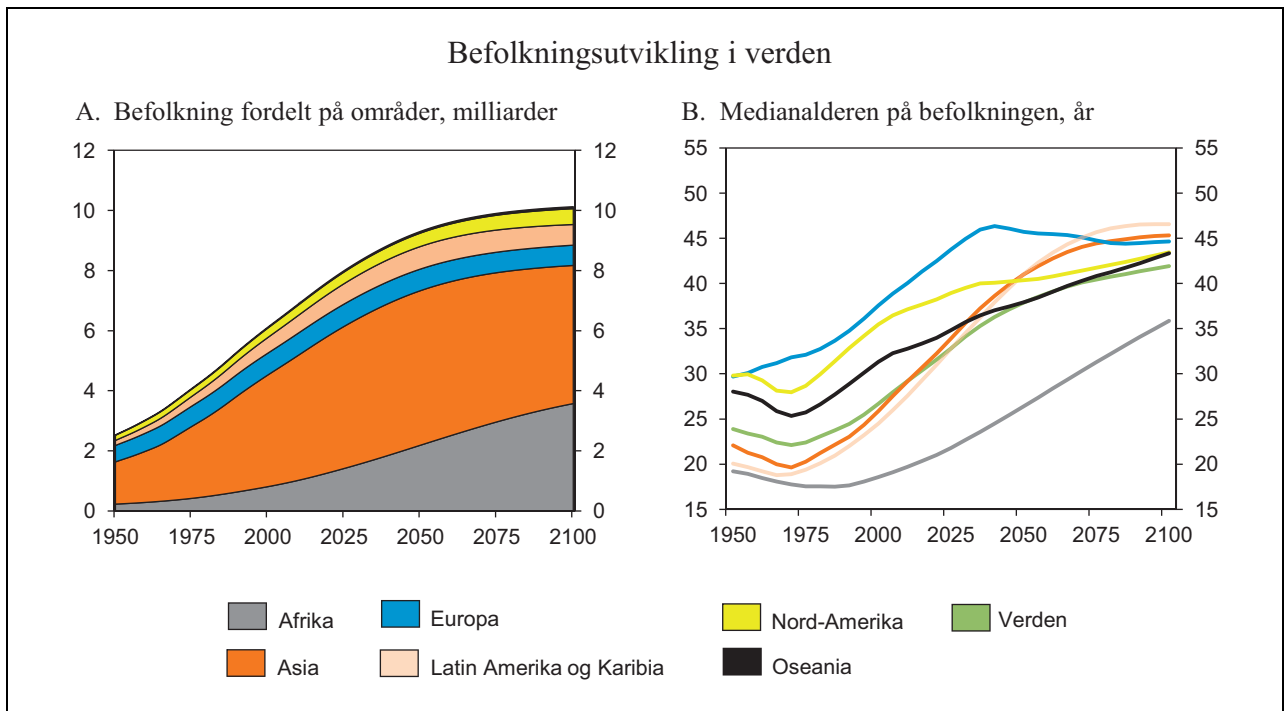
Endringer i relative priser på varer og innsatsfaktorer som følge av handel legger nå, som før, grunnlaget for spesialiserings- og produktivitets-

gevinster. Samtidig har ny og mer effektiv teknologi innen transport og kommunikasjon redusert transaksjonskostnadene på tvers av landegrensene og understøttet utviklingen. Økt bruk av IKT og framveksten av internett har vært særlig viktig. Storskalaproduksjon, reduksjon i lagerhold og vertikal integrasjon av produksjonsprosesser på tvers av land har knyttet verdens industriproduksjon tettere sammen. Internasjonalisering av foretak og finansmarkeder er også viktige kjennetegn ved denne utviklingen.

Perioden etter at folkerike land som Kina og India kom med i det internasjonale økonomiske samkvemmet har vært preget av rask økonomisk vekst. Global produksjonsdeling har gjort verdensøkonomien mer effektiv. Samtidig har det bygget seg opp betydelige ubalanser. Integrasjonen har også gjort det mulig for økonomiske sjokk å spre seg raskere og mer kraftfullt mellom land enn tidligere.

2.2.2 Demografi og arbeidsinnsats

Befolkningsutviklingen bestemmer både hvor mange munnar som må mettes og størrelsen på den potensielle arbeidsstyrken. Mot slutten av 2011 passerte tallet på mennesker sju milliarder, tre ganger så mange som i 1950 og seks ganger flere enn ved inngangen til den industrielle



Figur 2.2 Befolkningsutvikling i verden

Kilde: FN (2010).

revolusjon. Kunstgjødsel og et mer industrialisert og energiintensivt jordbruk er viktige grunner til at denne befolkningsveksten har vært mulig. I middelalternativet i sine befolkningsframskrivninger anslår FN at befolkningsveksten gradvis vil avta framover, slik at den globale befolkningen nærmer seg et stabilt nivå på om lag 10 mrd. mennesker i 2100. Årsaken er redusert fruktbarhet som FN særlig knytter til tilnærmet universell tilgang på prevensjon. Dersom denne forutsetningen ikke blir oppfylt, vil antallet mennesker fortsette å vokse raskt, inntil ressurstilgang eventuelt slår inn som begrensende faktor.

Siden 1950 har veksten i antallet personer vært størst i Asia, og veksten der anslås å fortsette fram mot 2050. Deretter anslår FN en svak nedgang i Asias befolkning. Også Afrika har en meget høy vekstrate og ventes fra om lag 2020 å overta Asias plass som regionen som bidrar mest til befolkningsveksten. Samlet har de to verdensdelene allerede i dag 70 pst. av verdens befolkning. I de øvrige verdensdelene ventes befolkningen å holde seg ganske stabil, men med nedgang i flere land, særlig i Japan og i land i Øst- og Sør-Europa. Den demografiske utviklingen alene peker i retning av at verdens økonomiske tyngdepunkt vil fortsette å forskyve seg østover mot Asia i tiårene som kommer.

Sammensetningen av befolkningen har også betydning for den økonomiske utviklingen. Økende levealder i alle verdensdeler, kombinert med redusert fruktbarhet, vil føre til at medianalderen i befolkningen øker fra 29 år i dag til 38 år i 2050. For verden sett under ett vil gjennomsnittlig forventet levealder ved fødsel øke med knappe ti år i samme periode, til 76 år. Personer over 60 år vil utgjøre den raskest voksende befolkningsgruppen de neste tiårene. Aldringen av befolkningen vil være særlig markant i OECD-området og i Kina. For EU anslår Eurostat at personer på 65 år og eldre som andel av personer i yrkesaktiv alder (15 og 64 år) vil dobles fra 26 pst. i 2010 til 53 pst. i 2060. Dette antas å trekke den økonomiske veksten ned de neste tiårene. I land med offentlig finansiering av helsestell, pensjoner og omsorgstjenester vil aldringen av befolkningen også medføre store finansieringsutfordringer for offentlig forvaltning. Mange land har iverksatt reformer for å få flere eldre til å stå lengre i arbeid. Over tid kan ikke andelen av livet folk er i arbeid gå vesentlig ned fra dagens nivå dersom offentlige velferdsordninger skal kunne opprettholdes.

2.2.3 Produktivitet og globalisering

Produktiviteten er avgjørende både for enkeltmenneskers og lands inntekts- og forbruksmulig-

heter. Inntektsforskjeller mellom land skyldes først og fremst forskjeller i produktivitet. Ny teknologi og organisering vil fortsette å flytte grensene for hva som er mulig å produsere for gitte innsatsfaktorer. Det vil løfte produktiviteten i de tradisjonelle industrilandene, som allerede er mest produktive, men også gi muligheter for andre. Framvoksende økonomier vil kunne få særlig rask produktivitetsvekst ved gjeninnhenting, med økt kapitalinnsats og økt bruk av eksisterende teknologi. Ytterligere reduksjon av internasjonale transaksjonskostnader vil også kunne bidra til global produktivitetsvekst. Klassiske spesialiseringsgevinster ved handel med varer og tjenester vil fortsatt være viktige. I tillegg vil kunnskapsutveksling og internasjonalisering øke potensialet for innovasjon, utvikling og spredning av ny teknologi.

Den klassiske teorien for internasjonal handel tilsier at utnyttelse av relative fortrinn og spesialisering vil øke samlet produksjon, men det er ikke gitt at alle får glede av denne velstandsøkningen. Innad i et land vil noen næringer tjene og andre tape når de relative prisene endrer seg som følge av handel. Også relative priser på arbeid og kapital, dvs. lønn og kapitalavkastning, vil ofte endre seg. Slike endringer i relative priser kan være viktige drivere for nyskaping og vekst, men på kort sikt vil noen grupper, næringer eller regioner tape. Å finne gode mekanismer for å kompensere taperne kan være krevende. Spørsmålet om et land skal åpne grensene for handel har derfor i mange tilfeller vært konfliktfylt, selv om det er klare gevinster for landet som helhet. Framvoksende økonomier har fortsatt store reserver av ufaglært arbeidskraft som i dag har lav inntekt. Disse landenes integrasjon i det globale varebyttet har satt flere tradisjonelle arbeidsintensive næringer i de gamle industrilandene under press. Uten at ressursene flyttes over til næringer som er mer intensive i bruken av kapital eller spesialisert arbeidskraft, vil landene gå glipp av vesentlige spesialiseringsgevinster. Både i USA og Europa har dette skapt utfordringer, men utfallene har vært ulike. I USA har ufaglærte ikke hatt noen reell inntektsvekst de siste tiårene, mens flere europeiske land har opplevd at bedrifter er blitt utkonkurrert med tilhørende redusert sysselsetting og økt arbeidsledighet.

En omstillingsdyktig økonomi er en forutsetning for fullt ut å kunne høste gevinstene ved globalisering. Særlig viktig er det å ta vare på arbeidsstyrken, som er samfunnets viktigste ressurs. Utdanning og kompetanse har spesielt stor betydning. Det er også avgjørende at arbeidsmar-

ket er fleksibelt, samtidig som det er et godt sosialt sikkerhetsnett. Rigide reguleringer som låser arbeidskraften til en bestemt bedrift eller næring kan være ødeleggende for omstillingsevnen. Dette er særlig en utfordring i arbeidsmarkedene i enkelte land i Sør-Europa.

Globalisering og teknologisk gjeninnhenting har de siste tiårene gitt store gevinster for verdensøkonomien selv om gevinstene ikke er jevnt fordelt. Millioner av mennesker er løftet ut av ekstrem fattigdom, særlig i store land som India og Kina. Avstanden til inntektsnivået i rike land er også redusert. Samtidig har de interne ulikhetene økt i de fleste land, også i tradisjonelle industriland. Det er dessuten mange fattige land som ikke lykkes med å ta innpå industrilandenes økonomiske forsprang og kun i mindre grad deltar i det globale varebyttet. Selv om Afrika sør for Sahara har hatt historisk høy vekst det siste tiåret, er inntektsutviklingen per innbygger for svak til at landene kan hale innpå mer avanserte økonomier. Boks 2.2 gir en oversikt over oppfølgingen av FNs tusenårsmål. Rask økonomisk vekst har historisk vært knyttet til internasjonal markedsadgang, teknologisk gjeninnhenting og rask vekst i arbeidsstyrken. Arbeidsintensiteten i landbruket har samtidig gått ned. Det er ikke opplagt at alle land klarer å dra nytte av mulighetene som globaliseringen gir til internasjonalt varebytte, kapitaltilgang og kunnskapsoverføring. Historien viser også at land som i utgangspunktet har hatt høy inntekt og produksjon, kan stagnere og bli forbigått.

Framover er det sannsynlig at sammenvevingen av verdensøkonomien vil fortsette. Det kan åpne muligheter for nye land. Kombinasjonen av stigende lønnsinntekter og demografiske forhold vil etter hvert svekke Kinas rolle som verdensfabrikk og tilbyder av billig arbeidskraft. Potensielt kan Afrika, med sin sterkt voksende befolkning, på lengre sikt overta som verdensindustriprodusent. Særlig vil dette kunne skje dersom lønnsnivået i asiatiske land stiger raskt og tendensen fra de siste tiårene med utflytting av visse typer produksjon til land med lavere inntektsnivå fortsetter. For at Afrika skal kunne overta, må imidlertid flere land tilpasse styresett, økonomisk politikk, humankapital og institusjonelle forhold.

I tillegg til global integrasjon vil også regional integrasjon ha stor betydning for den globale økonomiske utviklingen. I Europa gir EU og EØS en mulighet for økonomisk integrasjon gjennom felles regelverk og nedbygging av tekniske handelshindre, blant annet på tjenesteområdet. Adgang til et slikt utvidet hjemmemarked gjennom EU og EØS er særlig viktig for små land som Norge.

Boks 2.2 Sosial utvikling: Gradvis bedre levekår i utviklingsland

FNs tusenårserklæring og åtte tusenårsmål ble vedtatt av verdens statsledere i 2000. Ifølge FNs rapport for 2012 (The Millennium Development Goals 2012) har det vært solid framgang på en rekke områder. Samlet har flere hundre millioner mennesker kommet ut av ekstrem fattigdom de siste 30-40 årene, med bedre ernæring og helse for store folkegrupper. Likevel har forskjellene mellom rike og fattige økt i flere land.

Viktige delmål er allerede nådd fem år før tidsfristen 2015: Reduksjonen i andelen som lever i ekstrem fattigdom, reduksjonen i antallet som lever i slum og bedre tilgang til rent drikkevann. Ytterligere noen mål kan nås innen 2015, mens andre ser ut til å være utenfor rekkevidde. Fortsatt lever mange hundre millioner mennesker i ekstrem fattigdom og med stor risiko for tidlig død. Verdenssamfunnet har startet arbeidet med utviklingsstrategien etter 2015.

I 2012-utgaven av FNs rapport om tusenårsmålene er følgende status for de åtte målene:

- *Mål 1 – å utrydde ekstrem fattigdom og sult:* Fra 1990 til 2008 ble andelen av befolkningen som lever på mindre enn 1,25 dollar per dag redusert fra 47 til 24 pst. Foreløpige anslag for 2010 viser at andelen har gått ytterligere ned, slik at målet om å halvere andelen mennesker i ekstrem fattigdom anses nådd. Anslag viser at andelen vil reduseres ytterligere, til 15 pst. innen 2015. Den ekstreme fattigdommen faller i alle regioner, men det er store regionale forskjeller. Kina og India har stått for den største nedgangen de siste årene. I disse landene anslås andelen ekstremt fattige å utgjøre henholdsvis 5 og 24 pst. i 2015. Sterk økonomisk vekst og økt satsing på bl. a. sosiale tjenester ser ut til å gi en klar nedgang i ekstrem fattigdom også i en rekke afrikanske land, fra 58 pst. i 1990 til anslagsvis 36 pst. i 2015.
- *Mål 2 – å sikre full grunnskoleutdanning for alle barn:* 90 pst. av alle barn i utviklingsland gikk i 2010 på skole, opp fra 82 pst. i 1999. Det vil ikke være mulig å oppnå målet om 100 pst. dekning bl.a. som følge av krig og konflikt i en rekke land i Afrika. Utviklingen i Afrika sør for Sahara har likevel vært positiv ved at skoletilgangen er økt fra 58 pst. i 1999 til 76 pst. i 2010.
- *Mål 3 – å fremme likestilling og styrke kvinners stilling:* I utviklingsland har forholdstallet mellom jenter og gutter som går i grunnskolen økt fra 91 pst. i 1999 til 97 pst. i 2010. I videregående skole har andelen økt fra 88 til 96 pst. (2008-tall) og fra 83 til 98 pst. for høyere utdanning. Målet er at andelen skal være den samme for begge kjønn på alle utdanningsnivåer senest innen 2015. Samtidig er andelen kvinner i nasjonalforsamlinger steget fra 12 pst. i år 2000 til 18 pst. i 2011. Målet er å øke andelen uten at det er tallfestet.
- *Mål 4 – å redusere barnedødeligheten:* Dødelighet blant barn under fem år (per tusen levendefødte) er redusert fra 97 i 1990 til 63 i 2010. Målet om å redusere denne andelen med to tredeler kan fortsatt nås i 2015 ved blant annet ytterligere opptrapping av vaksiner. Situasjonen er også her særlig alvorlig i Afrika sør for Sahara, der tallet ligger på 129 per 1 000.
- *Mål 5 – å bedre gravide og fødende kvinners helse:* Mørdødeligheten i utviklingsland er nesten halvert, fra 440 dødsfall per 100 000 levendefødte barn i 1990 til 240 i 2010. Målet om å redusere denne andelen med tre firedele vil trolig likevel ikke kunne nås i 2015.
- *Mål 6 – å bekjempe HIV/AIDS, malaria og andre sykdommer:* Siden 2001 har det vært en klar nedgang i antallet mennesker som blir HIV-smittet. Tilgang til behandling har økt raskt siden 2004. Ved utgangen av 2010 hadde 6,5 millioner mennesker i utviklingsland tilgang til antiretroviral behandling. Dette er en økning på 1,4 millioner fra året før. Det er også gjort store framskritt i kampen mot andre sykdommer. Siden tusenårsskiftet er antallet som dør av malaria redusert med 25 pst. Andelen som dør av tuberkulose ventes halvert fra 1990 til 2015.
- *Mål 7 – å sikre en miljømessig bærekraftig utvikling:* Viktige delmål, som å halvere andelen mennesker uten tilgang til trygt drikkevann og å redusere andelen av utviklingslandenes urbane befolkning som bor i slum, er allerede oppnådd. Innen andre områder som er viktige for en bærekraftig utvikling, gjenstår betydelige oppgaver. Dette gjelder blant annet avskoging, biodiversitet, CO₂-utslipp og bærekraftig utnyttelse av ressurser, jf. omtale i kapittel 6.
- *Mål 8 – å utvikle et globalt partnerskap for utvikling:* Dette målet innebærer at det i politikutformingen skal tas hensyn til de særlige behovene til de minst utviklede landene. Selv om det er gjennomført betydelige reduksjoner i toll og avgifter for eksportvarer til industrialiserte land, kommer de minst utviklede landene likevel dårlig ut når det gjelder andelen av den samlede, tollfrie eksporten til industriland. Kun fem land, deriblant Norge, ga mer enn 0,7 pst. av BNI i bistand, slik FN anbefaler. Utviklingslandenes gjeldsbyrde målt som andel av eksportinntektene falt betydelig i perioden 2000 til 2008, men har deretter økt igjen.

Også mobiliteten av arbeidskraft er viktig, noe vi særlig har sett etter EUs utvidelse i 2004, jf. omtale i avsnitt 3.3.

Sosial og politisk stabilitet, både nasjonalt og internasjonalt, er avgjørende for fortsatt vekst og tettere integrasjon av verdensøkonomien. Spesialisering som følger av internasjonal handel kan tvinge fram omstillinger som i en periode kan gi tapere og sosial uro. Historiske erfaringer viser dessuten at økt materiell velstand kan føre til at det stilles krav om demokratisk deltakelse eller til det sosiale sikkerhetsnettet. Internasjonale impulser kan også gi næring til slike krav. Videre har ulikheten internt i framvoksende økonomier økt. Vekst kan også forsterke miljøproblemer hvis det ikke settes i verk tiltak. Dersom verdenssamfunnet ikke lykkes med å dempe den globale oppvarmingen, kan det få store konsekvenser for mange befolkningsgrupper.

Den økonomiske utviklingen de siste 250 årene har gitt sterkt økende velstand, men utviklingen har likevel ikke vært jevn. Den har vært preget av ubalanser, store omstillinger, perioder med sterk vekst, men også økonomiske kriser og tilbakeslag. Mens produsenter i Kina og India ble utkonkurrert av den nye tekstilindustrien i Storbritannia for rundt 250 år siden, har produsenter i framvoksende økonomier de siste tiårene konkurrert ut arbeidsintensiv industri i mange gamle industriland. I samme periode har det vokst fram betydelige globale ubalanser ved at land som Kina har spart mer enn de investerer, og dermed hatt store overskudd i handelen med utlandet. Land som USA har hatt tilsvarende underskudd. Slike ubalanser var en medvirkende årsak til den globale finanskrisen i 2008.

2.3 Finanskrisen og virkningene på internasjonal økonomi

Fra årtusensskiftet og fram til og med 2007 var veksten i verdensøkonomien særlig kraftig. Vi må tilbake til de to gylne tiårene etter andre verdenskrig for å finne en tilsvarende årlig oppgang i globalt BNP. Den makroøkonomiske situasjonen var tilsynelatende stabil og konjunktursvingningene moderate. Det internasjonale valutafondets (IMF) lån til land i økonomisk krise var på et historisk lavt nivå. En rekke økonomer mente at stabiliteten i stor grad kunne tilskrives en bedre makroøkonomisk politikk. Sentralbankene lyktes med å holde inflasjonen lav og ganske stabil. Pengepolitikken dempet svingninger i den økonomiske aktiviteten og håndterte forstyrrelser fra bl.a. nedgang i

aksjekursene og virkningene av terrorhandlingene i USA i 2001. Betydningen av finansmarkedsregulering og finanspolitikk for en stabil økonomisk utvikling ble tonet ned. Forståelsen av økonomisk politikk og viktige økonomiske sammenhenger var tilsynelatende bedret. Reduserte svingninger i vekst og inflasjon gjorde at de makroøkonomiske forholdene i engelskspråklige land ble omtalt som «The Great Moderation».

Dette bildet endret seg brått med finanskrisen i 2008. Krisen hadde sitt utspring i finansmarkedene i USA og verdipapirer som bygget på boliglån med dårlig sikkerhet (såkalt subprimelån). Den spredte seg imidlertid raskt til resten av verdensøkonomien. I første omgang rammet krisen finansinstitusjoner og finansmarkeder. Likviditeten i finansmarkedene tørket ut, risikoviljen stupte og mange finansinstitusjoner ble stilt overfor tap og økte finansieringskostnader. Virkningene spredte seg raskt på tvers av landegrenser, særlig til land som var tett integrert i de globale finansmarkedene og der finansinstitusjonene eide verdipapirer med dårlig sikkerhet. I neste omgang ble også produksjonen og sysselsettingen rammet. Økt usikkerhet, svakere økonomiske utsikter, nytt markert fall i prisene på verdipapirer og eiendom samt tilstramming i kredittmarkedene bidro til nedgang i privat forbruk og investeringer. Endringer i bedrifters og husholdningers forventninger førte til at omslaget kom brått og ble stort. Arbeidsledigheten økte markert, særlig i de tradisjonelle industrilandene, jf. boks 2.3. Internasjonal handel med varer og tjenester ble kraftig redusert. Produksjon og eksport av varige forbruksvarer som biler, hvitevarer og liknende ble særlig hardt rammet. I 2009 falt verdens samlede produksjon for første gang på flere tiår.

Årsakene til finanskrisen i 2008-2010 er sammensatte og til dels omstridte, men det er enighet om en del sentrale trekk. Det var mye overskuddslikviditet i de internasjonale finansmarkedene som følge av makroøkonomiske og finansielle ubalanser. Handelsoverskudd i framvoksende økonomier og underskudd i enkelte store tradisjonelle industriland bidro til dette, men utviklingen ble også understøttet av lave styringsrenter i toneangivende land. Markedsaktørene søkte derfor nye kilder til avkastning, noe som medvirket til at risiko ble priset for lavt. I sine analyser viser IMF til at et svakt reguleringsregime for finansinstitusjoner samtidig ga spillerom for såkalt finansiell innovasjon, særlig i USA. Nye, komplekse finansielle instrumenter skjulte risiko og ga uheldige insentiver, ikke minst i markedet for boliglån til lite kredittverdige kunder i USA

Boks 2.3 Utviklingen i internasjonale arbeidsmarkeder

Det globale arbeidsmarkedet bedret seg gradvis etter årtusenskiftet, men finanskrisen stanset denne positive utviklingen. Det kraftige økonomiske tilbakeslaget førte til at krisen etter hvert utviklet seg til en internasjonal sysselsettingskrise. Fra 2007 til utgangen av 2012 økte antallet arbeidsledige i verden med 28 millioner, til nær 200 millioner, ifølge FNs internasjonale arbeidsorganisasjon (ILO). Som andel av arbeidsstyrken utgjorde ledigheten 6 pst. Økningen har vært særlig sterk i tradisjonelle industriland. I tillegg har motløshet ført til at mange har trukket seg ut av arbeidsstyrken. Figur 2.3 viser ILOs bilde av utfordringene i ulike verdensdeler. Nedgangen i sysselsettingsandeler blant unge må sees i sammenheng med en økning i andelen som tar høyere utdanning. ILOs arbeidsmarkedstall sammenlikner imidlertid svært ulike land. Det kan derfor være metodeproblemer ved statistikken.

Unge er særlig hardt rammet. På verdensbasis var 74 millioner unge mellom 15 og 24 år arbeidsledige ved utgangen av 2012. Dette er en oppgang på 3½ millioner siden 2007. Ledigheten tilsvarer om lag 12½ pst. av arbeidsstyrken for denne aldersgruppen. Dårlige jobbsikter har ført til at mange unge har gitt opp å finne arbeid eller utsatt det ved å fortsette å studere. Ifølge ILO har i tillegg mange unge mennesker trukket seg ut av arbeidsstyrken mellom 2007 og 2012, og sysselsettingsandelene har dermed falt.

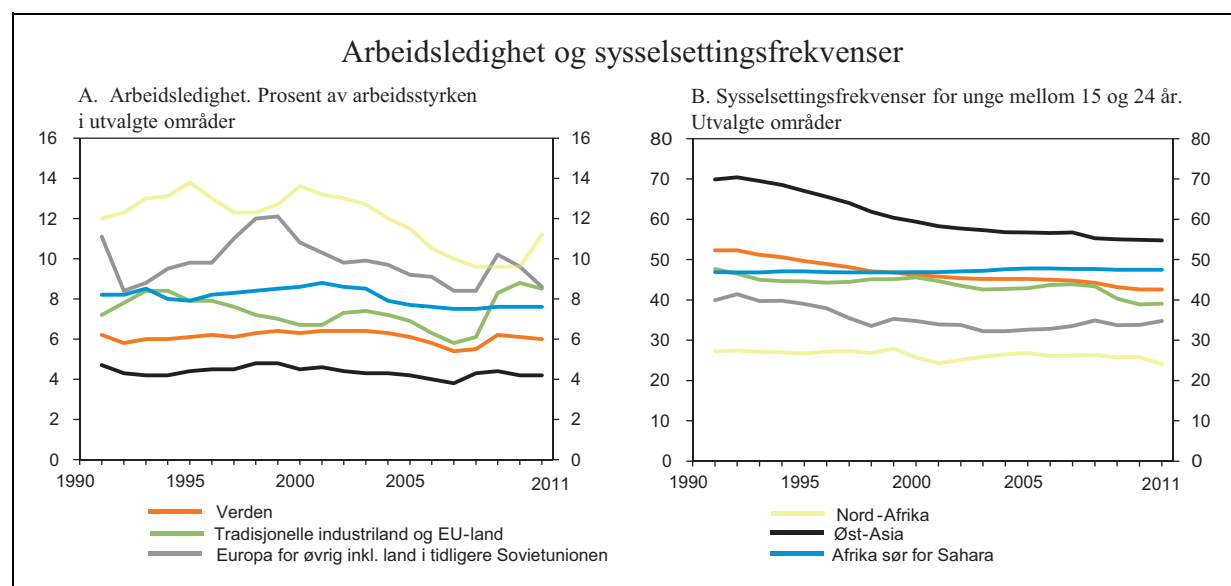
Ungdomsledigheten har gått kraftig opp i de tradisjonelle industrilandene og er også høy i Midtøsten og Nord-Afrika. Ungdomsledighet har

store kostnader for den enkelte og for samfunnet. For en ungdom som har gått ledig over en lengre periode, er utsiktene til å få jobb senere i livet dårligere enn for en som har vært i arbeid eller utdanning. Det samme gjelder lønnsutsiktene. Høy ungdomsledighet svekker tilliten til det økonomiske og politiske systemet og kan bidra til sosial uro.

Det har også vært en kraftig oppgang i antallet langtidsledige i flere land. Å gå lenge arbeidsledig fører til at arbeidstakernes ferdigheter foreldes og svekkes. Arbeidsledigheten går lettere opp enn ned. Konjunkturrell arbeidsledighet vil kunne bli strukturell dersom langtidsledige ikke kommer seg tilbake i arbeid når konjunkturere bedres. For samfunnet kan dette varig svekke produksjonsevnen.

Veksten i verdensøkonomien er trolig fortsatt for svak til å hindre at arbeidsledigheten fortsetter å stige. Ofte er det en negativ vekselvirkning mellom svakt arbeidsmarked og lav vekst. Høy ledighet og lav lønnsvekst reduserer etterspørselen etter varer og tjenester, noe som igjen reduserer bedriftenes investeringer og ansettelser. For å bedre situasjonen i arbeidsmarkedet må usikkerheten om den økonomiske utviklingen reduseres slik at investeringene kan ta seg opp og næringslivet ansetter flere.

Samtidig er det viktig å gjennomføre økonomiske reformer. Land der arbeidsmarkedet og produktmarkedene fungerer rimelig bra, har jevnt over lavere arbeidsledighet enn andre land. I slike land går også ledigheten gjerne raskere ned igjen etter et økonomisk tilbakeslag.



Figur 2.3 Arbeidsledighet og sysselsettingsfrekvenser

Kilde: ILO.

(subprimemarkedet). Mange finansinstitusjoner nøy godt av implisitte statsgarantier gjennom en utbredt oppfatning om at de var for systemviktige til at myndighetene ville la dem gå konkurs. Troen på at eventuelle tap kunne veltes over på samfunnet gjorde at finansinstitusjonene tok for stor risiko. Bonussystemer i bankene kan også ha bidratt til for stor risikotaking. Føderale myndigheter i USA bidro fra midten av 1990-tallet til utviklingen ved å ta initiativ til at det ble gitt boliglån til grupper med lav kredittverdighet. Dette skulle være en motvekt til den økonomiske stagnasjonen viktige velgergrupper opplevde som følge av langvarig nedgang i reallønnen for industriarbeidere i USA.¹

I årene forut for krisen gikk høy grad av lånefinansiering hånd i hånd med en sterk økning i formuespriser som ikke hadde dekning i fundamentale forhold. Krisen medvirket til at prisene falt tilbake til mer normale nivåer. Bedrifter og husholdninger som hadde finansiert sine investeringer med lån, kunne dermed oppleve at lånet oversteg verdien på formuesobjektet. Dette skjedde blant annet i boligmarkedene i USA, Storbritannia og Spania. Også Danmark har de siste årene hatt kraftig fall i boligprisene, med paralleller til det Norge opplevde rundt 1990. Fall i verdien av belånte boliger påvirker økonomien negativt gjennom flere kanaler. Husholdningene vil være tilbøyelige til å redusere konsumet og øke sparingen for å skape bedre balanse i egen økonomi. Bankene får redusert sin sikkerhet for lån med pant i bolig. Enkelte lån kan bli misligholdt dersom låntaker får redusert betalingsevne, for eksempel som følge av arbeidsledighet. Redusert etterspørsel fra husholdningene svekker også bedriftenes økonomiske situasjon. I flere land må mange finansinstitusjoner nå styrke sin egenkapital og er mindre villige til å gi lån til husholdninger og bedrifter. Mobiliteten i arbeidsmarkedet og boligmarkedet kan også bli redusert fordi boligeier ikke ønsker å selge med tap.

I mange land gjennomførte myndighetene kraftige tiltak for å stabilisere finansmarkedene og motvirke tilbakeslaget i realøkonomien. En rekke systemviktige banker og finansinstitusjoner fikk garantier eller ny kapital. I mange europeiske land ble innskuddsgarantiordningene utvidet. Også utenom finansnæringen ble det gitt offentlig støtte til enkeltbedrifter og næringer, herunder til bilindustrien i USA. Pengepolitikken ble lagt om, med lave styringsrenter og ekstraordinære tiltak fra

sentralbankene for å sikre velfungerende og likvide markeder. Sentralbanker kjøpte også statsobligasjoner i stor skala for å støtte opp under den økonomiske utviklingen. Det internasjonale økonomiske og finansielle samarbeidet mellom myndighetene fungerte relativt godt i denne krisesituasjonen. Koordinering av tiltak på tvers av landene bidro til å øke den samlede effekten. Omfanget av proteksjonisme var lite, i motsetning til under den store depresjonen på 1930-tallet.

I årene fram mot 2008 hadde mange tradisjonelle industriland høy offentlig gjeld og en svak budsjettbalanse til tross for den sterke økonomiske veksten, jf. figur 2.4. I noen land ble utfordringene forsterket av at høye skatteinntekter hadde blitt tolket som varige, mens de i ettertid viste seg å være en følge av konjunkturutviklingen.

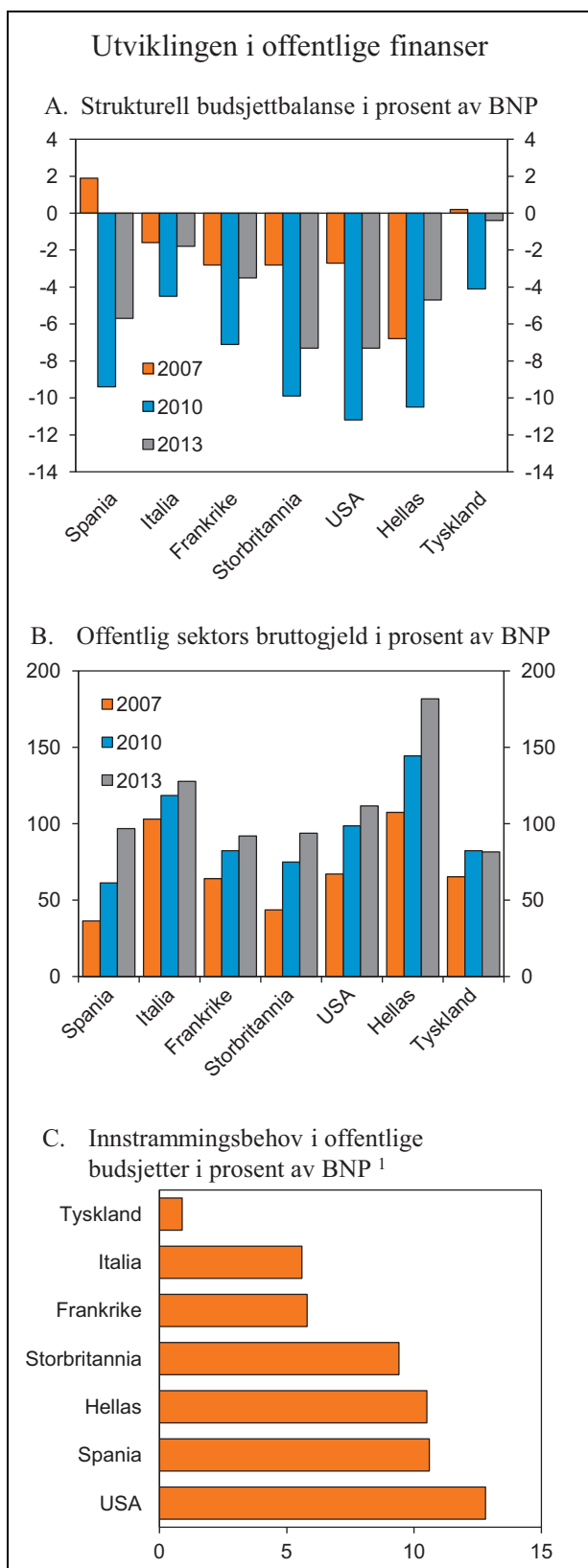
Krisen svekket statenes budsjetter på følgende fire måter:

1. Da konjunktorene sviktet gikk skatteinntektene ned mens utgiftene til ledighetstrygd steg.
2. For å dempe virkningene av det sterke tilbakeslaget som fulgte i kjølvannet av finanskrisen, gjennomførte mange land aktive tiltak som også svekket budsjettene.
3. Da bankene kom i vanskeligheter, ble det også klart at redningsaksjoner raskt kunne gjøre privat gjeld om til offentlig ansvar. Likviditetstiltak og kapitaltilførsel til systemviktige finansinstitusjoner påførte mange stater betydelige utgifter.
4. Utgiftene økte for land som måtte ta opp ny og refinansiere gammel statsgjeld til høyere rente enn før.

I flere land har også andelen av nasjonalinntekten som må brukes til gjeldsbetjening økt som følge av fall i verdiskapingen.

Kostnadene ved krisehåndtering og det økonomiske tilbakeslaget har bidratt til at bank- og finanskrisen har utviklet seg til en statsgjeldskrise i flere tradisjonelle industriland. Den samlede bruttogjelden for offentlig forvaltning i industrilandene er nå på nivåer vi tidligere bare har sett i forbindelse med krig. Til tross for vedtatte og planlagte innstramminger i offentlige budsjetter vil gjelden øke ytterligere framover. IMF har beregnet at industrilandene som gruppe må stramme inn budsjettene med nærmere 10 pst. av BNP innen 2020 dersom bruttogjelden som andel av BNP skal komme under 60 pst. innen 2030. Dersom nødvendige tiltak for å møte utgifter til en aldrende befolkning også tas med, anslår IMF at innstrammingsbehovet tilsvarer vel 13 pst. av BNP. Beregningene tar utgangspunkt i situasjonen i 2011. Etter dette er det gjennomført en del

¹ Rajan, R.G. (2010): "Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy." Princeton University Press.



Figur 2.4 Utviklingen i offentlige finanser

¹ Budsjettinnstrammning i prosent av BNP i årene 2011-2020 for at bruttogjelden skal komme under 60 pst. av BNP i 2030. Innstrammningen er målt ved strukturell, primær budsjettbalanse.

Kilde: IMF (oktober 2012).

konsolideringstiltak, særlig i Europa, men det gjenstår fortsatt mye. Det er store forskjeller mellom land, men behovet for budsjetttiltak er betydelig i USA, Japan, Storbritannia og flere land i euroområdet.

Gjeldsproblemene blir forsterket av svake vekstutsikter. Landene risikerer at svakhetene med banker, statsfinanser og lav vekst forsterker hverandre i en negativ spiral. Bankene har aktiva som faller i verdi. Dette begrenser bankenes evne til å gi kreditt og svekker dermed den økonomiske veksten. Innstramminger i offentlige budsjetter bidrar også til å redusere veksten. Erfaringer viser at effekten er særlig sterk når økonomien i utgangspunktet er i en nedgangskonjunktur. Svak vekst gjør det vanskeligere å bedre statsfinansene og svekker samtidig kvaliteten på bankenes aktiva. Hvis flere banker skulle trenge støtte fra myndighetene, belastes statsfinansene ytterligere. I de mest utsatte industrilandene opplever både myndighetene og bankene at det er vanskeligere og dyrere å få lån. Det reduserer statens mulighet til å hjelpe bankene, samtidig som det også svekker bankenes mulighet til å opprettholde normal utlånsvirksomhet.

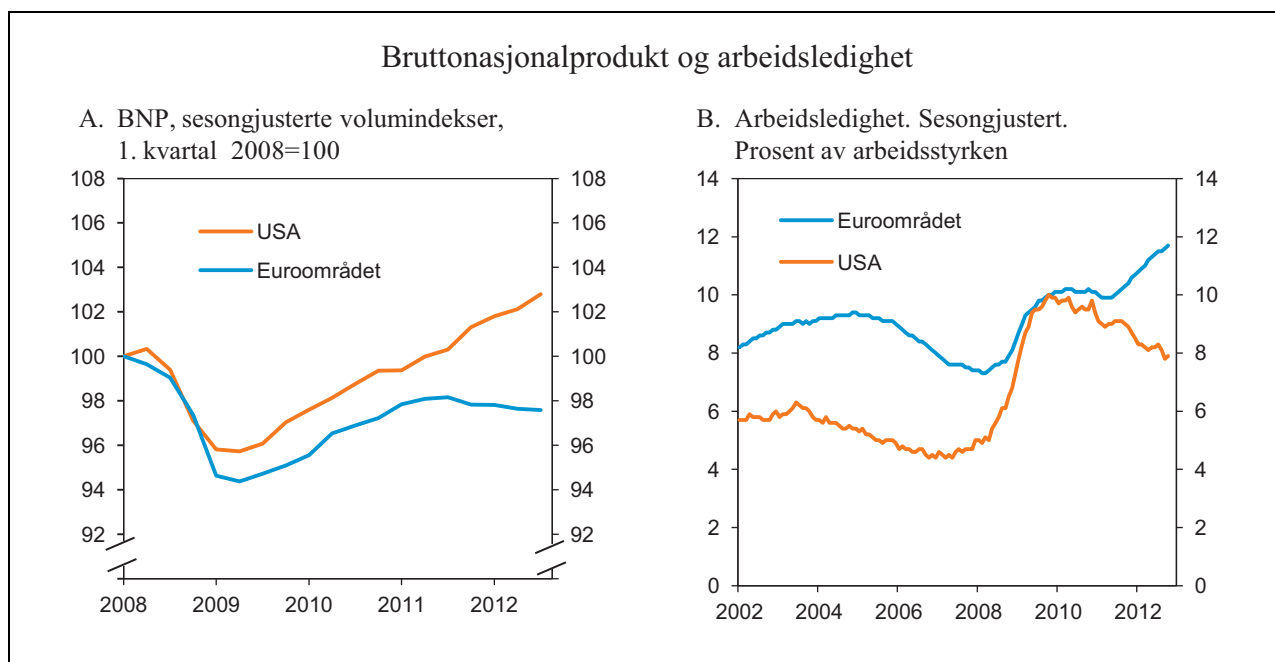
2.3.1 USA

I årene etter finanskrisen var veksten lav i USA, jf. figur 2.5. Utviklingen i arbeidsmarkedet var svak. Mange husholdninger hadde behov for å redusere sin boliggjeld etter prisfallet på boliger. I tillegg hadde offentlige myndigheter fått svekket sine finanser betydelig, etter flere år med store underskudd.

I løpet av 2012 så vi en forsiktig bedring i USAs økonomi. Boligmarkedet fungerer bedre, og både prisene og salget av boliger er på vei opp. Arbeidsledigheten har falt fra toppnivået på 10 pst. i 2009 til i underkant av 8 pst. ved utgangen av 2012.

Underskuddet på det føderale budsjettet er fremdeles stort og utgjorde 7 pst. av BNP i budsjettåret 2012. Med samlede føderale utgifter på litt under 23 pst. av BNP innebærer dette at nesten hver tredje dollar brukt over det føderale budsjettet finansieres med nye lån. Underskuddet er likevel klart lavere enn i toppåret 2009. Offentlig sektors samlede bruttogjeld har ifølge OECD økt med over 40 prosentenheter siden før krisen, til anslagsvis 110 pst. av BNP ved utgangen av 2012.

Sammenlignet med andre tradisjonelle industriland har USA et større potensial for å øke offentlig sektors inntekter ved å forbedre skatte-



Figur 2.5 Bruttonasjonalprodukt og arbeidsledighet i USA og euroområdet

Kilde: Reuters EcoWin.

systemet. Reduksjon i de omfattende fradragene i inntekts- og bedriftsbeskatningen, samt innføring av flere miljøavgifter og en nasjonal merverdiavgift, er eksempler på tiltak som vil kunne bidra til å lukke gapet mellom føderale utgifter og inntekter. Et viktig hinder for å gjennomføre tiltak er den økte polariseringen i amerikansk politikk, som gjør det vanskelig å samle tilstrekkelig oppslutning om aktuelle forslag. Slik politisk usikkerhet var også bakgrunnen for at ett av kredittvurderingsbyråene sommeren 2011 satte ned kredittvurderingen til den amerikanske staten fra toppnivået AAA. Selv om amerikanske myndigheter greide å styre unna det såkalte budsjettstupet ved inngangen til 2013, er utfordringene med budsjettet fortsatt store.

Utviklingen framover vil avhenge av husholdningenes spreatferd og av hvor mye og hvor raskt de offentlige budsjettene blir strammet inn. Sterk konsumvekst i USA vil gi nye vekstimpulser til verdensøkonomien. Dersom en slik vekst ledsages av stigende underskudd i USAs utenriksøkonomi, vil de globale ubalansene øke på nytt. Det kan i så fall være en kime til ny uro.

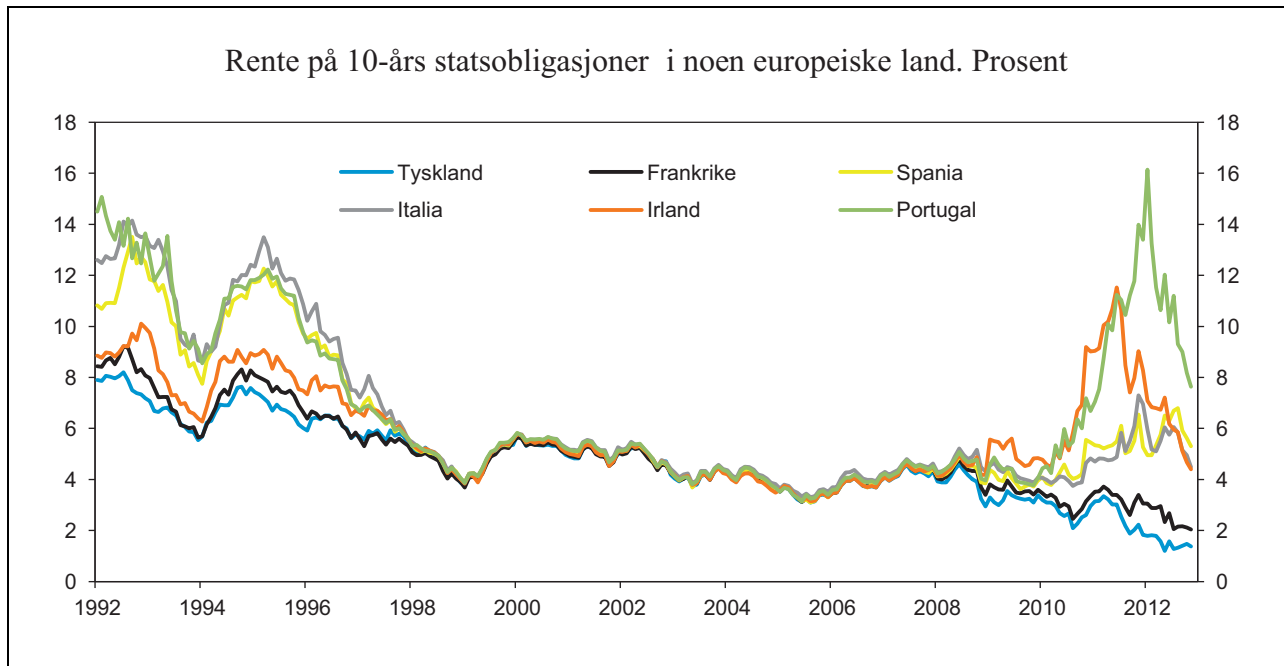
2.3.2 Europa

Utviklingen i Europa har vært enda svakere enn i USA, og BNP for euroområdet samlet har ennå ikke kommet tilbake til nivået fra før finanskrisen, jf. figur 2.5. I den første tiden etter 2008 så det ut

til at landene i euroområdet var mer skjermet fra virkningene av krisen enn andre europeiske land. Dette bildet er nå endret. Flere euroland har mottatt økonomisk krisehjelp fra EU-fellesskapet og IMF. Som medlemmer i en valutaunion er eurolandene gjensidig avhengig av hverandre, både med hensyn til økonomisk utvikling og økonomisk politikk. De siste års erfaringer har vist at det institusjonelle rammeverket rundt EUs økonomiske og monetære union (ØMU) var utilstrekkelig til å forebygge og håndtere en dyp økonomisk krise, jf. boks 2.4.

For å hindre gjeldsoppbygging og ubalanser var det i ØMU lagt opp til at hvert land skulle sørge for orden i sin egen økonomi. Stabilitets- og vekstpakten satte en grense for underskudd og bruttogjeld for offentlig forvaltning på henholdsvis 3 og 60 pst. av BNP. Grensene ble imidlertid overskredet og rammeverket deretter uthulet da store land som Tyskland og Frankrike valgte å ikke holde seg innenfor de fastsatte kravene.

I tillegg har flere euroland levd over evne ved at utgiftene til konsum og realinvesteringer oversteg landets inntekter. For flere av landene utgjorde det tilhørende underskuddet i utenriksøkonomien over 10 pst. av BNP gjennom flere år. Ubalansene bygget seg i hovedsak opp mot andre land i eurosonen, og for området sett under ett var utenriksøkonomien om lag i balanse. Lønninger og andre kostnader steg også raskere i sør. Det forsterket ubalansene i handelen.



Figur 2.6 Rente på 10-års statsobligasjoner i utvalgte europeiske land

Kilde: Reuters EcoWin.

Gjeldsoppbyggingen i de eurolandene som i dag er rammet av krise, skjedde i noen tilfeller på statens hånd (Hellas og Portugal) og i andre tilfeller i privat sektor (Irland og Spania). Ofte gikk oppbyggingen av gjeld hånd i hånd med økte formuespriser, særlig på fast eiendom. Gjeldsveksten må ses i sammenheng med at det globale rentenivået var lavt, samtidig som opprettelsen av valutaunionen bidro til en markert nedgang i risikopremiene for mange land i euroområdet. Fram til 2007 lå renten på statsobligasjoner utstedt i euro ned mot det tyske nivået også for de eurolandene som i dag har store utfordringer med sine statsfinanser, jf. figur 2.6.

Den økonomiske og politiske integrasjonen i euroområdet har skutt fart de siste årene som et ledd i krisehåndteringen. Deltakerlandene er enige om tiltak for å styrke den økonomiske og finansielle stabiliteten. Det er opprettet en permanent ordning for å kunne gi lån til medlemsland i økonomisk krise. Det økonomiske samarbeidet mellom eurolandene er også styrket og gjort mer forpliktende, blant annet i finanspolitikken. Et bedre rammeverk for å oppdage og korrigere makroøkonomiske ubalanser er nå på plass. I tillegg har de fleste EU-landene, herunder alle i euroområdet, vedtatt en ny finanspolitisk traktat som stiller krav om at det underliggende, strukturelle budsjettunderskuddet må være mindre eller lik 0,5 pst. av BNP i det enkelte budsjettår. På

finansmarkedets område er det enighet om å overføre ansvar fra nasjonalstatene til fellesskapet, blant annet ved at finansinstitusjoner skal underlegges en felles europeisk tilsynsmyndighet. Det gjenstår arbeid med å konkretisere og sette i verk tiltakene.

2.4 Den økonomiske utviklingen fram mot 2060

Finanskrisen vil prege utviklingen i verdensøkonomien i flere år framover. Etter hvert vil likevel virkningene av mer langsiktige drivkrefter komme klarere til syne. Endringer i befolkning og arbeidsinnsats, kapitalinnsats, teknologi og produktivitet, samt institusjonelle og miljømessige rammebetingelser inngår i disse drivkreftene. Med støtte i langsiktige framskrivninger fra OECD drøfter vi i dette avsnittet hvilke trekk som kan komme til å prege den globale økonomiske utviklingen de neste tiårene.² I arbeidet har OECD blant annet benyttet en makroøkonomisk modell som dekker landene i OECD og G20. 90 pst. av dagens globale BNP er dermed inkludert.

Det vil ta tid før ubalansene som var bakgrunnen for den globale finanskrisen er bygget

² OECD Economic Policy Papers, No. 03, "Looking to 2060: Long-term global growth prospects".

Boks 2.4 ØMU og teorien om optimale valutaområder

Når bedrifter og husholdninger bruker samme valuta reduserer de transaksjonskostnader og spares for valutakursrisiko. Tradisjonelt følger valutaområder grensene til nasjonalstatene. Det betyr at nasjonalstatene kan kontrollere penge- og bankvesenet og inntektene som følger fra å utstede penger (seniorage). En stat med egen valuta kan bygge opp handlefrihet til å føre en selvstendig pengepolitikk. For eksempel kan den gi sentralbanken i oppgave å sette renten med sikte på lav og stabil inflasjon. Det kan dermed støtte opp under en stabil utvikling i sysselsetting og produksjon.

Kontroll med egen valuta kan også gi fristelser. Det er mange historiske eksempler på land som har gått for langt i å ta opp statslån framfor å holde statens utgifter innenfor rammen av de løpende skatteinntektene. En stat som kan ta opp lån i egen valuta vil normalt kunne gjøre opp for seg ved å trykke penger. Dette vil gi inflasjon, og en stat som mister tillit i lånemarkedene, må derfor måtte betale høyere rente for å kompensere långiverne for risikoen for at prisveksten kan gå opp. Økte renteutgifter svekker statens finanser og kan dermed bidra til en selvforsterkende dårlig utvikling. Den norske sentralbankloven forbyr Norges Bank å yte lån til staten.¹

Faren for en negativ utvikling er likevel større dersom en stat tar opp store lån i utenlandsk valuta. I en slik situasjon kan likviditetstilførsel fra en nasjonal sentralbank ikke lenger dempe presset i en likviditetskrise. Enkelte har argumentert for at deltakerne i EUs valutaunion (ØMU) i praksis har lånt i utenlandsk valuta.² Det har gjort eurolandene mer sårbare og økt faren for at en likviditetskrise utvikler seg til en soliditetskrise, også for en stat som i utgangspunktet kunne betjene sine forpliktelser og finansiere seg i markedet. Likviditetsstøtte fra sentralbanken til en stat er vanskeligere i en valutaunion ettersom sentralbanken ikke er under nasjonal kontroll, og en må ta hensyn til konsekvensene for de øvrige medlemslandene i valutaunionen.

Teorien om optimale valutaområder tar for seg hvilke krav som bør være oppfylte for at fordelene med en valutaunion skal være større enn ulempene:

1. *Symmetriske konjunktursykler*

Landene eller regionene som inngår i valutaområdet bør ideelt sett være utsatt for like økonomiske sjokk og respondere på disse på en enhet-

lig måte. Det vil redusere sannsynligheten for at noen områder blir underlagt en pengepolitikk som ikke passer med konjunktursituasjonen.

2. *Høy faktormobilitet og fleksibel prisdannelse*

Arbeidskraft og kapital må være mobile innad i valutaområdet, slik at ressursene lett kan flyttes dit de gjør mest nytte. Dette vil også bidra til en jevnere konjunkturutvikling internt i valutaområdet. Priser og lønninger bør være fleksible slik at bedrifter og husholdninger får god informasjon om endringer i etterspørsel og kostnader. Slik kan ressursene utnyttes bedre.

3. *Mekanismer for risikodeling*

Deltakerne i en valutaunion er gjensidig avhengig av hverandres økonomi og økonomiske politikk. Derfor bør en valutaunion ha felles mekanismer for å omfordele mellom regioner og land og for å sikre makroøkonomisk styring. I tillegg bør en også ha klare mekanismer for å håndtere en eventuell krise.

Et betydelig innslag av symmetriske konjunktursykler (pkt. 1) gjør det lettere for et valutaområde å fungere. Desto større forskjellene er, desto viktigere blir høy faktormobilitet og fleksibel prisdannelse (pkt. 2), samt og ordninger for risikodeling (pkt. 3). Erfaringer fra eurokrisen tyder på at en har undervurdert betydningen av dette siste punktet.

Det gjenstår mye for at ØMU skal oppfylle kravene til et optimalt valutaområde. Deltakerlandene har særlig vært preget av ujevn konjunkturutvikling og lav mobilitet av arbeidskraft. Opprettelsen av unionen kan i seg selv sies å være et asymmetrisk sjokk siden mange land fikk kraftig reduserte lånekostnader. På den annen side kunne unionen styrke integrasjonen slik at man fikk høyere faktormobilitet og jevnere konjunktursykler. Den politiske og institusjonelle overbygningen kunne deretter styrkes med små og gradvise skritt, i tråd med framdriften som tradisjonelt har kjennetegnet EUsamarbeidet. Før denne prosessen kom langt nok, ble imidlertid Europa rammet av en hundreårskrise i finansmarkedene, med et tilhørende dypt økonomisk tilbakeslag.

¹ Lån med løpetid innenfor én kalenderdag er unntatt.

² Se for eksempel Paul De Grauwe (2011): "The Governance of a Fragile Eurozone". Discussion paper.

ned. Dette vil prege den økonomiske utviklingen de nærmeste årene. Nødvendige finanspolitiske innstramminger trekker i retning av lav økonomisk vekst i mange industriland. Nedbygging av privat gjeld, høy arbeidsledighet og det behovet flere land har for å tilpasse lønnsnivået til produktiviteten trekker i samme retning. Finansinstitusjonene må også tilfredsstillere nye kapitalkrav. I den grad bankene velger å redusere sine utlån i stedet for å hente inn ny kapital, kan den økonomiske veksten på kort sikt svekkes ytterligere.

Kapasitetsutnyttelsen i de tradisjonelle industrilandene er nå lav. Dette kommer til uttrykk ved at produksjonen er klart lavere enn det den kunne vært ved full sysselsetting og full bruk av landets realkapital. Etter hvert er det ventet at ledige ressurser vil bli tatt i bruk. For at dette skal skje, må veksten i en periode være over den langsiktige trendveksten. Samtidig er det rimelig å anta at finanskrisen permanent har redusert produksjonskapasiteten. Dette skyldes at realkapital i bedriftene har gått tapt, samtidig som flere personer faller utenfor arbeidsstyrken som følge av høyere langtidsledighet. OECD anslår at nivået på potensielt BNP er redusert med om lag 2½ pst. som følge av finanskrisen. Det kan sammenlignes med et tap av ett års vekst for OECD-området. OECD legger imidlertid til grunn at den underliggende veksttakten ikke er redusert som følge av krisen.

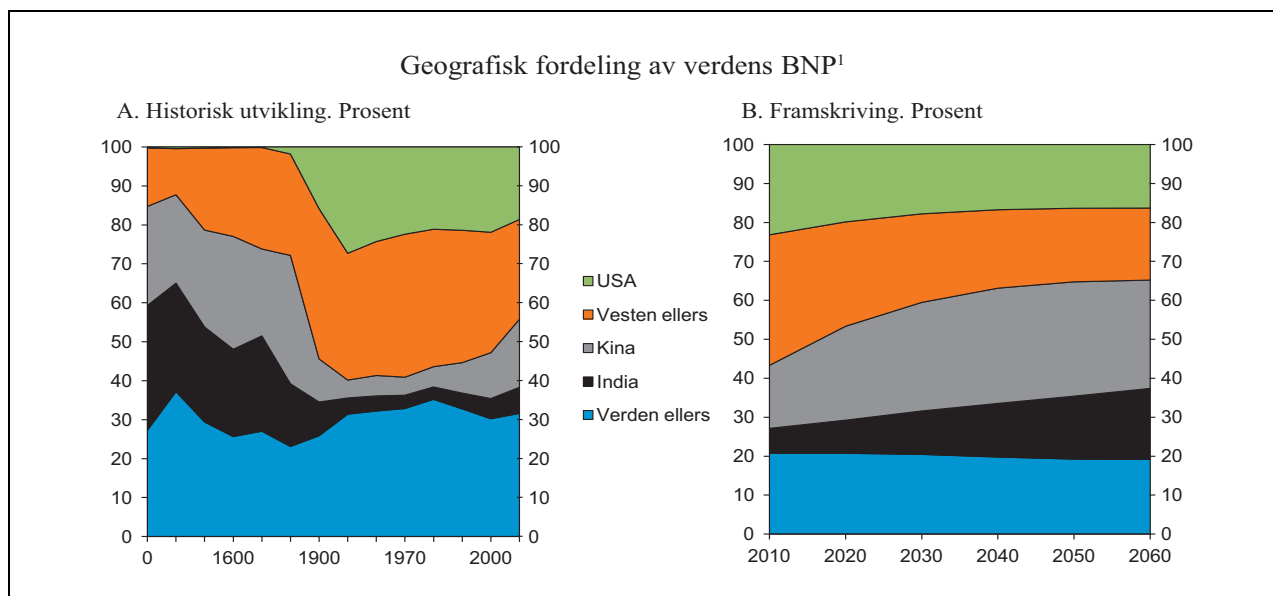
I et langsiktig perspektiv bestemmes den økonomiske veksten av utviklingen i arbeidsinnsats, kapitalinnsats og produktivitet. I OECD-området vil aldringen av befolkningen gi lavere vekst i både yrkesdeltakelse og andelen personer i yrkesaktiv alder. OECD har lagt til grunn at tidspunktet for pensjonering utsettes i takt med økende levealder, slik at en tilbringer en konstant andel av sitt liv i arbeidsstyrken. Tallene bygger på at nylig vedtatte reformer i pensjonssystemene, som øker den effektive pensjoneringsalderen, blir gjennomført som planlagt. Beregningene fra OECD viser at aldringen likevel vil trekke i retning av lavere vekst framover. De negative virkningene på veksten tiltar over tid.

I OECDs beregninger anslås den gjennomsnittlige BNP-veksten i OECD-området til 2¼ pst. per år i perioden 2011-2030 og deretter til 1¾ pst. per år til 2060, jf. tabell 2.1. I USA ventes den årlige veksten i perioden 2011-2030 å ligge litt over gjennomsnittet for OECD-området, bl.a. som følge av vekst i sysselsettingen. For land i euroområdet, der antall personer i arbeidsdyktig alder først står stille og deretter faller, blir veksten lavere enn i USA i hele perioden. I Japan har arbeidsstyrken falt siden årtusenskiftet, og denne utviklingen ventes å fortsette. Dette bidrar til at veksttakten vil bli enda noe svakere enn i euroområdet.

De såkalte BRICS-landene, som omfatter Brasil, Russland, India, Kina og Sør-Afrika, står i dag for om lag en firedel av verdens samlede produk-

Tabell 2.1 OECDs anslag for veksten i BNP i hovedalternativet. Gjennomsnittlig årlig vekst. Prosent

	1995-2011	2011-2030	2030-2060
Verden	3,5	3,7	2,3
OECD	2,2	2,2	1,8
USA	2,5	2,3	2,0
Japan	0,9	1,2	1,4
Storbritannia	2,3	1,9	2,2
Tyskland	1,4	1,3	1,0
Frankrike	1,7	2,0	1,4
Italia	1,0	1,3	1,5
Spania	2,9	2,0	1,4
Norge	3,0	2,9	1,9
Land utenfor OECD	6,7	5,9	2,8
Kina	10,0	6,6	2,3
India	7,5	6,7	4,0
Indonesia	4,4	5,3	3,4



Figur 2.7 Geografisk fordeling av verdens BNP

¹ Vesten er her definert som land i Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia, New Zealand og Japan

Kilder: Angus Maddison (venstre panel) og OECD (høyre panel).

sjon. Denne andelen vil øke markert fram mot 2060. Den viktigste drivkraften bak dette er vekst i produktiviteten som følge av teknologisk gjeninnhenting. Også andre land i Latin-Amerika, som Mexico og Chile, samt folkerike land i Asia, vil over tid bli viktigere produsenter av industrivarer. Fram mot 2060 vil veksten derfor være klart høyere i framvoksende økonomier og utviklingsland enn i de tradisjonelle industrilandene. Forskjellen vil imidlertid avta etter hvert som nivået på produktiviteten blir mer likt. Redusert vekst i sysselsettingen i en del land trekker i samme retning.

Den årlige veksten utenfor OECD-området har vært over 7 pst. det siste tiåret. OECD venter at veksten vil fortsette i samme tempo i noen år før den gradvis avtar til 3 pst. i perioden 2030-60. Asia vil fortsette som det viktigste vekstområdet, med Kina som den største økonomien. Kina anslås å ha høyest vekst fram mot 2020. Indonesia og India vil deretter gå forbi. Som følge av disse endringene vil tyngdepunktet i verdensøkonomien flyttes mot øst og sør, jf. figur 2.7. Kina ventes å bli den største økonomien i verden innen få år, målt ved BNP i kjøpekraftspariteter. India og Kinas samlede andel av verdensproduksjonen vil nær dobles fra 2011 til 2060. Euroområdet og Japans andel av den globale produksjonen blir om lag halvert i samme periode. USA og de øvrige OECD-landenes andel ventes også å falle, men ikke så dramatisk. Verden ellers ven-

tes å stå for en uendret andel av den totale verdiskapningen gjennom hele perioden.

OECD venter at verdiskapningen per person vil dobles i løpet av de neste 50 årene i verdens rikeste land, mens det i Kina og India ventes en syvdobling. Til tross for den langt raskere veksten i utviklingsland og framvoksende økonomier vil det fremdeles være store forskjeller i BNP per innbygger. OECD anslår at nivået på verdiskapningen per innbygger i Kina i 2060 vil være 25 pst. høyere enn dagens nivå i USA, mens nivået i India vil være om lag halvparten av nivået i USA i dag.

Det er naturligvis svært stor usikkerhet om utviklingen langt fram i tid. Politisk uro og konflikter i og mellom land kan påvirke utviklingen svært mye. Katastrofer, miljøødeleggelser og klimaendringer kan endre vilkårene for økonomisk aktivitet og medføre betydelige tilpasningskostnader. Slike kostnader vil være ulikt fordelt mellom regioner.

2.4.1 Betydningen av finanspolitikk

OECD-området har nå høy offentlig gjeld og betydelige underskudd i offentlige budsjetter. Konsolideringen har imidlertid startet, og de fleste OECD-land har gjennomført finanspolitisk innstramming i 2011 og 2012 og planlagt ytterligere tiltak i 2013. OECD legger i sine analyser til grunn en reell innstramming i budsjettene på ½ pst. av BNP per år i land som har økende bruttotojeld

Boks 2.5 Langsiktig utvikling i Kina og India

Kina var trolig teknologisk verdensleder fram til slutten av middelalderen og starten på det moderne Europa på 1500-tallet. Gjennom de neste 200 årene utlignet Europa forskjellen, og deretter overtok Europa og USA denne rollen. Skiftet gjenspeiles i fordelingen av globalt BNP på ulike regioner. Mens Kina og India fram til starten av 1800-tallet sto for mellom 50 og 60 pst. av globalt BNP, falt denne andelen til under 10 pst. i perioden 1950-70, jf. figur 2.7.

I Kina ble den økonomiske politikken markert lagt om fra slutten av 1970-årene. Landet hadde en gradvis overgang fra planøkonomi til markedsøkonomi samtidig som markedene ble åpnet mot omverdenen. Siden den gang har Kinas gjennomsnittlige BNP-vekst vært på rundt 10 pst. per år. Høy vekst i produktiviteten i landbruket og flytting av arbeidskraft fra landbruket til mer produktive næringer i byene har vært viktige drivkrefter. Samtidig har investeringene i realkapital vært meget høye i hele perioden, og sysselsettingen har økt markert som følge av sterk vekst i personer i arbeidsdyktig alder. Kina passerte USA som verdens største industriprodusent i 2008 og fratok Tyskland førsteplassen som vareeksportør i 2009.

Hittil har Kinas økonomiske vekst vært basert på investeringer og industriproduksjon myntet på eksport. Konkurransefortrinnet har vært billig arbeidskraft og anvendelse av eksisterende teknologi utviklet av andre. På mellomlang sikt står landet imidlertid overfor en rekke utfordringer. Som følge av familieplanleggingen, som har gitt lave fødselstall, ventes arbeidsstyrken å falle fra 2015. Dette vil bidra til at lønnskostnadene, som allerede har steget klart i en periode, vil stige ytterligere. Samtidig vil andelen eldre i forhold til personer i arbeidsdyktig alder stige kraftig, fra 13½ pst. i 2010 til 28 pst. i 2030, ifølge IMF.

Investeringene i realkapital utgjør nå rundt 50 pst. av BNP. Videreføring av et slikt nivå vil gi betydelig overkapasitet og lav avkastning på kapitalen. Svak utvikling i Kinas eksportmarkeder og økt konkurranse fra lavkostnadsland forsterker landets behov for å vri etterspørselen fra investeringer til privat forbruk, som nå ikke utgjør mer enn 30 pst. av BNP. Omleggingen til økt produksjon av tjenester og konsumvarer for hjemmemarkedet kan by på problemer på kort sikt. Myndighetene kan bidra til økt privat konsum ved å øke utgiftene

til helse, utdanning og andre velferdsprogram og dermed legge til rette for å redusere den meget høye private sparingen.

Den sterke tilstrømmingen fra landsbygda for å ta lønnet arbeid i byene har ført til at over halvparten av Kinas befolkning i dag bor i byer. Innflytternes tilgang til boligmarkedet, skoler mv. begrenses imidlertid av myndighetene. Den raske økonomiske veksten har også gitt betydelige miljøutfordringer. Kina er i dag verdens største bidragsyter til klimagassutslipp samtidig som en rekke industribyer sliter med lokal forurensning.

India har også hatt relativt høy økonomisk vekst etter de økonomiske reformene fra midten av 1980-tallet, som blant annet innebar større åpning av egne markeder for internasjonal handel og utenlandske direkteinvesteringer. Med unntak av en særlig sterk vekstperiode i årene før finanskrisen og i 2010, har veksten i Indias BNP stort sett ligget rundt 6 pst. per år. Dette er betydelig lavere enn i Kina. Utviklingen i tjenestesektoren, særlig innen IKT, har vært en drivkraft. Veksten i den økonomiske aktiviteten har avtatt de siste årene både som en følge av svakere drahjelp utenfra og en oppbremsing av reformprosessen. Veksten framover vil avhenge av en ny giv i økonomiske reformer og reduksjon i korrupsjon. Dersom disse utfordringene kan håndteres, er vekstpotensialet etter hvert høyere i India enn i Kina på grunn av fortsatt raskt voksende folketall og relativt små kostnader knyttet til aldrende befolkning. Dersom den økonomiske veksten ikke tar seg opp, vil arbeidsledigheten trolig gå betydelig opp, noe som kan føre med seg sosial uro.

Den sterke økonomiske veksten i Kina og India de siste 30 årene har ført til at de to landene i 2011 samlet sto for 24 pst. av verdens BNP målt ved såkalte kjøpekraftspariteter. Ifølge OECDs framskrivinger¹ vil denne andelen gradvis øke til nærmere 40 pst. i 2030 og over 45 pst. i 2060. Det ventes at Kina vil stå for hoveddelen av økningen fram til 2030, mens utviklingen i befolkningen trekker i retning av at India deretter vil vokse raskest. Med 45 pst. av samlet global produksjon av varer og tjenester vil de to landene nærme seg den posisjonen de hadde før den industrielle revolusjonen, jf. figur 2.7. Inntekten per person vil i 2060 fortsatt være langt lavere enn i de rikeste landene.

¹ "Looking to 2060 : Long-Term Global Growth Prospects", Economic Policy Paper No. 3/2012.

som andel av BNP, inntil gjelden stabiliserer seg. Ettersom mange euroland gjennomfører betydelige budsjettinnstramminger i 2012 og 2013, ventes gjelden å stabilisere seg på om lag dagens nivå i god tid før 2020. I store land som USA, Japan og Storbritannia vil gjelden stige ytterligere fra dagens nivå før den stabiliserer seg. OECD-områdets samlede offentlige bruttogjeld ventes å øke fra 103 pst. av BNP i 2011 til 116 pst. før den stabiliserer seg. Til sammenligning var nivået 74 pst. av BNP før finanskrisen. For Japan har OECD lagt inn en årlig innstramming svarende til 1 pst. av BNP for at gjelden skal kunne stabilisere seg på om lag 250 pst. av BNP rundt 2025.

De finanspolitiske innstrammingerne som OECD legger til grunn, vil være krevende å gjennomføre. Mange land vil likevel ha gjeldsnivåer som er historisk høye. Høyt nivå på offentlig sektors gjeld vil belaste offentlige budsjetter med store rentebetalinger og kan påvirke den økonomiske veksten negativt. De to økonomiprofessorene Carmen Reinhart og Kenneth Rogoff anslår at BNP-veksten i utviklede land faller med om lag 1 prosentenheter når offentlig sektors gjeld når 90 pst. av BNP.³ Innretningen av andre deler av den økonomiske politikken vil også ha betydning for den økonomiske veksten. Særlig peker OECD på at strukturreformer kan bedre økonomiens virkemåte og løfte den økonomiske aktiviteten.

2.4.2 Globale ubalanser

Ved å delta i internasjonale kapitalmarkeder kan et land frakople sine investeringer fra egen sparing og tidvis å spare mer enn det investerer eller omvendt. Utnyttelse av slike muligheter har gitt store overskudd på handelsbalansen i Kina og andre framvoksende økonomier i Asia, samt Tyskland, Japan og en del oljeeksporterende land. Motstykket er store underskudd i USA og en rekke europeiske land. Disse ubalansene gjør både verdensøkonomien og det enkelte land mer utsatt for makroøkonomiske forstyrrelser.

De store ubalansene i verdenshandelen gikk litt tilbake etter 2009. OECD venter at underskuddene i driftsbalansene i bl.a. USA sakte bygges opp igjen i takt med at den innenlandske etterspørselen tar seg opp. I Kina ventes sparingen å gå ned, men dersom investeringene reduseres raskere, vil handelsoverskuddet øke igjen. En slik ny økning av ubalansene i verdenshande-

len vil svekke vekstutsiktene. Disse internasjonale utfordringene bør møtes med et godt internasjonalt samarbeid om den økonomiske politikken, bl.a. i IMF.

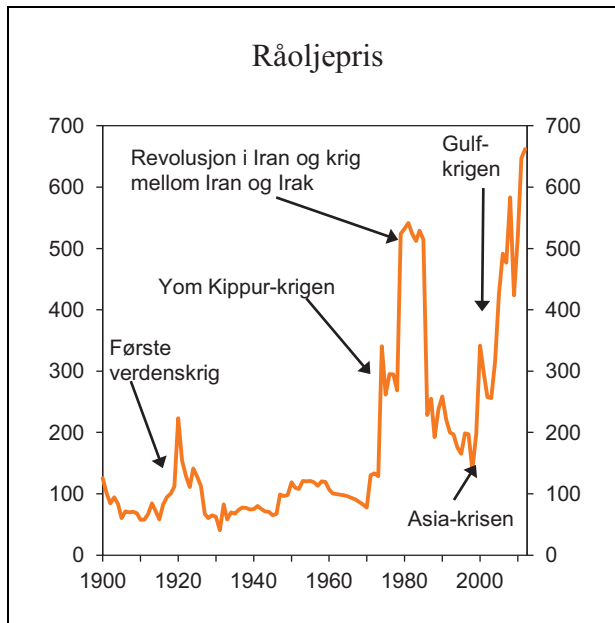
2.5 Utviklingen i prisene på norske eksportvarer

Norge er en åpen økonomi. Vår eksport utgjør vel 40 pst. av BNP og importen nesten 30 pst. Priser på råvarer er viktige for norsk økonomi. Dette gjelder framfor alt petroleumsprisene, men også andre råvarepriser. En av disse er prisen på metaller, som utgjør om lag 22 pst. av den tradisjonelle vareeksporten fra Fastlands-Norge. Metalleksporten består i første rekke av aluminium, nikkel, jern og stål. Sterk vekst i etterspørselen fra Kina og andre framvoksende økonomier har bidratt til oppgang i metallprisene siden årtusenskiftet, selv om det har vært store svingninger i perioden. Prisoppgangen på metaller var særlig sterk i perioden 2003–2007. Da finanskrisen inntraff høsten 2008 og veksten i verdensøkonomien stoppet opp, falt metallprisene kraftig. De siste årene har prisene tatt seg noe opp igjen. Veksten i framvoksende økonomier er særlig intensiv i bruken av metaller, og videre vekst i disse landene er ventet å holde metallprisene noe høyere enn det historiske gjennomsnittet. Samtidig har enkelte av disse landene økt sin egen produksjon av blant annet aluminium markert de siste årene.

Også prisene på fisk er viktige for norsk økonomi. Eksporten av råfisk, oppdrettsfisk og foredlede fiskeprodukter var i 2011 på drøyt 50 mrd. kroner, eller rundt 17 pst. av den tradisjonelle vareeksporten. De viktigste fiskeartene er laks, sild, makrell og torsk. Det har vært store svingninger i prisene på fisk de siste årene. Prisene er nå på om lag samme nivå som for ti år siden. Det knytter seg usikkerhet til utviklingen framover.

Norge har de siste tiårene hatt store inntekter fra petroleumsvirksomheten. I fjor utgjorde råolje og naturgass nesten halvparten av vår totale eksport. Også framover ventes petroleumsproduksjonen på norsk sokkel å være betydelig. Utviklingen i prisene på olje og gass spiller derfor en viktig rolle både for eksportinntektene og statsfinansene. Petroleumsprisene har også betydning for aktiviteten i oljenæringen og dermed for etterspørselen rettet mot fastlandsøkonomien. Nedenfor vil vi gå nærmere inn på markedsutsiktene for olje og gass.

³ Reinhart and Rogoff (2010), "Growth in a Time of Debt", American Economic Review, Vol. 100.



Figur 2.8 Råoljepris. Faste 2013-kroner per fat. Årsgjennomsnitt

Kilder: Reuters EcoWin og Statistisk sentralbyrå.

2.5.1 Oljemarkedet

Oljeprisen har variert betydelig over tid, særlig etter 1970, jf. figur 2.8. Fordi etterspørselen på kort sikt er lite prisfølsom, har endringer i tilbudet typisk stor innvirkning på prisen. Et eksempel er den sterke prisøkningen på begynnelsen av 1980-tallet, som må ses i sammenheng med revolusjonen i Iran og krigen mellom Iran og Irak. Derimot var utviklingen i etterspørselen en viktig drivkraft for den sterke oppgangen i oljeprisen i årene forut for finanskrisen. I store deler av 2008 var oljeprisen på et historisk høyt nivå. På sitt høyeste i juli 2008 ble Nordsjøolje notert til opp mot 145 USD (740 kroner) per fat. Finanskrisen bidro imidlertid til at prisen falt raskt, og i desember 2008 var den nesten nede i 30 dollar (225 kroner) per fat. De siste årene har oljeprisen tatt seg opp igjen. Oppgangen må særlig ses i sammenheng med fortsatt sterk vekst i framvoksende økonomier. Usikkerhet på tilbudssiden har imidlertid også spilt inn, blant annet knyttet til folkeopprør og uro i flere land i Nord-Afrika og Midtøsten. Som årsgjennomsnitt har prisen på norskprodusert olje aldri vært høyere enn i 2012, da den var 112 USD (650 kroner) per fat.

Det internasjonale energibyrået (IEA) presenterer i World Energy Outlook 2012 tre ulike utviklingsbaner til 2035. Forskjellen mellom banene

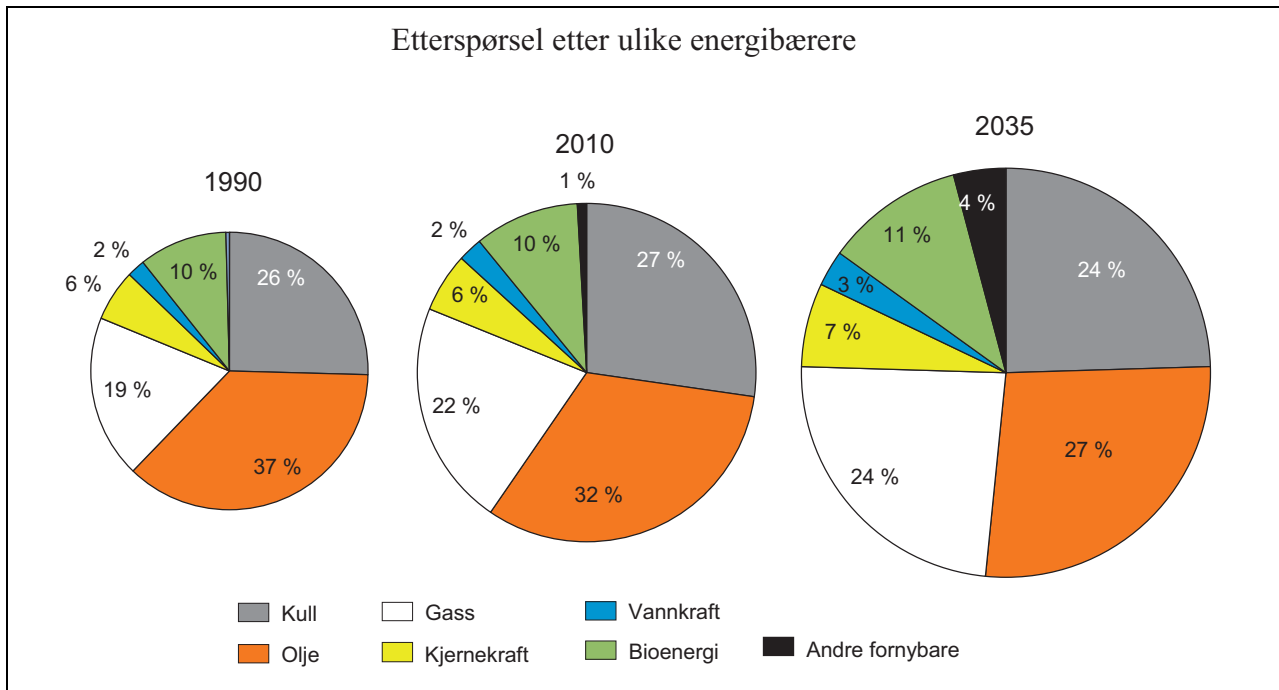
gjenspeiler ulike ambisjonsnivå i klimapolitikken. I *Current Policies Scenario* forutsettes det at det ikke blir iverksatt nye klimatiltak, mens det i *450 Scenario* legges til grunn at tiltak på sikt bringer utviklingen mot målet om å begrense den globale temperaturøkningen til to grader. *New Policies Scenario* er et mellomalternativ der det antas at alle løfter om utslippsreduksjoner og energieffektivisering blir oppfylt, men temperaturøkningen blir på mer enn to grader. Dette er IEAs hovedscenario.

Historisk har det vært en nær sammenheng mellom veksten i energiforbruket og den økonomiske veksten. Siden 1990 har energiforbruket i verden gått opp med rundt 50 pst. IEA anslår i sitt hovedscenario at verdens energietterspørsel vil stige med om lag 1¼ pst. i året til 2035. Oppgangen drives særlig av vekst i land utenfor OECD. IEA anslår at fossilt brensel vil fortsette å dominere verdens energiforsyning, selv om andelen vil avta noe fram til 2035, jf. figur 2.9. En nærmere beskrivelse av IEAs baner og klimautfordringen finnes i kapittel 6.

En effektiv klimapolitikk vil innebære en høy avgift eller kvotepris på bruk av fossile brensler. Deler av prisøkningen vil bli veltet over på sluttbrukerne, men også produsenter av gass, olje og særlig kull vil bære kostnadene i form av reduserte produsentpriser. Regnet i forhold til energiinnholdet vil olje få en lavere avgift enn kull, men høyere enn gass. Bruken av fossile brensler vil gå ned når prisene øker for sluttbrukeren.

Tradisjonelt har i første rekke USA, Japan og Europa bidratt til vekst i etterspørselen etter olje. De siste tiårene har imidlertid framvoksende økonomier i Asia stått for en stigende andel. IEA anslår at denne tendensen vil vedvare. Veksten ventes imidlertid å avta etter hvert som energibruken per BNP-enhet går ned. Dette avspeiler både at produksjonen generelt blir mer energieffektiv som følge av bedre og nyere produksjonsmetoder, og at sammensetningen i verdens BNP vris fra energiintensiv industri til annen industri og tjenesteyting.

Tilbudet av olje avhenger av tilgangen på petroleumsressurser, utvikling i teknologi- og produksjonskostnader, samt av politiske forhold. I World Energy Outlook 2012 anslår IEA at i underkant av 20 pst. av de potensielt utvinnbare oljeressursene i verden er hentet ut fram til nå. De gjenværende potensielt utvinnbare ressursene anslås til nær 6 000 mrd. fat. Av dette utgjør påviste ressursene om lag en firedel. Den største andelen av disse ressursene befinner seg i Midtøsten. OPEC-land vil dermed ha stor innflytelse



Figur 2.9 Global etterspørsel etter ulike energibærere

Kilde: International Energy Agency (2012).

på det framtidige oljetilbudet. Den største andelen uoppdagede reserver antas å være i Nord-Amerika, men også Russland og Latin-Amerika anslås å ha en betydelig andel. Både kostnadsnivå og tekniske utfordringer er bestemmende for tilgangen til petroleumsressurser. Utviklingen i teknologi vil derfor ha betydning for hvilke forekomster som kan utvinnes på en lønnsom måte.

De siste årene har den høye oljeprisen og ny teknologi bidratt til en betydelig produksjonsøkning fra ukonvensjonelle oljekilder som skiferolje og olje fra tette bergarter. De ukonvensjonelle ressursene i verden er betydelige, blant annet i USA og Canada. Økt utvinning fra slike kilder kan bidra til å dempe oljeprisen framover.

Marginalkostnadene ved produksjon av olje varierer betydelig mellom ulike prosjekter. Forventningene om utviklingen i oljeprisen og utsiktene for verdensøkonomien vil være avgjørende for hvilke prosjekter som settes i gang. Utviklingen i marginalkostnadene på utvinning ved en økning i produksjonskapasiteten avhenger blant annet av prisene på viktige innsatsvarer som stål og andre råvarer. De siste årene har sterk vekst i Kina bidratt til å øke prisene på slike råvarer, og dette har trukket marginalkostnadene opp. Mer effektiv utvinningsteknologi kan motvirke det.

På lang sikt bestemmes oljeprisen av fundamentale forhold på tilbuds- og etterspørselssiden i

oljemarkedet. På kort sikt kan imidlertid også andre faktorer ha betydning. Endrede forventninger og økt usikkerhet om tilbud kan føre til store kortsiktige svingninger i pris. Politiske hendelser som berører oljeproduiserende land, har historisk påvirket oljeprisen mye. De siste årene har vi dessuten sett en tettere sammenheng mellom utviklingen i oljeprisen og utviklingen i finansmarkedene. Dette kan også være med på å forklare de store kortsiktige svingningene.

IEA legger i sitt hovedscenarier til grunn at oljeprisen vil stige jevnt fram mot et nivå på 125 USD per fat i 2035 målt ved faste 2011-priser. Med en dollarkurs på 6 kroner, og målt i 2013-kroner, tilsvarer dette en pris på i overkant av 775 kroner per fat. IEA begrunner anslaget blant annet med at kostnadene ved utvinning av olje vil stige i framskrivingsperioden, når oljeselskapene etter hvert må ta i bruk mer kompliserte felt for å erstatte kapasitet. Dessuten er investeringskapasiteten begrenset.

I terminmarkedet handles det olje med levering på framtidige tidspunkter. Terminprisene gir informasjon om hva markedsaktørene i dag er villige til å betale for fremtidig levering av olje. Prisen på Nordsjøolje har den siste tiden ligget rundt 110 dollar (620 kroner) per fat. I denne perioden har terminprisene for levering langt fram i tid vært lavere enn for kortere leveringstider. Dette kan tyde på at markedsaktørene vurderer dagens oljepris til å

være høyere enn det som er forenlig med balanse i oljemarkedet noen år fram i tid.

På lang sikt er det mange forhold som kan endre seg fra i dag. Geopolitiske forhold, OPECs politikk, teknologisk framgang, åpning av nye områder for leting og andre rammebetingelser for petroleumsvirksomheten kan endre energibildet. En ambisiøs internasjonal klimapolitikk vil trolig innebære kvoter og avgifter på klimautslipp og isolert sett redusere inntektene til petroleumsprodusentene. IEA anslår at produsentprisene på olje og gass i 2020 vil bli rundt 30 pst. lavere i et 2-gradersscenario enn i et scenario med videreføring av dagens politikk.

Dette illustrerer den store usikkerheten om utviklingen i oljeprisen på lang sikt. Dagens oljepris er høy i et historisk perspektiv. I referanseberegningen i denne meldingen er det lagt til grunn en oljepris på 525 kroner per fat (faste 2013-priser) fra og med 2014. Gitt en dollarkurs på 6 kroner, vil dette tilsvare et oljeprisanslag på i underkant av 90 USD per fat. Dette er om lag 90 kroner høyere enn lagt til grunn i referanseberegning fra Perspektivmeldingen 2009.

I meldingen vurderer vi også virkningen av alternative baner med oljepriser på henholdsvis 650 og 400 kroner per fat, jf. nærmere drøfting av konsekvensene for landets disponible inntekt og statsfinansene i kapittel 3 og 7. Vi beregner også tilsvarende utslag i gassprisen, og i oljeprisen og gassprisen samtidig. Dette er partielle beregninger der det teknisk legges til grunn at verken kostnader eller produksjon endres som en følge av endrede petroleumspriser. Erfaringsmessig er det imidlertid normalt en positiv sammenheng mellom petroleumspriser, kostnader og produksjon. Forenklingene trekker i retning av at beregningene trolig overvurderer virkningen på statens netto kontantstrøm både i høy- og lavprisbanen.

Ved verdsetting av spesifikke feltandeler bør det gjøres selvstendige vurderinger av markedsverdier og priser.

2.5.2 Gassmarkedet

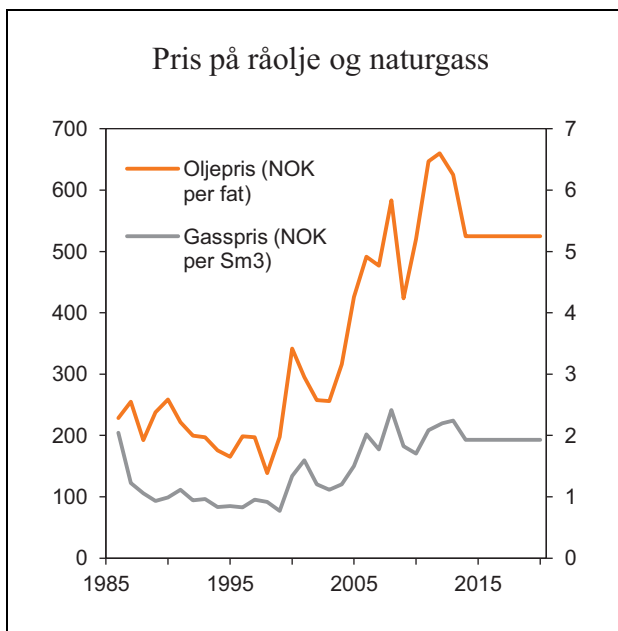
De siste tiårene har gass fått økt betydning i den globale energiforsyningen. Historisk har det i første rekke vært USA og Europa som har etterspurt naturgass. De siste årene har imidlertid resten av verden økt sin bruk av gass markert. De siste tiårene har andelen gass som produseres i OECD-landene gått kraftig ned, mens produksjonen i Midtøsten, Afrika, Latin-Amerika og Russland har økt.

Mens olje selges i et globalt marked, omsettes naturgass gjennomgående i regionale markeder. Dette har sammenheng med at gass i hovedsak transporteres i rør fra produsent til kjøper. En del gass gjøres om til flytende væske, såkalt LNG, som i likhet med olje fraktes i skip til kjøper.

Mens produksjonen av olje på norsk sokkel de siste årene har falt, har produksjonen av gass steget. I 2011 utgjorde gass vel 45 pst. av den totale petroleumsproduksjonen, mot 20 pst. i år 2000. Rundt tre firedeler av norsk gasseksport blir solgt til kontinental-Europa, mens resten i hovedsak eksporteres til Storbritannia. Det produseres også noe LNG fra Snøhvit-feltet, som har større fleksibilitet med hensyn til hvor den eksporteres. Det er store variasjoner i prisdannelsen i det europeiske gassmarkedet. På kontinentet er gassen hovedsakelig blitt solgt gjennom langsiktige avtaler der prisen i stor grad har vært knyttet opp mot prisen på olje og oljebaserte produkter med et tidsetterslep på 3-6 måneder. I Storbritannia selges gass i et spotmarked der prisen avhenger av den løpende utviklingen i tilbud og etterspørsel.

Som en følge av kraftig oppgang i oljeprisen har det de siste årene i perioder vært press på gasseksportørene om å reforhandle inngåtte kontrakter. Nye kontrakter som inngås, er i større grad enn tidligere knyttet opp mot spotprisen på gass eller prisene på andre energibærere. Dette må ses i sammenheng med at olje og gass har forskjellige anvendelser og konkurrerer mot ulike alternative energikilder. Mens olje er dominerende i transportsektoren, benyttes gass i stor grad til stasjonær forbrenning, i hovedsak som et alternativ til kull. Prisen på kull har dermed betydning for prisen på gass. På lengre sikt vil derfor oljeprisen trolig ha mindre betydning for prisen på norsk gasseksport enn det som har vært tilfellet fram til nå, jf. figur 2.10.

De siste årene har utvikling av metoder for horisontal boring redusert kostnadene ved utvinning av ukonvensjonelle gassressurser, herunder skifer-gass. Den økte produksjonen er særlig kommet i USA, og de siste årene har ukonvensjonell gass utgjort rundt halvparten av den totale gassproduksjonen i USA. Forekomstene er betydelige og vil trolig gjøre USA selvforsynt med gass i lang tid framover. Det er også store slike ressurser i Kina, India, Russland, Australia og i land i Midtøsten og Sør-Amerika. Også i enkelte europeiske land er det trolig store forekomster. De anslåtte globale ressursene er meget store, men det er betydelig usikkerhet om hvor mye som kan hentes ut. Med dagens teknologi er utvinning bl.a.



Figur 2.10 Pris på norsk eksport av råolje og naturgass. Historiske priser og anslag. Faste 2013-kroner. Årsgjennomsnitt

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Reuters Ecowin og Finansdepartementet.

avhengig av de geologiske forholdene i berggrunnen og om ressursene befinner seg i folkerike områder.

Observatører peker på mange forhold som trekker i retning av at det vil ta tid før skifergassproduksjonen eventuelt blir så stor at den får vesentlig betydning for det europeiske gassmarkedet. Europa er tett befolket. Dessuten kan fare for forurensning av grunnvannet gjøre ukonvensjonell gassutvinning i Europa vanskelig. Utvikling av teknologi som bøter på det, kan ta tid. Det kan også ta lang tid å få på plass en tilstrekkelig leverandørindustri som kan støtte en storskala produksjon av ukonvensjonell gass i Europa.

Produksjonen av LNG har økt de siste årene. Mens LNG utgjorde 24 pst. av den samlede gass-eksporten i verden i 2006, er andelen økt til nesten 40 pst. i 2011. Det er i hovedsak Qatar som har bidratt til denne økningen. LNG-handelen vil bidra til å binde de regionale gassmarkedene sammen til et mer globalt marked. Det vil kunne innebære en utjevning av prisene mellom de ulike gassmarkedene på sikt. Nedkjøling, transport og mottak av LNG gir likevel et betydelig kostnadspåslag.

Det knytter seg stor usikkerhet til utviklingen i prisen på gass på lang sikt. Naturgass har miljømessige fortrinn sammenliknet med både olje og

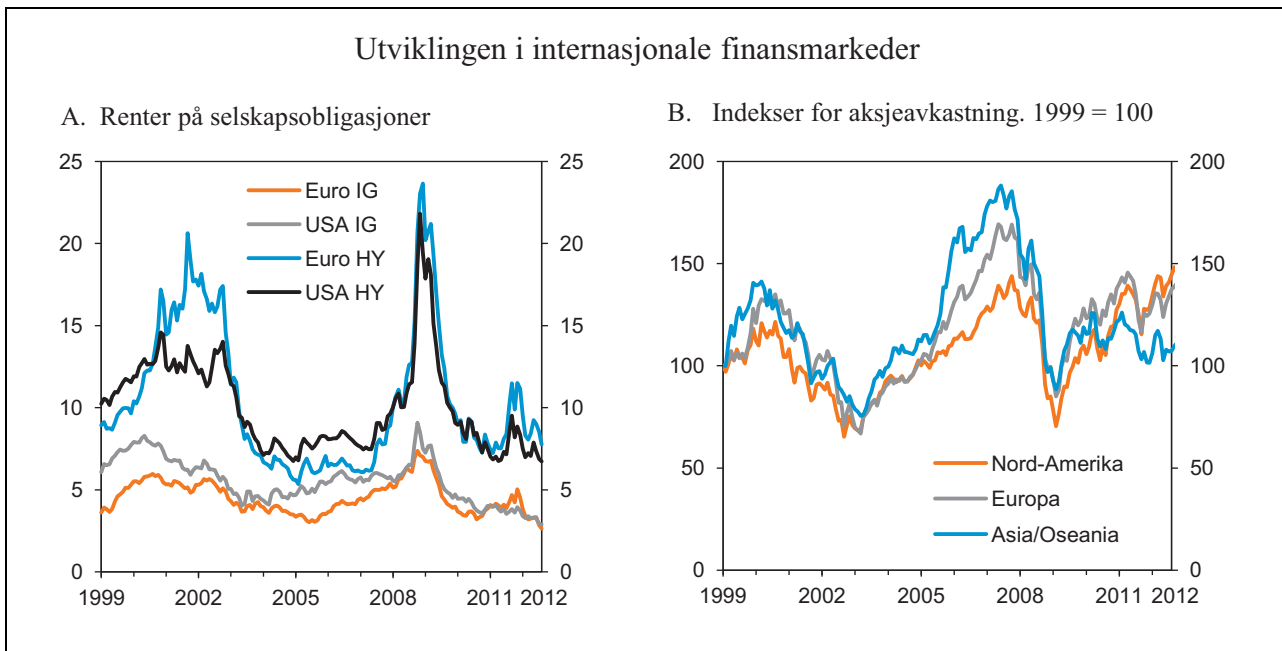
kull. Det trekker i retning av at etterspørselen framover i større grad vil vris mot gass framfor andre fossile energikilder. Sammen med forventninger om forholdsvis solid etterspørselsvekst, kan klimahensyn bidra til høye gasspriser. Særlig kan dette være tilfellet dersom man får avgifter eller kvoter på klimagassutslipp som dekker store deler av verdens klimagassutslipp. På den annen side er det usikkerhet rundt markedet for ukonvensjonell gass. Dersom det blir storskalaproduksjon av ukonvensjonell gass i Europa eller dersom USA begynner å eksportere større mengder gass til Europa, vil norsk gass møte økt konkurranse. I en slik situasjon vil norsk gass fortsatt ha fordel av kort vei til det europeiske markedet og et velutbygd distribusjonsnett.

Det har historisk vært store svingninger i gassprisen. De siste ti årene har gjennomsnittlig pris på norsk gasseksport vært 1,8 kroner per Sm³ målt i faste 2013-priser. Gjennomsnittsprisen i 2012 var rundt 2,2 kroner per Sm³ (faste 2013-priser). I denne meldingen legges det til grunn at gjennomsnittsprisen på norsk eksport av gass vil ligge rundt 1,9 kroner per Sm³ fra og med 2014 målt i faste 2013-priser. I meldingen vurderer vi også virkningen av alternative scenarier med gasspriser på henholdsvis 2,4 og 1,5 kroner per Sm³.

2.6 Utviklingen i internasjonale kapitalmarkeder

Utviklingen i internasjonale kapitalmarkeder har stor betydning for våre offentlige finanser. Dette skyldes blant annet den sterke veksten i kapitalen i Statens pensjonsfond utland. Også gjennom andre kanaler er norsk økonomi påvirket av utviklingen i de internasjonale kapitalmarkedene. For eksempel er tilgang og pris på kapital til norske bedrifter i økende grad bestemt i de internasjonale markedene. Grunnen er at norske kapitalmarkeder er blitt stadig tettere integrert med de internasjonale.

Siden begynnelsen på finanskrisen har det vært store svingninger og mye usikkerhet i kapitalmarkedene. Investorer har krevd høyere risikopremie ved verdsetting av framtidige kontantstrømmer fra finansielle investeringer som aksjer og obligasjoner. Det har presset ned kursene i ulike aksje- og obligasjonsmarkeder. De siste par årene er det spesielt krisen i euroområdet som har preget markedene. Videre har tegn til lavere vekst enn forventet i framvoksende markeder påvirket markedsutviklingen.



Figur 2.11 Panel A: Renter i på selskapsobligasjoner med lav kredittrisiko (IG for Investment Grade) og høy kredittrisiko (HY for High Yield). USA og euroområdet. Panel B: Indekser for totalavkastningen i aksjemarkedene i Nord-Amerika, Europa og Asia/Oseania

Kilder: Barclays Indices, Thomson Reuters Datastream og MSCI.

2.6.1 Obligasjonsmarkedet

Kredittvurderingen av flere europeiske stater er blitt nedgradert de siste årene. Rentene på statsobligasjoner i Sør-Europa steg som følge av høyere risikopremier, jf. figur 2.6. Statsobligasjoner fra disse landene er ikke lenger sett på som risikofrie investeringer. Rentene på statsobligasjoner som antas å ha lav kredittrisiko, som amerikanske, tyske og britiske, har til gjengjeld falt til svært lave nivåer. Realrentene her er nå nær null eller negative og obligasjonene blir fortsatt sett på som «trygge havner». I flere land er realrentene nå negative for plasseringer med løpetider inntil 10 år.

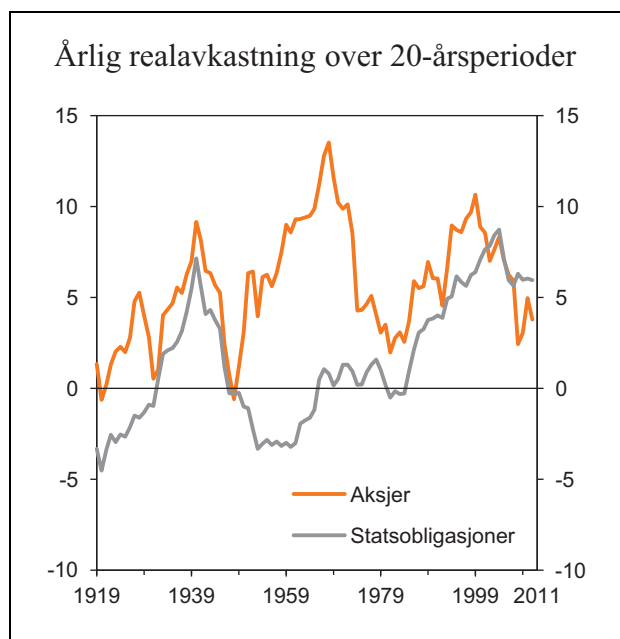
Også rentene på mange selskapsobligasjoner steg gjennom finanskrisen som følge av økning i kredittrisiko, spesielt i banksektoren. Siden 2010 er rentene tilbake til mer normale nivåer selv om europeiske renter viste en midlertidig oppgang i 2011 i forbindelse med krisen i euroområdet, jf. figur 2.11A.

2.6.2 Aksjemarkedet

Verdens aksjemarkeder falt kraftig da finanskrisen tiltok høsten 2008, jf. figur 2.11B. Dette

snudde allerede i 2009 med unntak av Asia, som tynget av fortsatt svak utvikling i Japan. Krisen i euroområdet ble reflektert i det europeiske aksjemarkedet i 2011, men i 2012 viste også dette markedet oppgang. Aksjeindeksene for Nord-Amerika er nå tilbake til nivået før finanskrisen. Dette er ikke tilfellet for Europa, Asia og Oseania.

Fra 1995 til 2000 steg aksjeverdiene fra et nivå tilsvarende 16 ganger det forventede overskuddet i selskapene på verdensbasis, til et nivå tilsvarende 27 ganger dette overskuddet, ifølge data fra indeksleverandøren MSCI. I historisk sammenheng var verdsettingen av aksjer målt ved slike forholdstall meget høy i år 2000. Utviklingen var i stor grad drevet av en sterk oppgang i kursene for selskaper innen teknologi, telekommunikasjon og media. Disse næringene ble oppfattet som spesielt velegnet til å skape inntekter som følge av teknologiske endringer, blant annet internett. Etter tusenårsskiftet har verdsettingen falt betydelig, og ved utgangen av 2011 var det globale aksjemarkedet priset til bare 10 ganger selskapenes forventede overskudd. Den lave avkastningen i aksjemarkedet siden 2000 kan i stor grad tilskrives dette betydelige fallet i verdsettingen av selskapers forventede overskudd.



Figur 2.12 Årlig realavkastning på globalt diversifiserte aksje- og statsobligasjonsporteføljer. Prosent. Gjennomsnitt for rullende 20-års perioder

Kilder: Dimson, Marsh og Staunton Global Returns Data (2012) og Finansdepartementet.

2.6.3 Forventet langsiktig avkastning og risiko i kapitalmarkedene

Historisk avkastning er et naturlig utgangspunkt for analyser av hvilken avkastning som kan forventes i kapitalmarkedene på lang sikt. Historiske data viser at det globale aksjemarkedet har gitt en gjennomsnittlig årlig realavkastning på om lag 5,4 pst. i perioden 1900-2011, mens det tilsvarende tallet for det globale markedet av statsobligasjoner med lang løpetid er om lag 1,7 pst.⁴ Avkastningen har imidlertid variert mye over tid. Figur 2.12 viser hvordan realavkastningen har variert over rullende 20-årsperioder siden 1900 (første periode er 1900-1919, annen periode er 1901-1920, osv.).

En kan ikke legge til grunn at framtidig avkastning vil være lik den historiske. Anslag på framtidig realavkastning er forbundet med stor usikkerhet.

Finansdepartementet har i flere meldinger til Stortinget presentert anslag for langsiktig realavkastning i de internasjonale aksje- og obligasjonsmarkedene og drøftet usikkerheten i disse vurde-

ringene.⁵ Departementet har lagt til grunn en gjennomsnittlig årlig realavkastning på statsobligasjoner og aksjer på hhv. 2,5 og 5 pst. på lang sikt. Departementet har også lagt fram anslag for langsiktig risiko og samvariasjon mellom obligasjoner og aksjer. Samlet gir disse anslagene om lag 4 pst. forventet langsiktig realavkastning på Statens pensjonsfond utland.

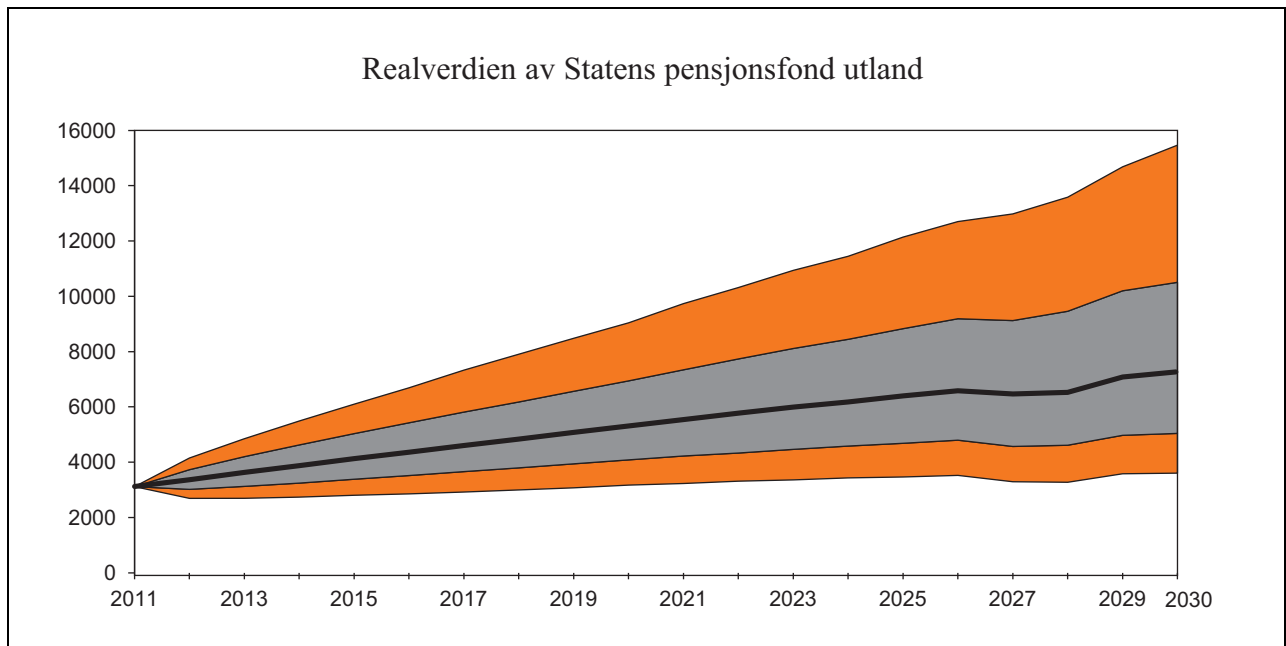
Handlingsregelen er en retningslinje for bruk av statens petroleumsinntekter gjennom mange tiår framover. I tråd med dette er forventningen om 4 pst. realavkastning ment å gjelde for et tidsrom som er langt nok til å inneholde mange oppgangs- og nedgangsperioder i finansmarkedene. Anslagene på langsiktig realavkastning i aksje- og obligasjonsmarkedene er derfor ikke basert på markedspriser og renter slik de er i øyeblikket, men slik de antas å være i en normalsituasjon, eller i en situasjon med likevekt i økonomien.

Realrentene på obligasjoner med lav kredittrisiko er for tiden svært lave, også sett i historisk sammenheng. I meldingen til Stortinget om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2011 ble de langsiktige avkastnings- og risikoanslagene analysert i lys av finanskrisen og de lave realrentene i obligasjonsmarkedene. Analysen viser at en bør være varsom med å endre de langsiktige anslagene for forventet realavkastning i de internasjonale kapitalmarkedene utelukkende på grunnlag av dagens lave realrentenivåer. De lave realrentene på obligasjoner med lang tid til forfall kan skyldes flere spesielle forhold. Siden 2007 har verdensøkonomien vært gjennom den kraftigste nedgangsperioden siden andre verdenskrig. Som en reaksjon har investorer solgt risikable investeringer som aksjer og kjøpt statsobligasjoner med lav kredittrisiko. Det har gitt svært lave renter på disse obligasjonene. Videre har sentralbankene satt sine styringsrenter nær null for å stimulere til økonomisk vekst. I tillegg har de kjøpt obligasjoner for å presse de langsiktige rentene ned. Dette har økt etterspørselen etter obligasjoner og redusert obligasjonsrentene.

I Meld. St. 15 (2010-2011) *Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2010* viste departementet framskrivninger av pensjonsfondets realverdi fram til 2030 med usikkerhetsintervaller, jf. figur 2.13. Realavkastningen i finansmarkedene og statens olje- og gassinntekter er usikre. Det er også den faktiske bruken av oljeinntekter over stats-

⁴ Dimson, Marsh og Staunton Global Returns Data (2012). Avkastningen er her målt i amerikanske dollar. Løpetiden på statsobligasjoner er lengre i disse historiske dataene enn i SPUs obligasjonsportefølje.

⁵ Se bl.a. Meld. St. 10 (2009-2010) *Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2009*, St.meld. nr. 20 (2008-2009) *Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2008* og St.meld. nr. 16 (2007-2008) *Om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2007*.



Figur 2.13 Framskrivning av realverdien til Statens pensjonsfond utland. Mrd. 2011-kroner. Forventningsbanen (medianen) er markert med heltrukket svart linje, mens de grå og oransje viftene viser henholdsvis 68 og 95 pst. konfidensintervaller

Kilde: Finansdepartementet.

budsjettet. Vifteformen i figur 2.13 gjenspeiler først og fremst usikkerheten i framtidig realavkastning, men også en viss usikkerhet i statens oljeinntekter er tatt med i beregningene.

Realavkastningen kan bli vesentlig lavere, men også høyere enn forventningen på 4 pst. I figuren er det beregningsteknisk lagt til grunn at en bruker 4 pst. av fondsverdien over statsbudsjettet

hvert år. Den øverste delen av viften viser virkningen av en svært høy avkastning. I dette tilfellet mer enn firedobles realverdien av fondet fram mot 2030. Den nederste delen av viften i figuren bygger på den svakeste realavkastningen som er simulert. Her er avkastningen så lav at realverdien av fondet knapt øker til tross for en betydelig tilførsel av petroleumsinntekter.

3 Drivkrefter for langsiktig vekst

3.1 Innledning

Siden midten av 1800-tallet har verdiskapingen per innbygger i Norge blitt mer enn tjuedoblet. Utviklingen i arbeidsinnsats og beholdningen av maskiner, bygninger og annen realkapital har spilt en viktig rolle i denne historien. Det viktigste bidraget til velstandsveksten er likevel at vi har lært oss å gjøre nye ting og å gjøre tingene på nye måter. Rik tilgang til naturressurser har også spilt en viktig rolle.

Norge har nå et høyere inntektsnivå enn de aller fleste andre land. Medregnet petroleumsvirksomheten er verdiskapingen per innbygger om lag 20 pst. høyere enn i USA. Også hvis vi bare ser på verdiskapingen i Fastlands-Norge, ligger vi høyt. Arbeidsinnsatsen per innbygger er lavere i Norge enn i USA og EU. Vi får imidlertid mer igjen for hver arbeidstime. Det er dels fordi vår produktivitet er relativt høy, og dels fordi vi får gode priser på det vi selger til andre land.

De siste tiårene har andelen av befolkningen som er i yrkesaktiv alder, økt. Det har bidratt positivt til veksten i norsk økonomi. I tillegg har økt yrkesaktivitet blant kvinner trukket verdiskapingen opp. Norske kvinners yrkesdeltakelse er nå internasjonalt sett på et høyt nivå, og potensialet for ytterligere oppgang kan være begrenset. Samtidig vil endringer i alderssammensetningen i befolkningen isolert sett trekke i retning av lavere arbeidsinnsats i årene som kommer. Det kan derfor bli mer krevende å øke arbeidsinnsatsen framover.

I tillegg til at Norge sparer i utlandet, har også de samlede investeringene i realkapital vært forholdsvis høye sammenliknet med i andre vestlige land. Mens sparing i utlandet bidrar til nasjonalinntekten i form av høyere netto rente- og utbyttebetalinger, bidrar investeringer i realkapital innenlands gjennom å øke verdiskapingen. Utskifting eller videreutvikling av realkapital kan også være nødvendig for å kunne ta i bruk ny teknologi.

Vår evne til å ta i bruk og utnytte de nye mulighetene teknologien skaper, har avgjørende betydning for den økonomiske veksten på lang sikt. Fortsatt høy økonomisk vekst fordrer høyt nivå på humankapitalen og gode insentiver til innovasjon og omstilling, slik at vi kan fortsette å bedre

anvendelsen av arbeidskraft, kapital og naturressurser.

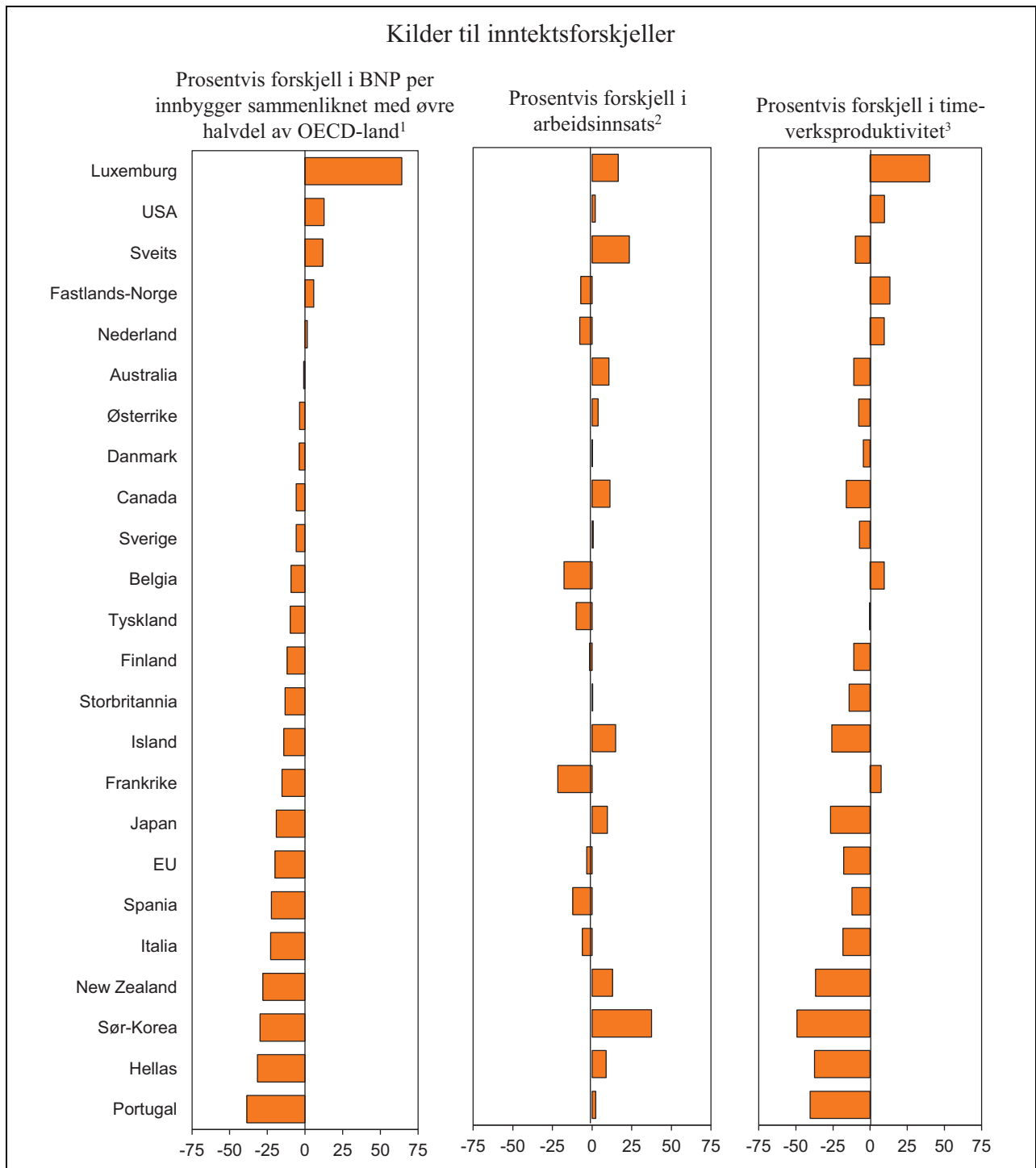
Næringer basert på naturressurser kan gi inntekter ut over normal avlønning av arbeidskraft og realkapital, såkalt grunnrente. Siden tidlig på 1970-tallet har oppbyggingen av oljevirkosomheten gitt Norge en stor og lønnsom ressursbasert næring. Næringen har bidratt til betydelig aktivitet også i fastlandsøkonomien. Ressursene på norsk sokkel tilhører den norske stat, og det er derfor viktig at en stor del av inntektene fra aktiviteten på norsk sokkel tilfaller fellesskapet. Petroleums-skattesystemet og Statens direkte økonomiske engasjement på norsk sokkel er de viktigste virkemidlene for dette.

Selv om verdien av pensjonsfondet og de gjenværende petroleumsreservene er betydelige, er de beskjedne sammenliknet med inntektene som skapes i fastlandsøkonomien. Selv små endringer i produktivitet eller antall arbeidstimer per innbygger vil derfor bety langt mer for vår inntekt og materielle levestandard enn store endringer i de samlede petroleumsinntektene. Utviklingen i fastlandsøkonomien er dermed helt avgjørende for utviklingen i verdiskaping og inntekt.

3.2 Langsiktig utvikling i verdiskaping og inntekt

Et lands produksjonsevne er bestemt av innsatsen av arbeidskraft og kapital, og av hvor effektivt disse ressursene brukes. Produksjonsevnen bestemmer også langt på vei landets inntekter og forbruksmuligheter. BNP per innbygger er derfor et mye brukt mål ved sammenlikninger av materiell levestandard mellom land. Målt på denne måten er inntektsnivået høyere i Norge enn i de aller fleste andre OECD-land, jf. figur 3.1. Det høye inntektsnivået i Norge må ses i sammenheng med høy avkastning av arbeidsinnsats som følge av høye priser og relativt høy produktivitet. Arbeidsinnsatsen målt ved antall timeverk per innbygger er derimot noe lavere enn i de landene som ligger best an.

Figur 3.2 viser utviklingen i Norges BNP de siste 40 årene og tabell 3.1 tallfester hvilke fakto-



Figur 3.1 Bruttonasjonalprodukt (BNP) per innbygger. Prosentvis avvik fra gjennomsnittet for de 17 OECD-landene med høyest BNP per innbygger. 2010

¹ Basert på 2010 kjøpekraftspariteter.

² Arbeidsinnsats måles som timeverk per innbygger.

³ Timeverksproduktivitet måles som BNP per timeverk.

Kilder: OECD og Finansdepartementet.

rer som har bidratt til veksten. Velstandsøkningen siden 1970 forklares i hovedsak av økt produktivitet og bare i begrenset grad av økt arbeidsinnsats eller mer realkapital. Produktiviteten er her målt ved total faktorproduktivitet (TFP), som også

omfatter økt kompetanse hos de ansatte, bedre kvalitet på kapitalutstyret og gevinster som følge av at arbeidskraft og kapital flyttes til anvendelser der ressursene kaster mer av seg. Rent teknisk beregnes TFP som en restfaktor.

Tabell 3.1 Vekstregnskap for Norge. Gjennomsnittlig årlig vekst (prosent) per innbygger og bidrag til vekst (prosentpoeng).¹

	1971- 1986	1987- 1992	1993- 2003	2004- 2011	1971- 2011	2012- 2060
<i>BNP per innbygger</i>	3,8	1,4	2,6	0,4	2,4	1,3
Vekst i bruttoprodukt i olje og utenriks sjøfart per innbygger	12,2	10,5	3,4	-4,2	6,2	-2,4
<i>Fastlands-BNP per innbygger</i>	2,8	0,1	2,4	1,8	2,1	1,6
Bidrag fra:						
Timeverksproduktivitet	2,7	1,7	2,6	1,1	2,2	1,8
Arbeidsinnsats	0,1	-1,5	-0,1	0,6	-0,1	-0,2
Timeverk per sysselsatt	-1,1	-0,4	-0,7	0,2	-0,6	0,0
Sysselsettingsrate	1,2	-1,2	0,6	0,4	0,5	-0,2
– sysselsettingsandel i befolkningen 20-66 år	1,0	-1,5	0,4	0,2	0,3	0,0
– personer 20-66 år som andel av totalbefolkningen...	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	-0,2
<i>Memo:</i>						
Vekst i total faktorproduktivitet (TFP) ²	1,7	1,0	2,2	0,9	1,6	1,4
Vekst i TFP i privat sektor ³	1,6	1,5	2,4	1,0	1,7	1,6

¹ Tabellen er inndelt etter konjunkturperioder i norsk økonomi.

² Beregnet som den delen av veksten i Fastlands-BNP som ikke forklares med volumvekst i timeverk og realkapital med fast vekt på henholdsvis 0,72 og 0,28. Det tilsvarer arbeidskraftens og realkapitalens gjennomsnittlige andel av brutto faktorinntekt i Fastlands-Norge i perioden 1970-2011.

³ Beregnet som den delen av veksten i bruttoproduktet for privat sektor som ikke forklares med volumvekst i timeverk og realkapital med fast vekt på 2/3 og 1/3. Det tilsvarer arbeidskraftens og realkapitalens gjennomsnittlige andel av bruttofaktorinntekt for disse bedriftene i perioden 1970-2011. Omfatter private og offentlige bedrifter utenom sjøfart og petroleumsvirksomhet, regnet i faste basispriser.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Den samlede arbeidsinnsatsen per innbygger har avtatt noe siden 1970. Økt yrkesdeltakelse, i første rekke blant kvinner, er mer enn oppveid av lavere gjennomsnittlig arbeidstid per sysselsatt. I årene framover vil eldre aldersgrupper, som i gjennomsnitt har relativt lav yrkesdeltaking, utgjøre en større andel av befolkningen. Dette trekker isolert sett i retning av lavere arbeidstilbud per innbygger, selv om dette i noen grad kan motvirkes ved at eldre står lenger i arbeid. Opptrappingen av produksjonen innen petroleumsvirksomheten bidro til å øke veksten i samlet BNP per innbygger fra tidlig på 1970-tallet til begynnelsen av 2000-tallet. Siden har dette vekstbidraget vært negativt. Uten nye store funn ventes det at produksjonsutviklingen i petroleumssektoren vil fortsette å bidra negativt til den samlede veksten i BNP per innbygger i årene framover.

Selv om BNP er mye brukt ved sammenlikninger mellom land har det noen svakheter som inn-

tektsmål. BNP fanger opp bidraget fra ressurser anvendt i et land, men ser bort fra at noe av inntektene fra disse ressursene tilfaller utlendinger. Tilsvarende tar BNP ikke hensyn til inntekt oppjent i utlandet, for eksempel i form av renter og utbytte. BNP fanger heller ikke opp at realkapitalen slites, og deler av inntektene derfor må brukes til investeringer for å opprettholde nasjonalformuen. BNP som inntektsmål ser også bort fra betydningen av at prisene på eksport og import kan utvikle seg ulikt. Forholdet mellom prisene på eksport og import omtales gjerne som bytteforholdet. En bedring i bytteforholdet innebærer at et gitt eksportvolum kan finansiere et større importvolum.

Et inntektsmål som fanger opp disse størrelsene er disponibel realinntekt. Det er den øvre grensen for hva et land kan bruke uten å redusere nasjonalformuen. Vekst i den disponible realinntekten kan komme fra tre kilder: produksjons-

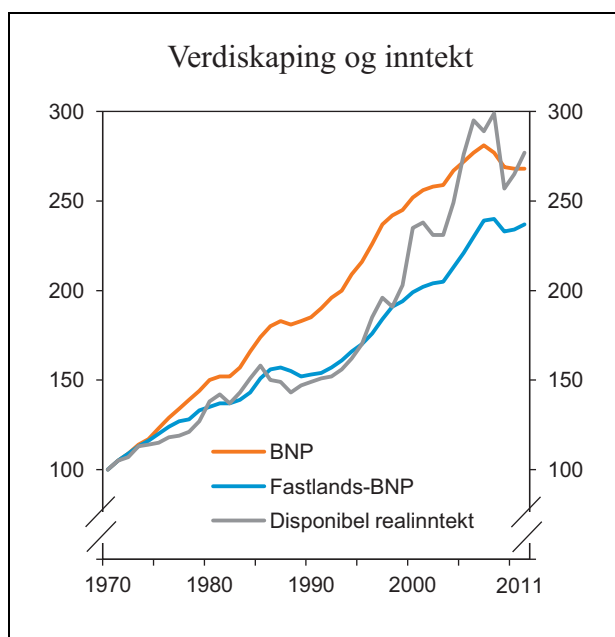
Tabell 3.2 Disponibel realinntekt for Norge. Gjennomsnittlig årlig vekst (prosent). Produksjonsvekst angir endringer i sektorens nettoprodukt¹

	1971- 1986	1987- 1992	1993- 2003	2004- 2011	1970- 2011	2011- 2060
Disponibel realinntekt for Norge	3,2	0,8	4,1	3,3	3,1	2,1
<i>Vekstbidrag fra:</i>						
Produksjonsvekst i petroleumsvirksomhet.....	1,0	2,6	1,4	-1,0	0,7	-0,1
Produksjonsvekst ellers.....	3,5	-0,5	2,4	1,6	2,0	2,0
Endring i bytteforholdet.....	-1,1	-1,2	0,1	2,4	0,3	0,1
– herav prisendringer på råolje og naturgass.....	-0,3	-2,0	-0,3	2,0	0,2	-0,1
Endring i rente- og stønadsbalansen.....	-0,2	-0,2	0,2	0,1	0,0	0,2
<i>Memo:</i>						
Disponibel realinntekt per innbygger.....	2,7	0,3	3,5	2,2	2,5	1,4
BNP per innbygger.....	3,8	1,4	2,6	0,4	2,4	1,3

¹ Tabellen er inndelt etter konjunkturperioder i norsk økonomi.
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

vekst, bedret rente- og stønadsbalanse og bedret bytteforhold.

Utviklingen i disponibel realinntekt for Norge er vist i tabell 3.2 og figur 3.2. Siden 1970 har den



Figur 3.2 Utviklingen i Norges inntekter per innbygger målt ved BNP og disponibel realinntekt. Volumindekser. 1970=100

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

disponible realinntekten i gjennomsnitt økt med 3,1 pst. per år. I første halvdel av denne perioden bidro utviklingen i bytteforholdet overfor utlandet og rente- og stønadsbalansen negativt. Disponibel realinntekt vokste derfor langsommere enn samlet verdiskaping. I andre halvdel, og for perioden sett under ett, var det motsatt. Det skyldes bedringen av bytteforholdet overfor utlandet siden slutten av 1990-tallet, og mot slutten av perioden også økende inntekter fra Statens pensjonsfond utland. Det klart største bidraget til vekst i Norges realdisponible inntekt siden 1970 kommer likevel fra verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Målt per innbygger har den disponible realinntekten økt med i gjennomsnitt 2,5 pst. per år de siste 40 årene.

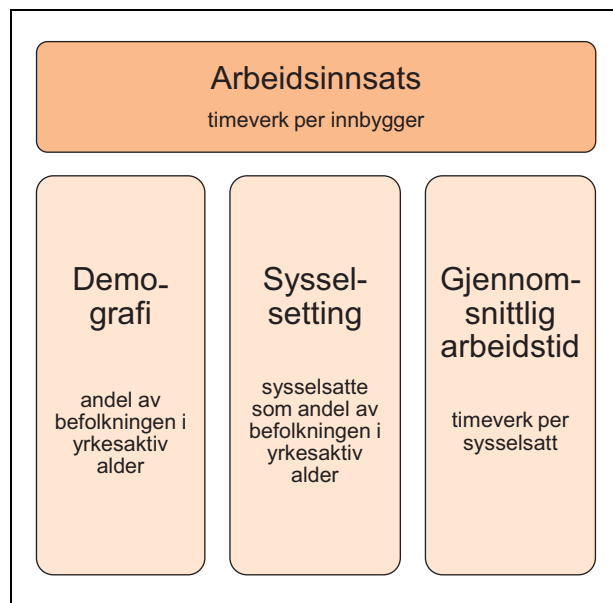
Ved beregning av disponibel realinntekt holdes imidlertid naturressurser og humankapital utenfor. Petroleumsvirksomheten innebærer at olje og gass blir vekslet om til inntekter som regnes med i BNP, men nedgangen i petroleumssressurser blir ikke trukket fra ved beregning av disponibel inntekt. Uttapping av ikke-fornybare ressurser vil dermed framkomme som en midlertidig økning i disponibel inntekt i nasjonalregnskapet, jf. omtale i avsnitt 3.5.

Forløpet for verdiskaping og inntekt framover avhenger i vesentlig grad av den videre utviklin-

gen i produktivitet, sysselsetting, innvandring, petroleumsinntekter og avkastning i finansmarkedene. Med utgangspunkt i antakelser om slike forhold har Finansdepartementet framskrevet utviklingen i norsk økonomi på lang sikt. En samlet oversikt over forutsetningene som er lagt til grunn finnes i et vedlegg til denne meldingen. I framskrivningen anslås om lag en dobling av inntektene per innbygger fram til 2060, i hovedsak som følge av produksjonsvekst i fastlandsøkonomien. En slik utvikling vil gi en betydelig bedring i den materielle velstanden. Forutsetningene bak slike framskrivinger er usikre. Konsekvensene av alternative utviklingsforløp blir belyst i de følgende avsnittene.

3.3 Arbeidsinnsats

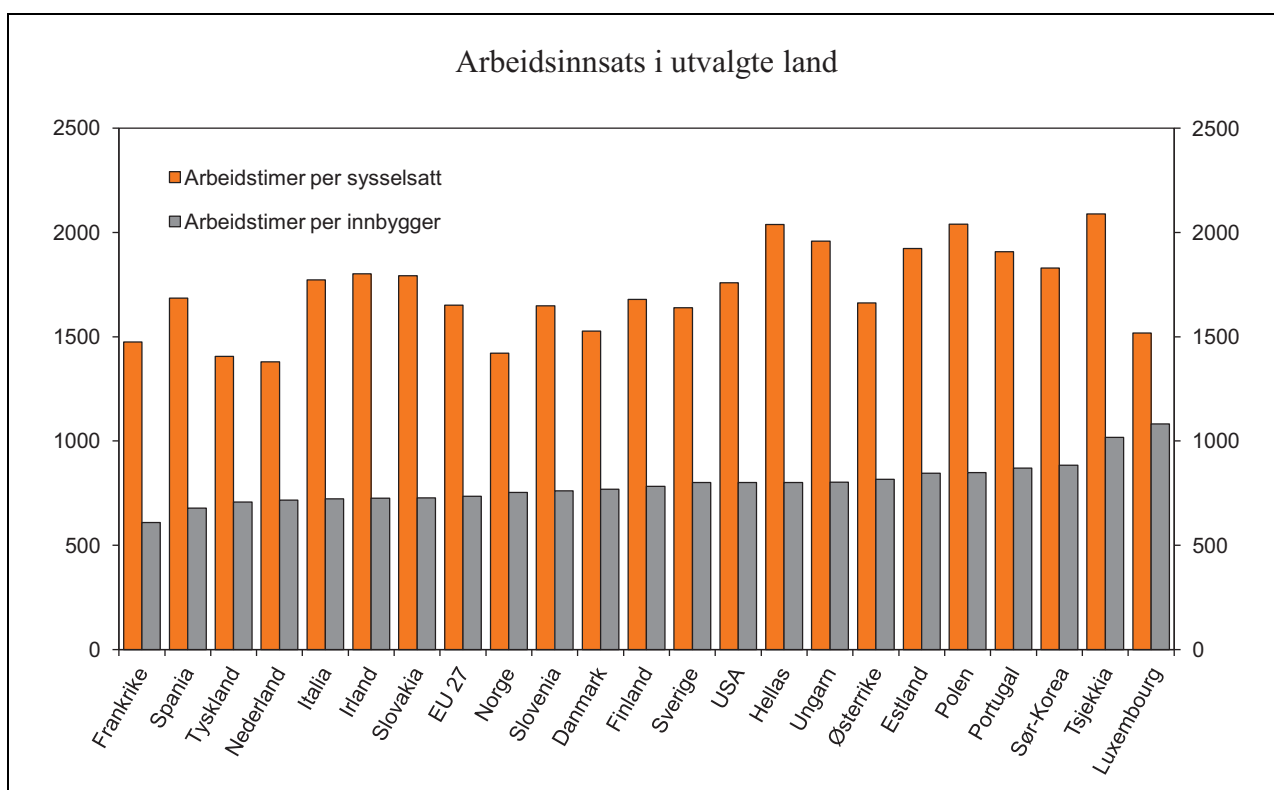
Høy arbeidsinnsats er viktig for samfunnet bl.a. fordi det bidrar til økonomisk vekst og gjør det lettere å finansiere offentlig sektors utgifter. For den enkelte gir arbeid inntekter, og arbeidsplassen er en viktig sosial arena. Samtidig har de fleste et ønske om fritid og tid til å utføre ulønnet arbeid som omsorgsarbeid og husarbeid. Hver enkelt må dermed veie inntekt og andre fordeler av å delta i arbeidslivet opp mot verdien av fritid og ubetalt arbeid. Skattlegging av



Figur 3.3 Dekomponering av arbeidsinnsats

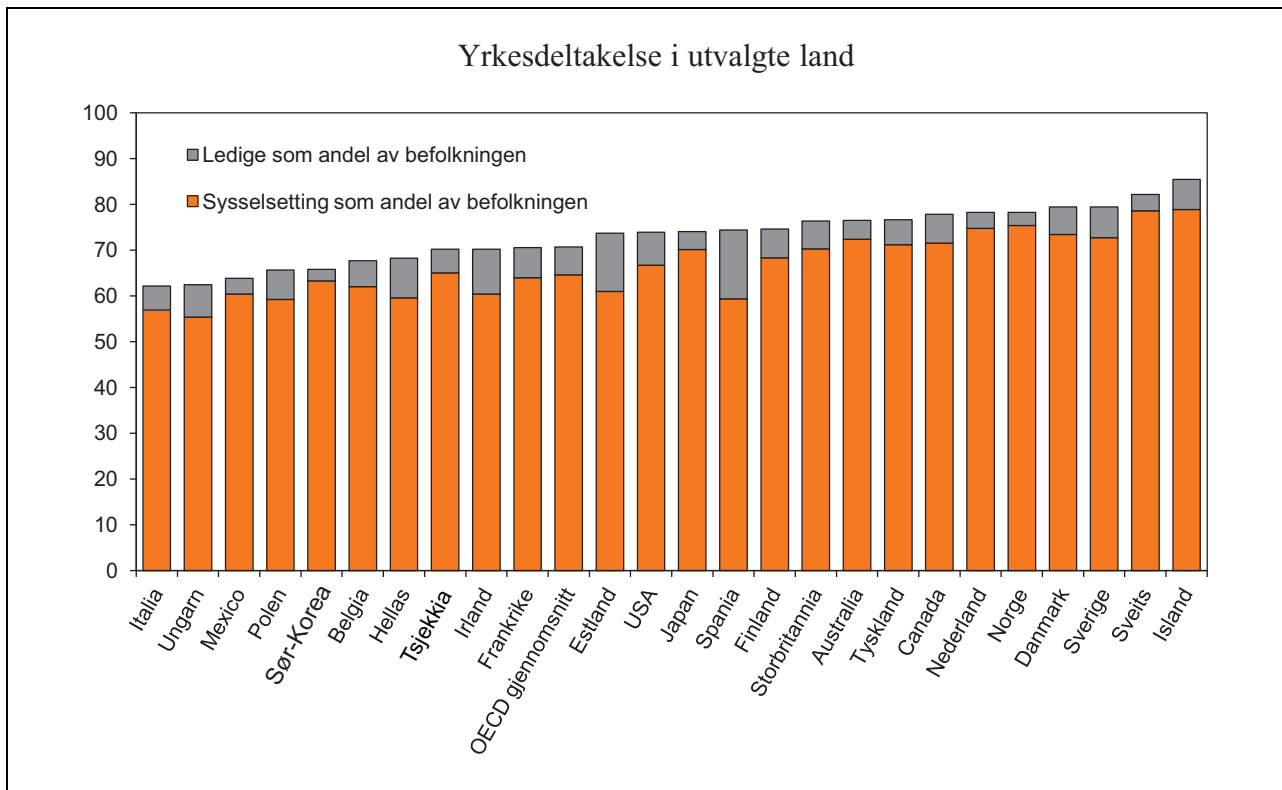
Kilde: Finansdepartementet.

arbeidsinntekt påvirker denne avveilingen. Avveilingen påvirkes også av utformingen av stønadsordningene som skal sikre inntekt ved arbeidsledighet, sykdom, uførhet og høy alder, jf. omtale i kapittel 8. I et makroperspektiv kan endringer i arbeidsinnsats-



Figur 3.4 Arbeidstimer per innbygger og per sysselsatt i utvalgte land. 2011

Kilde: OECD.



Figur 3.5 Andel av befolkningen 15-64 år som deltar i arbeidsstyrken (yrkesdeltakelse) fordelt på sysselsatte og arbeidsledige. 2011

Kilde: OECD.

sen (timeverk per innbygger) føres tilbake til utviklingen i befolkningens sammensetning, andelen som er sysselsatt og gjennomsnittlig arbeidstid, jf. figur 3.3. Figur 3.4 viser at den samlede arbeidsinnsatsen målt som arbeidstimer per innbygger er relativt lav i Norge, men at denne størrelsen varierer nokså lite mellom land.

Arbeidsinnsatsen varierer over livsløpet. Gjennomsnittlig yrkesaktivitet og arbeidstid per sysselsatt vil dermed normalt avhenge av befolkningens alderssammensetning. Utviklingen i befolkningens alderssammensetning i Norge har vært relativt gunstig.

Yrkesdeltakelsen i Norge er høy i internasjonal sammenheng, og vi har lavere arbeidsledighet enn de fleste andre land, jf. figur 3.5. Det er særlig sysselsettingen blant kvinner og blant de eldste i arbeidsstyrken som bidrar til at Norge ligger høyt i en slik sammenlikning. Også blant innvandrere er sysselsettingen høy i Norge sammenliknet med andre OECD-land.

Samtidig arbeider hver sysselsatt færre timer enn i de fleste andre OECD-land. Normalarbeidstiden for heltidsansatte er lavere enn gjennomsnittet i OECD, og vi har mer fravær knyttet til bl.a. permisjoner og sykefravær enn mange andre land. Del-

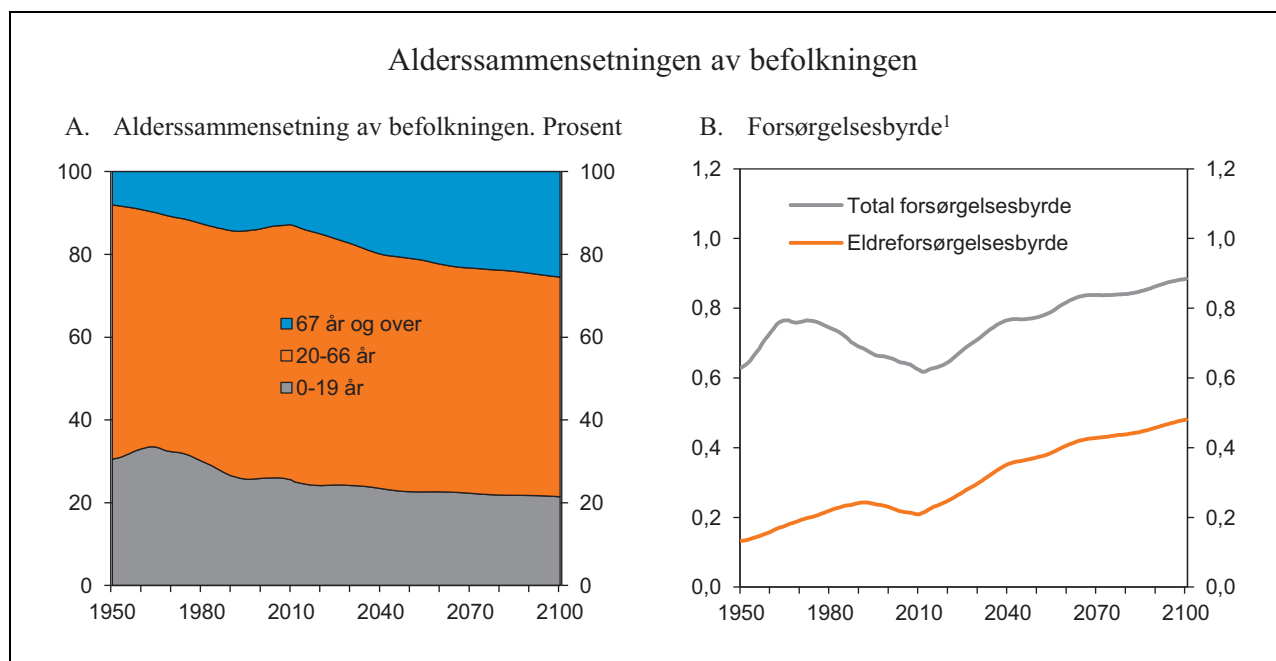
tidsandelen er også noe høyere enn OECD-gjennomsnittet. Utviklingen i sysselsetting og arbeidstid er nærmere omtalt i avsnitt 3.3.2.

3.3.1 Befolkningsutvikling

De siste hundre årene har bedre helse bidratt til at forventet levealder ved fødsel har steget med mer enn to år per tiår. Dette er en stor velferdsgevinst. Fram til neste hundreårsskifte er det forventet at levealderen fortsetter å øke med vel ett år per tiår som følge av lavere dødelighet blant de eldre. Dette gjør at befolkningen eldes over tid. De siste tjue årene har den økende levealderen blitt motvirket av at store etterkrigskull og forholdsvis små fødselskull fra mellomkrigstiden ga færre eldre per person i yrkesaktiv alder, jf. figur 3.6A. Denne situasjonen er nå i ferd med å endre seg.

Middelalternativet i Statistisk sentralbyrås framskrivninger av befolkningen¹ viser en utvikling der antallet gamle i forhold til antall personer i yrkesaktiv alder vil være dobbelt så høyt om

¹ SSB presenterer i sine årlige befolkningsframskrivninger ulike alternativer for forventet levetid, fruktbarhet og innvandring, jf. boks 3.1 og figur 3.8.



Figur 3.6 Alderssammensetningen av befolkningen og forsørgelsesbyrden

¹ Eldreforsørgelsesbyrden er antallet personer fra 67 år og oppover delt på antallet personer i alderen 20-66 år. Total forsørgelsesbyrde er alle personer 0-19 og fra 67 år og oppover delt på antallet personer i alderen 20-66 år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

femti år som i dag. Den totale forsørgelsesbyrden, det vil si antallet barn og gamle i forhold til antallet i yrkesaktiv alder, vil stige med rundt 50 pst., jf. figur 3.6B.

I enkelte land har fruktbarhetsratene de siste tiårene sunket til nivåer langt under det som må til for å opprettholde befolkningens størrelse på lang sikt uten nettoinnvandring. Det forsterker deres aldringsutfordring. Fruktbarheten er høyere i Norge enn i mange andre europeiske land. Det må ses i sammenheng med gode muligheter for å

kombinere familie og arbeid og med relativt gode økonomiske utsikter.

Aldringen bidrar til å redusere det samlede arbeidstilbudet. Den betydelige nettoinnvandringen til Norge etter EØS-utvidelsen i 2004, hvorav det meste har vært arbeidsinnvandring, trekker i motsatt retning. Om lag 60 pst. av veksten i sysselsettingen siden 2004 har kommet fra arbeidsinnvandring. Personer med opprinnelse i Polen og Sverige utgjør nå de største gruppene av innvandrere i landet, jf. figur 3.7B.

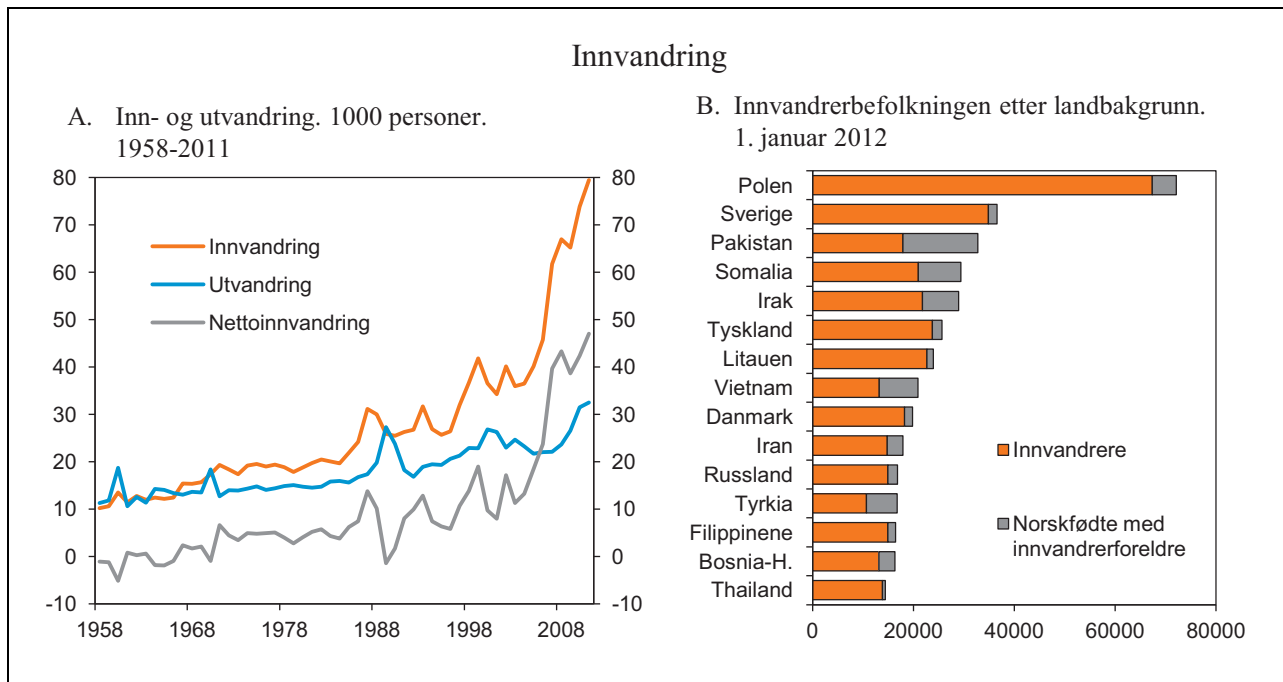
Tabell 3.3 Sammensetningen av befolkningen etter landbakgrunn med ulike forutsetninger om innvandring.¹ Prosent

	2012	2030			2060		
		L	M	H	L	M	H
I alt.....	100	100	100	100	100	100	
Uten innvandrerbakgrunn	87	80	76	72	80	72	59
Med innvandrerbakgrunn	13	20	24	28	20	28	41
Innvandrere	11	15	18	22	14	20	30
Etterkommere ²	2	5	5	6	7	8	11

¹ L betegner befolkningsframskrivningen med lav innvandring (MMML), M betegner middelalternativet (MMMM) og H betegner et alternativ med høy innvandring (MMMHH).

² Etterkommere er norskfødte personer med to innvandrerforeldre.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 3.7 Innvandring og innvandrerbefolkningen etter landbakgrunn

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Innvandrere ventes å utgjøre en økende andel av befolkningen framover, jf. tabell 3.3. Tabellen illustrerer også at usikkerheten om størrelsen på innvandringen fremover er stor.

De fleste som innvandrer, er i arbeidsdyktig alder. Høy innvandring reduserer dermed forsørgelsesbyrden for en periode. Statistisk sentralbyrås middelalternativ legger til grunn at den høye nettoinnvandringen de siste årene er midlertidig,

Boks 3.1 Befolkningsutviklingen

Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger bygger på forutsetninger om fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring. På hvert av disse områdene utarbeides det høy-, middels- og lavalternativer.

Veksten i befolkningen i Norge har de siste fem årene vært høyere enn i de fleste andre landene i Europa. Den raske veksten medførte at vi passerte 5 mill. personer i mars 2012, 37 år etter at vi passerte 4 mill. I befolkningsframskrivingenes mellomalternativ anslås det at Norge vil få 6 mill. innbyggere i 2029.

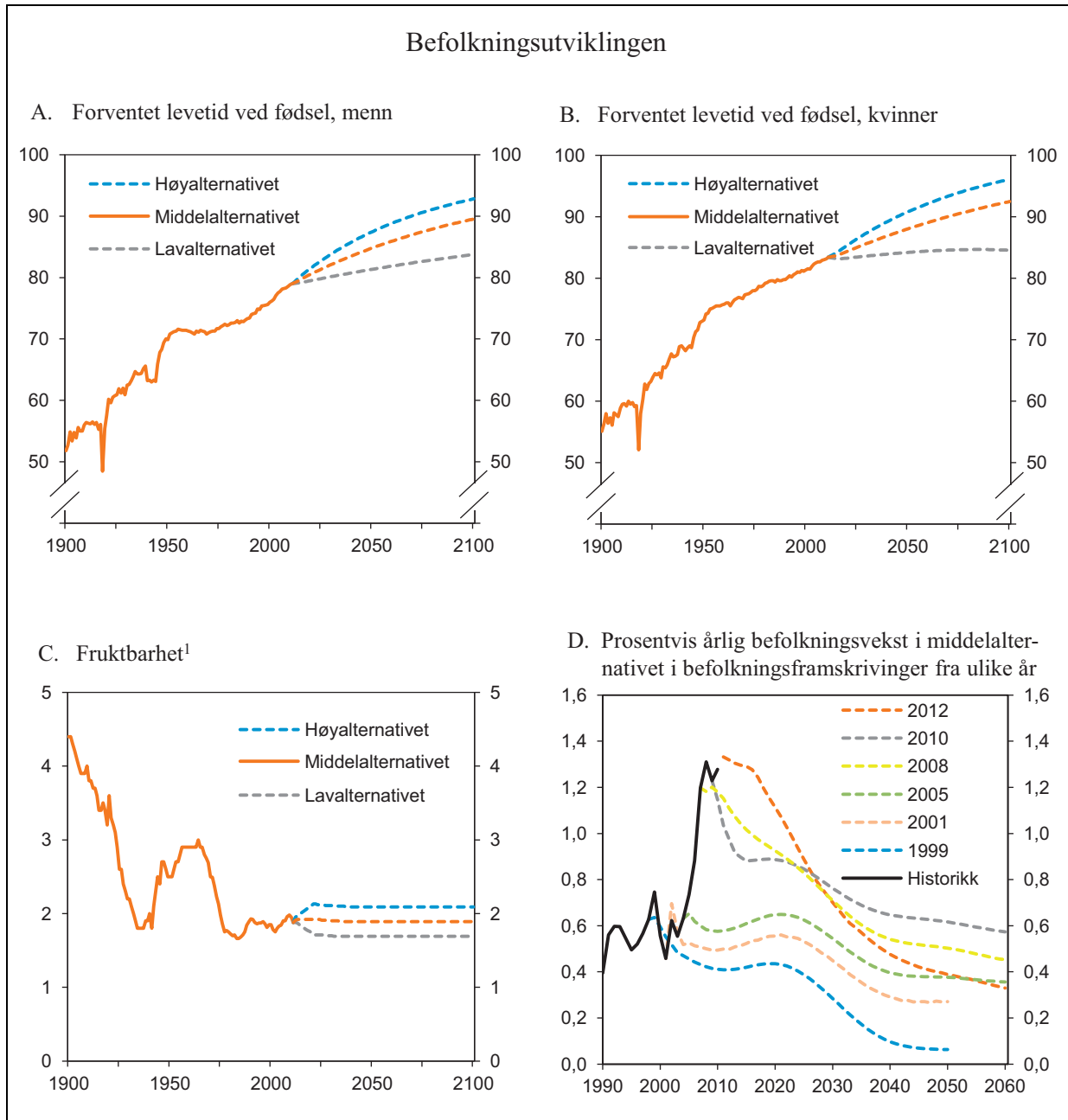
Den viktigste faktoren bak den forventede veksten i befolkningen er en antatt fortsatt stor nettoinnvandring. Sammenliknet med tidligere framskrivninger av befolkningen er nettoinnvandringen kraftig oppjustert, med tilhørende sterk oppjustering også i anslaget for folketallet, jf. figur 3.8D. Mens folketallet i 2020 ble anslått til 4,9 mill. i framskrivingen fra 1999, er det tilsvarende anslaget økt til 5,5 mill. i framskrivingen

fra 2012. De store revisjonene illustrerer at usikkerheten i framskrivingene har økt. I hovedalternativet ventes innvandringen å øke de nærmeste årene for deretter å avta.

En fortsatt økning i forventet levealder ved fødsel bidrar også noe til befolkningsveksten fram mot 2060 i alle framskrivingsalternativene. I framskrivingens hovedalternativ legges det til grunn at forventet levealder fra i dag til 2060 øker med nesten 7 år (til om lag 86 år) for menn og med drøyt 5½ år (til om lag 89) år for kvinner.

Et samlet fruktbarhetstall på 1,9 per kvinne i middelalternativet trekker isolert sett i retning av lavere befolkning på lang sikt. I høyalternativet er det forutsatt et samlet fruktbarhetstall på knapt 2,1 i 2100, som er svært nær det fruktbarhetstallet som er nødvendig for å opprettholde befolkningen på lang sikt, uten netto innvandring eller økt levealder.

Boks 3.1 (forts.)



Figur 3.8 Befolkningsutvikling. Historie og framskrivninger. Ulike forutsetninger

¹ Fruktbarhetsraten er antall levendefødte barn per kvinne i alderen 15-49 år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

og at den vil gå betydelig ned på lang sikt. Dersom de som kommer i hovedsak også slår seg til i Norge, vil dagens høye innvandring ha liten betydning for forsørgelsesbyrden på lang sikt.

Fruktbarhet og dødelighet endrer seg vanligvis lite fra år til år. De siste årene har vi derimot

sett store endringer i nettoinnvandringen. Forskjeller i inntektsmuligheter og arbeidsledighet mellom Norge og potensielle utvandringsland vil trolig bety mye for innvandringen framover. Befolkningsutviklingen har dermed blitt betydelig mer usikker enn vi har vært vant til, jf. boks 3.1.

Regional befolkningsutvikling

Både sentrale og mindre sentrale strøk har fått høyere folketall de senere årene, jf. figur 3.9A. I de minst sentrale kommunene har det imidlertid vært en nedgang i folketallet i mesteparten av perioden etter 1980. Siden 2008 har også de minst sentrale kommunene hatt befolkningsøkning, mye på grunn av innvandring fra utlandet.

En økende andel av befolkningen bor i sentrale strøk, jf. figur 3.9B. Dette skyldes bl.a. flytting fra mindre sentrale til mer sentrale strøk. Det er i hovedsak ungdom som flytter, noe som innebærer at de mindre sentrale strøkene etter hvert har fått gamle befolkninger. Disse kommunene har fødselsunderskudd, dvs. flere dødsfall enn fødsler. Mer sentrale strøk har derimot fødselsoverskudd. Innvandrere som flytter til de minst sentrale kommunene er gjerne relativt unge, men slike flyttinger har foreløpig ikke endret aldersstrukturen i særlig grad. Sentraliseringen forsterkes av at personer fra utlandet i større grad har slått seg ned i sentrale strøk.

3.3.2 Sysselsettingsrate og gjennomsnittlig arbeidstid

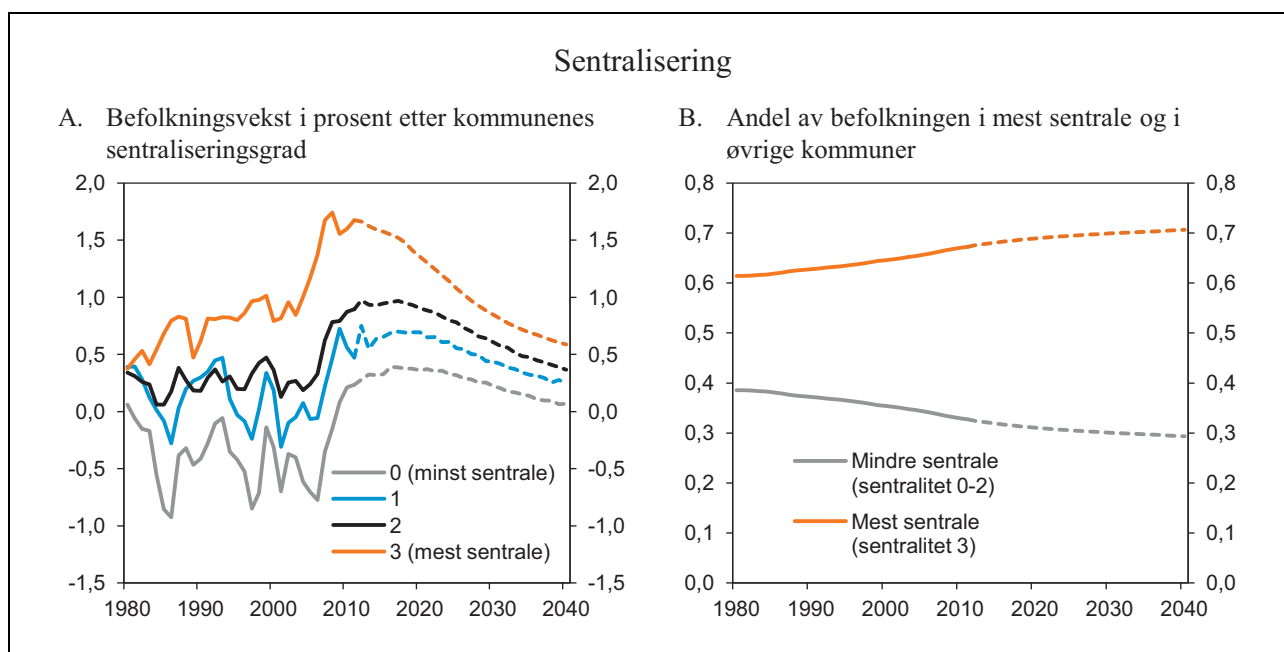
Målt som arbeidstimer per innbygger har den samlede arbeidsinnsatsen ligget relativt stabilt de siste førti årene, jf. figur 3.10. Utviklingen preges av to motsatte tendenser. På den ene siden har økt

kvinnelig yrkesdeltakelse og en gunstig utvikling i aldersfordelingen i befolkningen bidratt til økt arbeidsinnsats. På den andre siden har gjennomsnittlig arbeidstid blant sysselsatte gått kraftig ned.

Fra begynnelsen av 1970-tallet og fram til om lag 2000 økte sysselsettingen jevnt. Veksten tok seg ytterligere opp i oppgangskonjunktoren fra 2003, og i perioden 2003–2008 økte antall sysselsatte med hele 300 000 personer. Etter en midlertidig avmatning har sysselsettingen fortsatt å øke de siste årene, og lå i 2012 på om lag 2,7 mill. personer. Konjunkturbevegelsene kommer også til syne i sysselsettingsandelene, men ikke like kraftig. Etter nedgang under finanskrisen og fram til årsskiftet 2010–2011, har sysselsettingsandelen tatt seg noe opp igjen. I 2012 var vel 69 pst. av alle personer i aldersgruppen 15–74 år sysselsatte. Dette er flere enn i 2011, og 1 prosentenhet over nivået i 2005.²

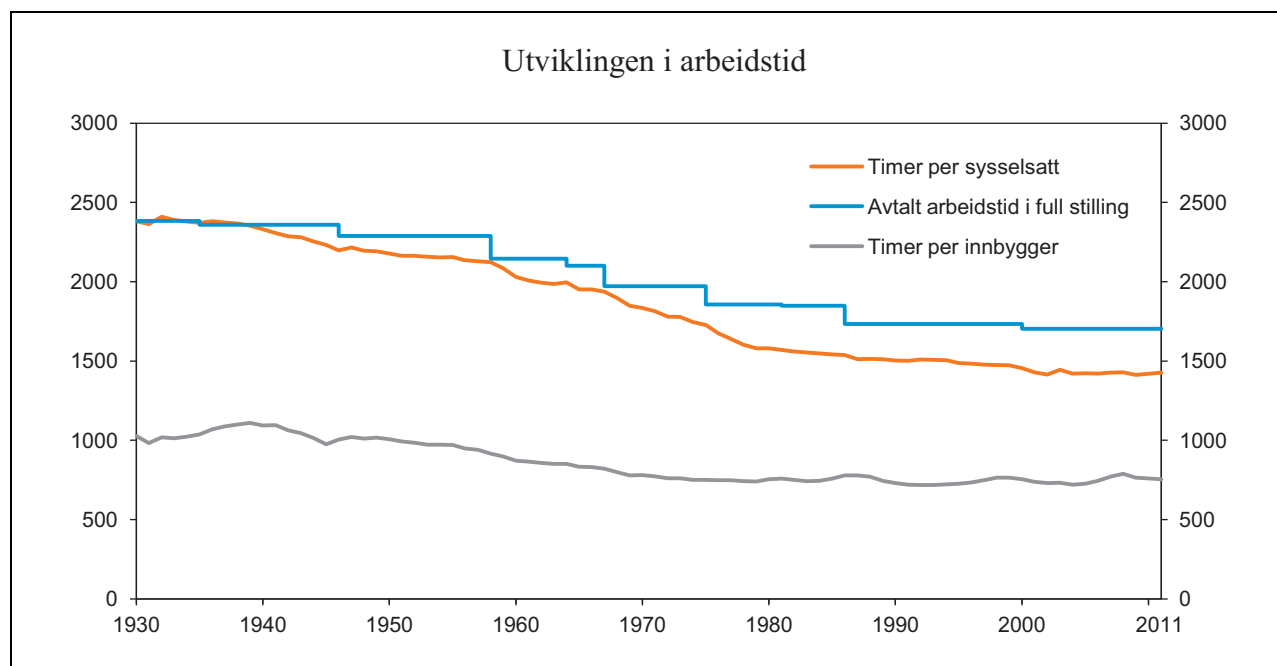
Sysselsettingsandelen blant norske *kvinner* i aldersgruppen 25–54 år har økt fra vel 50 pst. i 1972 til over 80 pst. i 2012, og blant kvinner over 55 har økningen også vært sterk, jf. figur 3.11. En forklaring er at etterspørselen etter arbeidskraft økte på 1970-tallet, delvis som et resultat av bruk av oljeinntekter over statsbudsjettet. Økt utdanningsnivå, endrede samfunnsnormer og etterhvert utbygging

² Det er korrigert for at 15-åringer er inkludert i statistikken fra 2006. Uten slik korreksjon ble andelen passert i 2012.



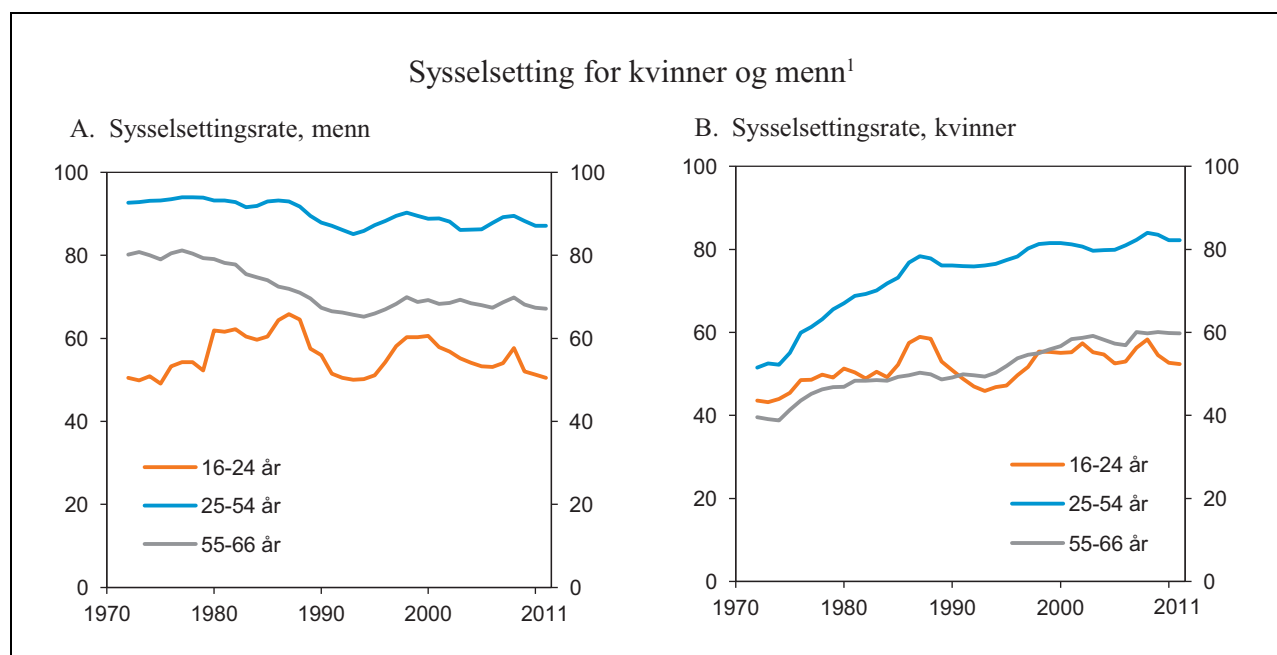
Figur 3.9 Befolkningen etter bosetting i mer eller mindre sentrale kommuner

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 3.10 Antall utførte timeverk per innbygger og per sysselsatt per år og avtalt arbeidstid i avtaledkede virksomheter

Kilder: Landsorganisasjonen i Norge, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



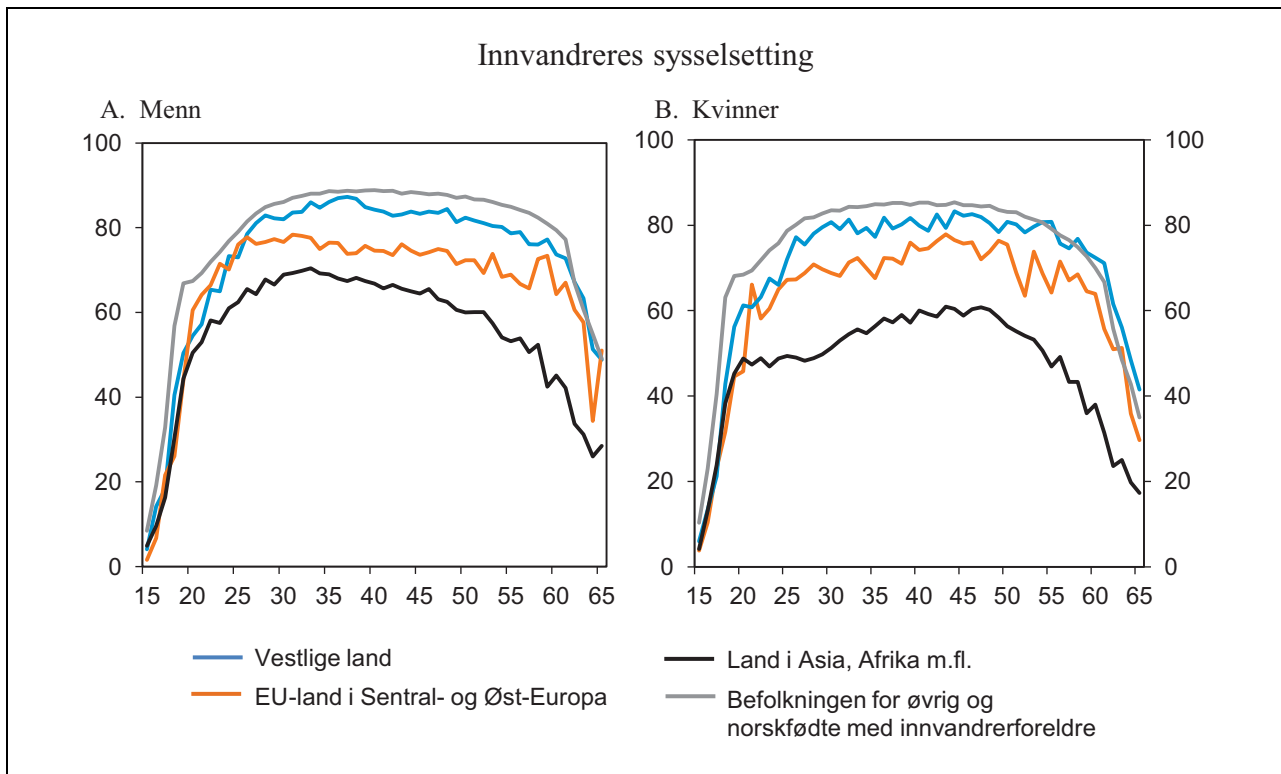
Figur 3.11 Sysselsettingsrater for kvinner og menn 16-66 år (AKU). Prosent

¹ Før 2006 gjelder tallene personer fra og med 16 år. Fra 2006 inkluderes også 15-åringene i statistikken. Det ble også gjort enkelte andre endringer i statistikken i 2006.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

av barnehager og tilsynsordninger for skolebarn la til rette for utviklingen. Økte muligheter til å arbeide deltid kan også ha bidratt til at flere har ønsket å delta i det betalte arbeidslivet.

Sysselsettingen blant *menn* mellom 25 og 66 år falt fram til midten av 1990-tallet. Etter gjenhenting etter lavkonjunktoren på 1990-tallet har andelen sysselsatte menn vært relativt stabil. Nedgan-



Figur 3.12 Innvandreres sysselsettingsandel etter alder og landbakgrunn. 2009

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

gen gjennom 1980- og deler av 1990-tallet må ses i sammenheng med til dels store konjunkturbevegelser i tradisjonelt mannsdominerte næringer som industri og bygg og anlegg, og økt omfang av tidligpensjonering og uføretrygding.

Gjennomsnittlig arbeidstid har falt med vel 20 pst. siden 1970 og med 40 pst. siden 1930. Ferien i avtaledannede virksomheter har økt fra én uke i 1930 til fire uker i 1970 og fem uker i dag. Avtalt ukentlig arbeidstid er redusert fra 42½ timer i 1970 til 37½ timer i dag. I tillegg til lavere avtalt arbeidstid jobber flere deltid. Dette må ses i sammenheng med nye omsorgs- og velferdstjenester som ble bygget ut fra 1970-tallet. Disse tjenestene sysselsatte i stor grad kvinner og benyttet i større grad enn andre sektorer deltidsarbeidende. Mer fleksible arbeidstidsordninger, bl.a. som følge av liberalisering av åpningstider, har også bidratt med å øke tilfanget av deltidsjobber. Økt bruk av deltid er anslått å forklare om lag ¼ av reduksjonen i gjennomsnittlig arbeidstid i perioden 1972–1998.³ Det siste tiåret har imidlertid både antallet og andelen deltidsysselsatte avtatt. Omfanget av permisjoner og annet midlertidig fravær har økt siden 1970 og bidratt til å trekke gjennomsnittlig

arbeidstid ned. Ytterligere vekst i helse- og omsorgssektoren, der arbeidstiden tradisjonelt er lav, kan bidra til å trekke gjennomsnittlig arbeidstid ned i årene framover.⁴

Samlet sett ligger sysselsettingsandelen for kvinner i alderen 15–74 år nå på 67 pst., mot 72 pst. for menn. Blant kvinner med barn mellom 3 og 6 år er andelen sysselsatte hele 85 pst. Rommet for en generell økning i kvinners *sysselsetting* er dermed begrenset. Utskiftingen av eldre kvinnekohorter med yngre, som har høyere utdanning og yrkesaktivitet, vil likevel trolig bidra noe.

Selv om tilnærmingen mellom kvinners og menns sysselsettingsandeler ser ut til å ha avtatt, er deltidsandelen fortsatt klart høyere blant sysselsatte kvinner enn blant sysselsatte menn. Det er dermed fortsatt et potensial for økt arbeidstid blant kvinner. Økt utdanningsnivå og endrede normer kan tenkes å bidra til en slik utvikling framover.

Antall år som *pensjonist* har økt både som følge av økt levealder og fordi den formelle pensjonsalderen i folketrygden ble redusert fra 70 til 67 år i 1973. AFP og andre ordninger med tidligpensjon har

³ Econ senter for økonomisk analyse: Gjennomsnittlig arbeidstid. Econ-rapport nr. 20/2000.

⁴ Holmøy, E. og T.O. Thoresen: Grunnlag for vurdering av arbeidstilbudspotensialet i Norge på lang sikt. Rapport laget på oppdrag fra Finansdepartementet. Kommer i SSBs rapportserie.

bidratt til å redusere avgangsalderen ytterligere. Antall forventede år som alderspensjonist for en nyfødt har økt med nærmere ni år fra 1967 til 2011.

Pensjonsreformen sikter mot å snu den utviklingen vi har sett i retning av et kortere arbeidsliv. En tettere sammenheng mellom inntektsopptjening og pensjonsytelse og innføring av levealdersjustering skal stimulere til både økt arbeidstid som yrkesaktiv og utsatt avgang fra arbeidslivet. Det blir mulig å kombinere arbeid og pensjon fra 62 år uten avkorting (nøytrale uttaksregler). Den løpende pensjonsytelsen avhenger av opparbeidet formue av pensjonsrettigheter, forventet levealder og om den enkelte velger å ta ut alderspensjon fra 62 år. Levealdersjusteringen innebærer at folk må jobbe lenger når levealderen øker, for å opprettholde sin løpende pensjonsytelse.

På kort sikt er det særlig muligheten til fritt å kombinere alderspensjon og arbeidsinntekt uten avkorting som kan bidra til at eldre velger å fortsette å jobbe. I 2011 ble det innført nye skatteregler for pensjonister som trekker i samme retning. I motsatt retning trekker at flere har fått mulighet til å gå av ved 62 år. På lengre sikt vil insentivene til å arbeide styrkes ytterligere ettersom effekten av levealdersjustering og nye opptjeningsregler blir større. Flere studier har konkludert med at pensjonsreformen vil øke arbeidstilbudet vesentlig, særlig på lang sikt, jf. boks 8.1 i kapittel 8.

Selv om sysselsettingen blant *innvandrere* er høyere i Norge enn i mange andre land, ligger den likevel betydelig under gjennomsnittet for befolkningen, jf. figur 3.12. Innvandrere er en svært sammensatt gruppe, og de samlede tallene skjuler store forskjeller mellom innvandrere fra ulike land. Lav sysselsetting i noen innvandrergupper henger i stor grad sammen med innvandringsårsak, utdanningsnivå, arbeidserfaring og norskkunnskaper. Sosiale normer har trolig også betydning for sysselsettingen blant innvandrerkvinner.

Noen studier har vist at sysselsettingen for enkelte innvandrergupper, særlig fra afrikanske og asiatiske land, først øker med botiden, for deretter å avta igjen etter om lag ti års botid.⁵ Sysselsatte innvandrere har imidlertid noe høyere gjennomsnittlig arbeidstid enn den øvrige befolkningen. Særlig jobber innvandrere på korttidsopphold i liten grad deltid. Arbeidsinnvandring trekker derfor den gjennomsnittlige arbeidstiden opp.

⁵ Bratsberg, B., K. Røed og O. Raauum (2011), Yrkesdeltaking på lang sikt blant ulike innvandrergupper i Norge, Rapport 1/2011, Frischsenteret.

Innvandrere ventes som nevnt å utgjøre en økende andel av den norske befolkningen framover. Hvor godt vi lykkes med å integrere innvandrerne i arbeidslivet, kan dermed få stor betydning for bl.a. offentlige finanser, jf. omtale i kapittel 8 og i Meld. St. 6 (2012-2013) *En helhetlig integreringspolitikk*.

Speilbildet av høy yrkesdeltakelse er at Norge er blant landene i OECD-området som har lavest andel *personer i yrkesaktiv alder utenfor arbeidsstyrken*. De siste tjue årene har denne andelen holdt seg relativt stabil for aldersgruppen 20-66 år. Det har imidlertid vært store endringer i sammensetningen av gruppen. Mens andelen hjemmearbeidende har avtatt kraftig, har andelen uføre- og førtidspensjonister økt. Utviklingen må ses i sammenheng med den økte kvinnelige yrkesdeltakingen samt med innføringen og senere utvidelser av AFP. Andelen under utdanning har endret seg lite i perioden.

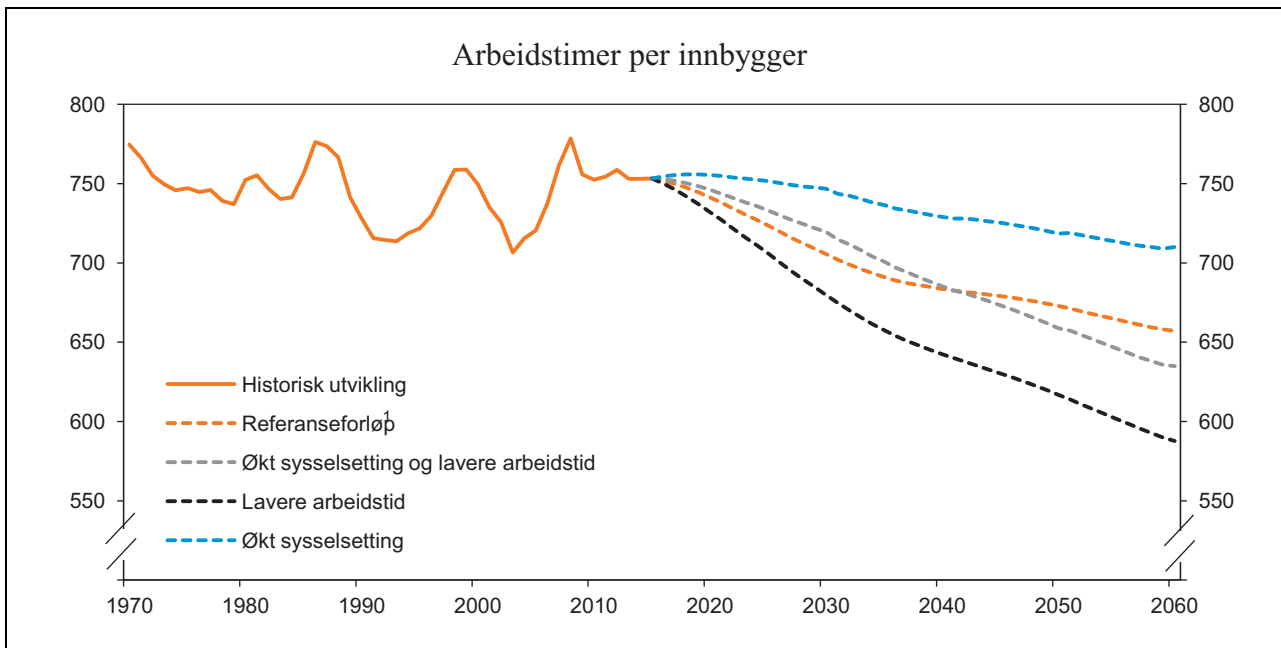
Andelen personer i yrkesaktiv alder som mottar uførepensjon, har økt fra om lag 6 pst. i 1980 til anslagsvis knapt 10 pst. i 2012. Denne andelen har vært relativt stabil siden midten av forrige tiår. I tillegg kommer mottakere av sykepenges og andre helserelaterte ytelser. Arbeids- og velferdsdirektoratet har anslått at antallet tapte årsverk som følge av mottak av helserelaterte ytelser var 535 000 i 2011. Dette tilsvarte om lag 17 pst. av det totalt antall mulige årsverk, definert som alle personer i alderen 18-66 år i 2011. Tallene gir et mål på teoretisk arbeidskraftreserve og må ikke tolkes som at det er realistisk at alle skal i arbeid eller arbeide mer enn det de gjør i dag.

Ved utgangen av 2011 var det registrert om lag 9 000 uføre under 30 år, eller om lag 3 pst. av alle uføre. Samtidig mottok om lag 28 000 personer under 30 år arbeidsavklaringspenger. Dette innebærer at det er mange unge som står i fare for å falle helt ut av arbeidsmarkedet. Sannsynligheten for å bli uføretrygdet er særlig høy blant personer med manglende utdanning. Om lag 20 pst. av ungdommene gjennomfører ikke videregående skole, som i økende grad er inngangsbilletten til arbeidslivet. Frafallet i videregående opplæring er derfor en betydelig utfordring.

Ulike tiltak for å bedre yrkesdeltakelsen i utsatte grupper er omtalt i kapittel 8.

3.3.3 Framskrivninger av samlet arbeidsinnsats

Figur 3.13 viser noen mulige forløp for antall arbeidstimer per innbygger fram til 2060. I *referanseforløpet* forutsettes samme tilknytning til



Figur 3.13 Arbeidstimer per innbygger – ulike forløp

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

arbeidsmarkedet som i dag for befolkningsgrupper fordelt på alder, kjønn og landbakgrunn. Det forutsettes også uendret gjennomsnittlig arbeidstid per sysselsatt. Endringer i sammensetningen av befolkningen i yrkesaktiv alder har betydning for samlet yrkesdeltaking. I årene framover trekkes samlet yrkesdeltaking isolert sett ned av at gruppen som nærmer seg pensjoneringsalder, øker i forhold til befolkningen i yrkesaktiv alder. En forventet økning i andelen av befolkningen med innvandrerbakgrunn fra fattige land trekker i samme retning.

Pensjonsreformens klare siktemål er å øke arbeidstilbudet. I referanseforløpet er det likevel ikke lagt inn noen virkninger av pensjonsreformen på arbeidstilbudet. Det må ses i sammenheng med at det er tidlig å vurdere de realiserte virkningene av pensjonsreformen. Også på lang sikt er effektene usikre. Reformen vil først være fullt innfaset i 2050, og effektene vil dermed komme gradvis. Det nye systemet har gode økonomiske insentiver for økt arbeidsinnsats. Samtidig økes fleksibiliteten for den enkelte. Beslutningen om å gå av med pensjon avhenger av en rekke forhold, og økt velstand kan gi flere mulighet til å gå av tidlig hvis de ønsker det. Boks 8.1 i kapittel 8 drøfter sysselsettingsvirkninger av pensjonsreformen.

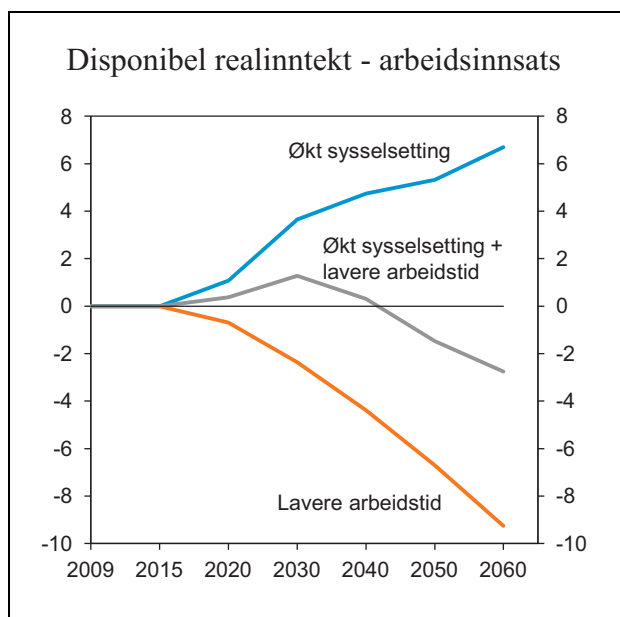
I referanseforløpet tas det heller ikke eksplisitt hensyn til faktorer som over tid kan bidra til å svekke arbeidstilbudet. Forutsetningen om uen-

dret arbeidstid innebærer et brudd med nedgangen gjennom de siste tiårene. Særlig på 1970-tallet var nedgangen i gjennomsnittlig arbeidstid sterk. På 1980-tallet falt gjennomsnittlig arbeidstid med 0,5 pst. årlig, mens nedgangen fra 1990 til 2011 har vært i overkant av 0,2 pst. per år. Det siste tiåret har det imidlertid vært tegn til stabilisering.

Nedgangen i gjennomsnittlig arbeidstid siden 1970 kan ses i sammenheng med økningen i yrkesdeltaking og økt velstandsnivå. Også framover vil de yrkesaktive kunne ønske å ta ut deler av en generell produktivtets- og inntektsvekst i form av økt fritid. Større innslag av eldre arbeidstakere vil isolert sett også kunne trekke gjennomsnittlig arbeidstid ned sammenliknet med dagens nivå, fordi eldre arbeidstakere i gjennomsnitt arbeider færre timer enn yngre kollegaer.

For å illustrere betydningen av ulike forutsetninger om utviklingen av arbeidstilbudet er det gjennomført to alternative beregninger, jf. figur 3.13. I den første beregningen er det lagt til grunn at den observerte trenden i retning av lavere gjennomsnittlig arbeidstid fortsetter i tråd med utviklingen siden 1990. Med en slik utvikling vil arbeidsinnsatsen målt i timeverk i 2060 ligge 10½ pst. lavere enn i referanseforløpet.

I den andre beregningen er det lagt til grunn et forløp med økt sysselsetting i tråd med Statistisk sentralbyrås anslag for virkningene på arbeidstilbudet av pensjonsreformen. I dette for-



Figur 3.14 Betydningen for disponibel realinntekt per innbygger av alternative forutsetninger for utviklingen i sysselsetting og gjennomsnittlig arbeidstid. Prosentvis avvik fra referansebanen

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

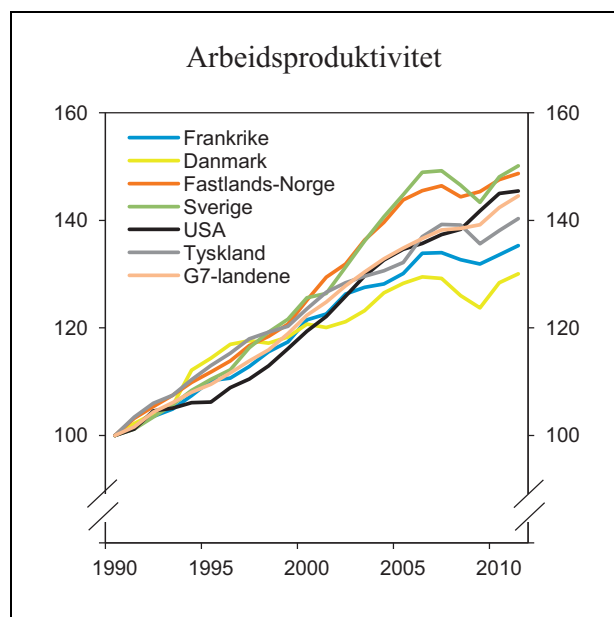
løpet er arbeidsinnsatsen målt i timeverk i 2060 8 pst. høyere enn i referanseforløpet.

Utslagene av endret atferd er store, både for arbeidstilbudet og dermed også for disponibel realinntekt for Norge, jf. figur 3.14.

3.4 Produktivitsvekst

Som det framgår av avsnitt 3.2, er mer effektiv bruk av ressursene arbeidskraft og kapital den viktigste kilden til velstandsvekst over tid. Slik produktivitsvekst er gjerne knyttet til teknologisk framgang, økt kvalitet på arbeidskraften og endret organisering både internt i og mellom virksomheter. For å få fullt utbytte av teknologisk framgang må arbeidsstokken ha kompetanse til å ta den nye teknologien i bruk. Det er også viktig med institusjoner som bidrar til at det lønner seg å utvikle og ta i bruk ny kunnskap, ny teknologi og nye organisasjons- og samarbeidsformer.

Etter en periode med nokså lav vekst på 1980-tallet økte produktiviteten i fastlandsøkonomien betydelig på 1990-tallet. Produktivitsveksten holdt seg relativt høy fram til 2007, jf. figur 3.15. Det ble gjennomført en rekke strukturreformer som bedret konkurransen i næringslivet og produktiviteten i norske økonomi. Deregulering av elektrisitetssektoren er et eksempel på dette.



Figur 3.15 Utvikling i arbeidsproduktiviteten siden 1990. Indeks. 1990=100

Kilder: OECD og Statistisk sentralbyrå.

Skattesystemet ble også reformert. Bruken av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) skjøt fart på 1980-tallet og videre utover på 1990-tallet. Dette bidro til markert produktivitsvekst bl.a. innenfor varehandel og finansiell tjenesteyting. Samtidig ble nye selskapsstrukturer med større konsern og kjeder etablert, bl.a. innenfor varehandel.

Flere OECD-land, inkludert Norge, opplevde et fall i produktivitsveksten mot slutten av høykonjunkturen i forkant av finanskrisen i 2008 og under tilbakeslaget etterpå. Mens europeiske land typisk holdt lenger på arbeidskraften da produksjonen avtok under krisen, nedbemannet amerikanske bedrifter. Dermed holdt produktivitsveksten seg bedre oppe i USA. Motstykket var en sterkere oppgang i arbeidsledigheten i USA. Det ser nå ut til at produktiviteten er på vei opp igjen i Norge.

Økt kapitalbeholdning per timeverk har erfaringsmessig bidratt til økt produktivitet. De to siste tiårene har veksten i realkapital per timeverk i Fastlands-Norge vært lavere enn gjennomsnittet fra 1970 til 2011. Økt tilgang på arbeidskraft fra nye EU-land kan ha bidratt til denne utviklingen ved å gjøre arbeidskraft rimeligere sammenliknet med kapital. Det har gitt rom for vekst i næringer med relativt lav produktivitet og dermed lav lønnssevne. I tillegg har fastlandsbedriftene vært varssomme med nye investeringer etter finanskrisen

som følge av den usikre økonomiske situasjonen internasjonalt. Forsiktlige bedrifter og høy nettoinnvandring kan bidra til å dempe den underliggende produktivitetsveksten i Norge også i årene framover.

3.4.1 Velfungerende institusjoner og markeder

Velfungerende institusjoner har vist seg å være en grunnleggende forutsetning for langvarig økonomisk vekst. Et effektivt og forutsigbart skattesystem og et velfungerende rettssystem med god håndheving av blant annet eiendomsrettigheter framstår som sentralt. I land med store naturressurser er godt utviklede institusjoner spesielt viktige. Uten slike institusjoner kan mye krefter bli brukt i kamp om ressursene i stedet for til å utvikle levedyktige næringer.^{6,7}

I Norge bygger det makroøkonomiske rammeverket opp under en stabil økonomisk utvikling og forutsigbare rammebetingelser, jf. kapittel 4. Det er viktig også for produktivitetsutviklingen. Svingninger i økonomien kan skape usikkerhet som gir lavere investeringer og svekker økonomiens evne til å skape verdier over tid. Perioder med høy ledighet kan svekke kunnskap og ferdigheter hos arbeidstakerne. Derfor spiller også Norges sosiale rammeverk, ikke minst samarbeidet med partene i arbeidslivet, en viktig rolle for effektiv ressursutnyttelse og stabil utvikling.

Åpenhet mot internasjonale markeder og effektive nasjonale markeder bidrar til gode rammebetingelser for norsk næringsliv. EØS-samarbeidet med fri bevegelse av arbeid, kapital, varer og tjenester har vært og vil fortsatt være viktig. Velfungerende markeder for varer og tjenester legger til rette for at arbeidskraft og kapital kan kanaliseres dit hvor disse ressursene kaster mest av seg. Virksom konkurranse er et virkemiddel for å oppnå dette. Konkurranse stimulerer til kostnadsreduksjoner, innovasjon og bedre organisering. I noen tilfeller er det nødvendig med offentlige inngrep i markedene. Det gjelder for eksempel der det er kostnader eller gevinster det ikke tas hensyn til i markedet, som miljøskadelige utslipp. Næringer med omfattende fast infrastruktur er naturlige monopoler. Også i slike næringer

vil det være nødvendig med særskilt regulering for å legge til rette for effektive markeder.

For å understøtte en effektiv ressursbruk må alle bedrifter og næringer stilles overfor like rammebetingelser, herunder skatter og avgifter. Et effektivt skattesystem bør bidra til et godt samsvare mellom bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet, slik at en oppnår lavest mulig samlet effektivitetstap av skattleggingen. Det tilsier brede skattegrunnlag som gjenspeiler økonomiske realiteter, og lave skattesatser. Skattereformen av 1992 la stor vekt på disse prinsippene, og denne linjen ble styrket gjennom skattereformen i 2006.

Verdensbanken rangerer 185 land etter hvor godt forholdene ligger til rette for næringsvirksomhet (Doing Business-indikatoren). Norge var nummer seks i denne rangeringen i 2013-rapporten. Siden Verdensbanken startet å lage indeksen i 2004, har Norge ligget blant de ti beste landene. Vi kommer særlig godt ut i vurderingen av eiendomsregistrering, strømforsyning, kontrakthåndheving og effektive konkurs- og avviklingsordninger. Håndtering av byggetillatelse, tilgang på kreditt og hvor enkelt det er å starte virksomhet, trekker det samlede bildet noe ned. Også i mange andre internasjonale rangeringer kommer Norge godt ut. I Legatuminstituttets indeks over velstand fra 2012 kommer Norge best ut av 142 land. I Verdensbankens rangering av land som er åpne for internasjonal handel plasseres Norge som nummer åtte av 125. I World Economic Forums rangering av global konkurransevne kommer Norge på 15. plass av i alt 144 land i 2012. I Transparency Internationals rangering over hvor korrumpert befolkningen oppfatter at offentlig sektor er, kommer Norge som nummer sju av landene med minst korrupsjon i 2012.

3.4.2 Utdanning, kompetanseutvikling og kvalifikasjoner

Humankapital er summen av kunnskap og ferdigheter i befolkningen. Et høyt nivå på humankapitalen i et samfunn innebærer at arbeidskraften er godt i stand til å utføre oppgaver og til å tilegne seg ny kunnskap. Et høyt kunnskaps- og ferdighetsnivå fremmer også evnen til nytenkning og omstilling. Grunnleggende ferdigheter i bl.a. lesing, skriving og regning er en forutsetning for å lykkes i videre utdanning og arbeid. Moderne vekstteori legger stor vekt på humankapital som kilde til økonomisk vekst.⁸

Det norske utdanningssystemet har brede mål knyttet til både samfunnsutviklingen og den

⁶ Mehlum, H., K. Moene og R. Torvik (2006): Institutions and the Resource Curse. *The Economic Journal*, 116: 1-20

⁷ Acemoglu, D., Johnson, S. og Robinson, J.A. (2012): *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. London, Profile Books.

enkeltes utvikling. Samfunnets avkastning av investeringer i humankapital vil normalt være høyere enn den private avkastningen. Deler av avkastningen tilfaller fellesskapet i form av skatter og avgifter. Videre tyder enkelte studier på at også andre arbeidstakere blir mer produktive av å jobbe sammen med høyt utdannede personer.⁹ Samtidig har utdanning en kostnad ved at personer holdes borte fra arbeidslivet i en periode. Denne kostnaden øker ved treg gjennomstrømming i videregående og i høyere utdanning.

Nye arbeidsformer og ny teknologi medfører nye og til dels høyere krav til utdanning og kompetanse. Den norske befolkningen har et høyere utdanningsnivå enn gjennomsnittet for OECD-området, jf. figur 3.16. 37 pst. i aldersgruppen 25–64 år har høyere utdanning i Norge, mens OECD-gjennomsnittet er 31 pst. Andelen med høyere utdanning er noe høyere blant yngre enn blant eldre. Det reflekterer at utdanningsnivået i befolkningen øker. I tillegg til formell utdanning er det viktig at arbeidsstyrken fortløpende tilegner seg nye ferdigheter og oppdaterer sin kompetanse. I Norge investeres det relativt mye i læringsaktiviteter i arbeidslivet, og denne innsatsen er også jevnere fordelt mellom utdannings- og aldersgrupper i Norge enn i mange andre OECD-land.

Kvaliteten på utdanningen er vanskeligere å måle, men vi har i løpet av de siste ti årene fått betydelig mer kunnskap gjennom økt forskningsinnsats og et bedre statistikkgrunnlag, ikke minst fra internasjonale komparative undersøkelser. Nasjonal og internasjonal forskning viser at potensialet for læring og utvikling i grunnopplæringen kan utnyttes bedre.

En sentral indikator er resultatene fra OECDs PISA-undersøkelser. I 2006 presterte norske elever klart under OECD-gjennomsnittet både i lesing, naturfag og matematikk. Det så ut til å være en tilbakegang fra nivåene i 2003 og 2000, selv om enkelte av resultatene ikke var fullt ut sammenliknbare. Fra 2006 til 2009 snudde utviklingen, og i 2009 var resultatene tilbake på nivået fra 2000. Undersøkelsen viste at de svakeste elevene hadde hevet sitt kompetansenivå betydelig. Norge ligger i den siste PISA-målingen i øvre halvdel blant OECD-landene i leseferdigheter og om lag på OECD-snittet i matematikk og naturfag.¹⁰ Resultater fra de to internasjonale undersøkelsene

TIMSS og PIRLS fra 2011 bekrefter at det har vært betydelig framgang i hhv. matematikk, naturfag og lesing. Samtidig viser disse undersøkelsene at det fortsatt er et godt stykke igjen til de landene som oppnår best resultater.

Det er godt dokumentert at et svakt faglig grunnlag fra grunnskolen øker sannsynligheten for frafall i videregående opplæring, noe som igjen mangedobler sannsynligheten for å bli ekskludert fra videre utdanning og arbeidsliv allerede som ung voksen.¹¹ Ungdom uten videregående opplæring har betydelig lavere pensjonsgivende inntekt enn ungdom med fullført videregående opplæring, selv etter at det er kontrollert for individuelle kjennetegn og familiebakgrunn.¹²

Forskjeller i utdanning går i mindre grad i arv i Norge enn i mange andre land. Elevenes utdanningsvalg og resultater har likevel en klar sammenheng med foreldrenes utdanningsnivå, inntekt og sosiale bakgrunn.¹³ Det er derfor et sentralt mål for utdanningssystemet å utjevne sosiale forskjeller og å gi alle barn og unge et likeverdig opplæringstilbud.

Også et land med en høyt utdannet befolkning kan i perioder oppleve mangler på noen typer kompetanse. Utdanningsvalg er individuelle og er ikke alltid sammenfallende med hva som etterspørres i markedet. Generelt ser det imidlertid ut til at omstillingsevnen til arbeidsstyrken øker med utdanningsnivået. Stadig sterkere internasjonalisering av arbeidsmarkedet kan føre til at tilbudet av fagkompetanse blir mer fleksibelt for det enkelte land i framtiden. Dette kan bidra til at flaskehalser i arbeidsmarkedet i mindre grad demper mulighetene for vekst, dersom ulike land er i ulike konjunkturfaser. På den annen side kan dette også reise problemstillinger knyttet til sosial dumping, jf. nærmere omtale i kapittel 5.

OECD peker på at bedre utnyttelse av de menneskelige ressursene vil kunne gi flere og bedre jobber, større økonomisk aktivitet og høyere deltagelse i arbeidslivet.¹⁴ OECD vil gjennomføre en

⁸ OECD and The World Bank (2009). *Innovation and Growth Chasing a Moving Frontier*. Paris, OECD Publishing: 1 online resource (266 p).

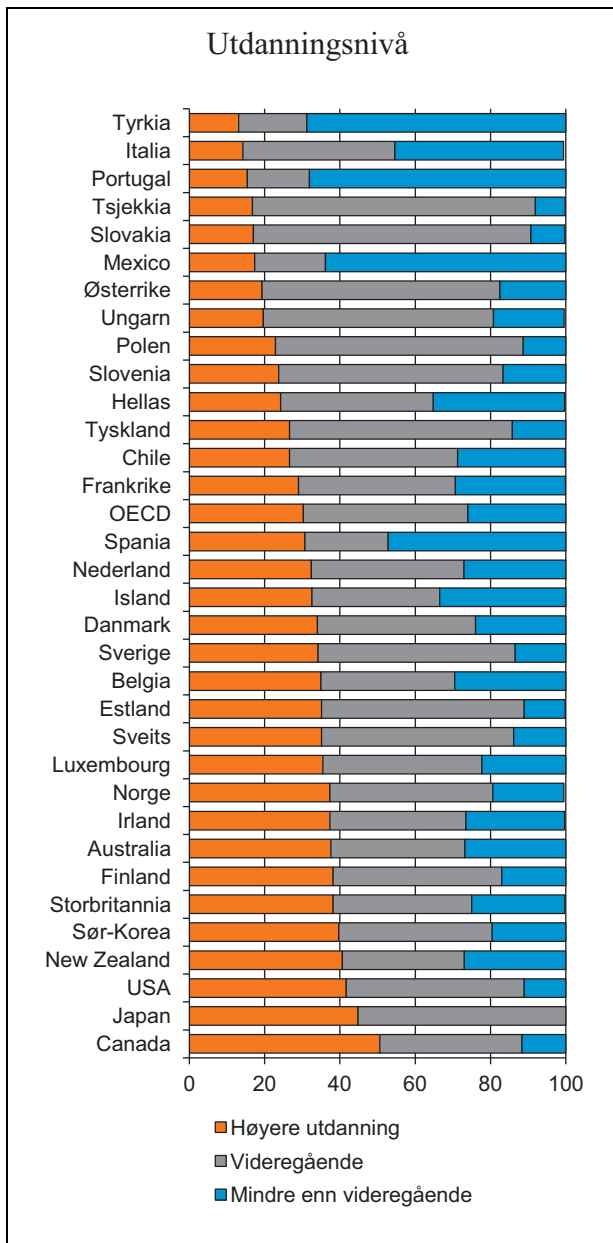
⁹ Erling Barth (2005), «Den samfunnsmessige avkastning av utdanning» i *Utdanning 2005*.

¹⁰ Kjærnsli, M og A. Roe (red): På rett spor. Norske elevers kompetanse i lesing, matematikk og naturfag i PISA 2009. Universitetsforlaget 2010.

¹¹ Falch, T. og O.H. Nyhus (2011). *Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting blant unge voksne*. Trondheim: Senter for økonomisk forskning (SØF).

¹² Bratsberg, B., O. Raaum, K. Røed og H.M. Gjefsen (2010). *Utdannings- og arbeidskarrierer hos unge voksne. Hvor havner ungdom som slutter i skolen i ung alder?* Oslo: Frischsenteret.

¹³ Byrnhagen, K.N., T. Falch og B. Strøm (2006). *Frafall i videregående opplæring: betydningen av grunnskolekarakterer, studieretninger og fylke*. Trondheim: Senter for økonomisk forskning (SØF).



Figur 3.16 Utdanning blant personer 25-64 år i OECD-land. 2010

Kilde: OECD.

landstudie av kompetansepolitikken i Norge i bred forstand i 2013. En slik studie vil kunne belyse kompetansepolitikkens betydning for fortsatt produktivitetsvekst framover.

3.4.3 Forskning og utvikling

Teknologisk framgang har vært viktig for den økonomiske veksten. Gordon relaterer den økonomiske veksten de siste 250 årene til tre teknologiske faser: mekanisering basert på damp fram til

slutten av 1800-tallet, innføringen av forbrenningsmotor og elektrisitet fram til rundt 1960, og innføring av moderne informasjonsteknologi som PCer, internett og mobiltelefoner fra 1960-årene, jf. omtale i kapittel 2.¹⁵ Forskning og utvikling har vært avgjørende for denne teknologiske framgangen.

Forskning bør i størst mulig grad rette seg mot samfunnets behov. I St.meld. nr. 30 (2008-2009) Klima for forskning har Regjeringen satt mål for norsk forskningspolitikk. Målene tydeliggjør at forskningspolitikken skal bidra til verdiskaping, helse og velferd, og til å møte globale utfordringer. I meldingen advares det mot at forskningen dreies for sterkt mot kortsiktige behov eller låses for sterkt til spesifikke problemer eller løsninger. Vitenskapshistorien har en rekke eksempler på at langsiktig grunnforskning har ført til nye produkter og prosesser med stor praktisk betydning. Det er også eksempler på at nytteorientert forskning har ført til dypere innsikt om grunnleggende sammenhenger.

Norge er et lite land. Det aller meste av den vitenskapelige produksjonen og teknologiutviklingen vil dermed skje andre steder. Hvorvidt slike nyvinninger vil bli anvendt i Norge, avhenger både av relevansen for norsk økonomi og av økonomiens evne til å nyttiggjøre seg den nye teknologien og kunnskapen. Vår evne til å ta i bruk kunnskap produsert utenlands er avhengig av at vi selv har miljøer som kan forstå og delta i den internasjonale kunnskapsutviklingen. I tillegg er åpenhet i handel og annet samkvem med andre land viktig for at også vi skal få tilgang til ny kunnskap og den mest moderne produksjonsteknologien.

Næringslivet kan komme til å investere for lite i forskning og utvikling, bl.a. fordi en del av avkastningen fra forskningsinnsatsen tilfaller andre aktører gjennom for eksempel kopiering. Noe av gevinstene vil også hentes ut av fellesskapet i form av skatter og av senere generasjoner. Den samfunnsøkonomiske avkastningen av forskning er dermed ofte høyere enn den privatøkonomiske. Dette er en viktig begrunnelse for at det offentlige bør være med å finansiere forskning.

Norge er nummer to av OECD-landene i bruk av offentlige midler per innbygger til forskning, og vi ligger også høyt når det gjelder offentlige utgifter til forskning og utvikling (FoU) målt som andel av fastlands-BNP. Forskningsinnsatsen i næringslivet er derimot lavere i Norge enn i

¹⁴ OECD: Better Skills, Better Jobs, Better Lives. A strategic Approach to skills policy. OECD Publishing. 2012.

¹⁵ Gordon, R.J. (2012): Is U.S. Economic Growth Over? Faltering Innovation Confronts the Six Headwinds. NBER Working Paper No. 18315 2012

mange andre land. Det kan i noen grad forklares med at næringslivet i Norge har forholdsvis stort innslag av råvareproduksjon og mindre innslag av kunnskapsintensive næringer. Publiserings- og siteringsdata viser at norske forskningsresultater holder et godt nivå, uten å plassere Norge blant de aller beste.¹⁶ Ifølge OECDs indikatorer for kunnskap og innovasjon ligger vi nær OECD-gjennomsnittet for antall patenter og varemerker.

For at utviklingen i humankapitalen skal bidra til høy produktivetsvekst framover, er høy kvalitet på utdanning og forskning viktig. Høy kompetanse vil kunne bidra til god omstillingsevne i næringslivet og innovativ bruk av eksisterende og ny kunnskap og teknologi. Det er ikke minst viktig når aktivitetsnivået på kontinentalsokkelen gradvis avtar, jf. omtale i kapittel 4.

3.4.4 Omstillinger og produktivitet

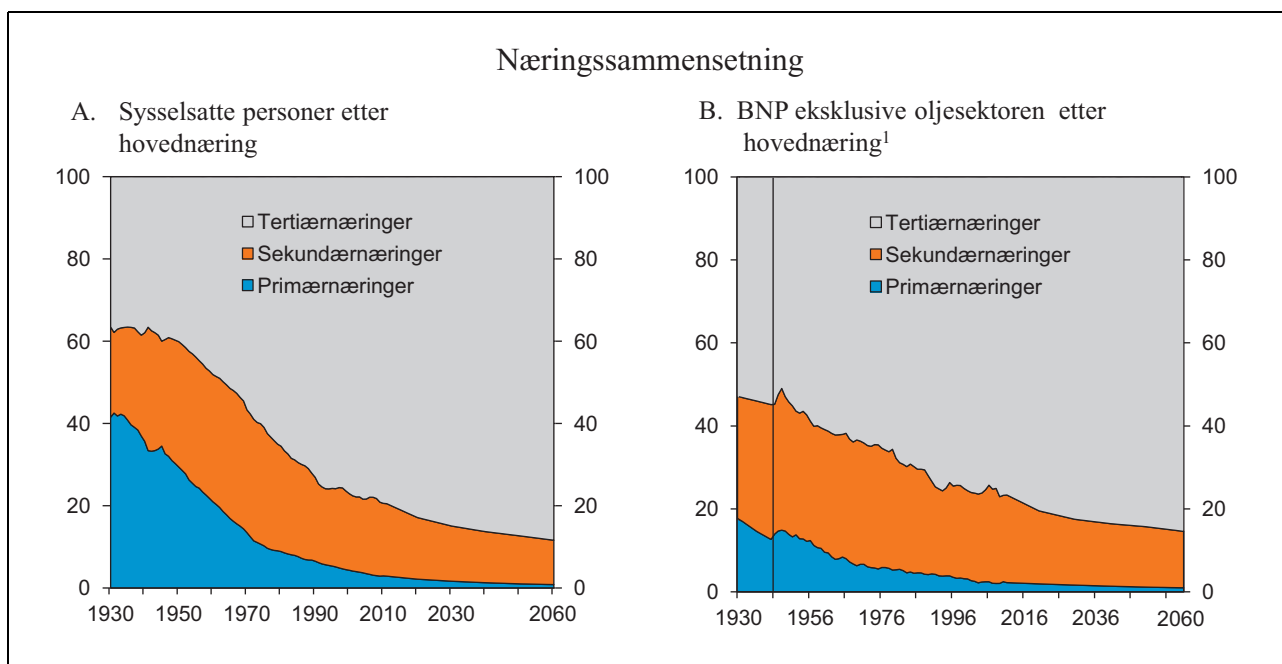
En viktig betingelse for høy produktivetsvekst er at ressursene brukes der de kaster mest av seg. Konkurransen mellom bedrifter bidrar til dette ved at mer lønnsomme næringer og bedrifter erstatter mindre lønnsomme næringer og bedrifter. Over tid har produktivetsendringer mellom bedrifter og

næringer bidratt til betydelige endringer i næringsstrukturen og til omstillinger på bedriftsnivå.

Endringer i sammensetningen av sysselsettingen mellom næringer er vist i figur 3.17A. Den sterke produktivetsøkningen i primærnæringene og industrien har ført til at disse næringene kan produsere det samme (eller mer) enn før med langt mindre bruk av arbeidskraft. Figur 3.17B viser at primærnæringenes andel av BNP også har falt, men langt mindre enn sysselsettingen. I tillegg har økende velstand bidratt til at andelen av inntekten som brukes på tjenester, har blitt høyere. Dette har gitt en omstilling i retning av høyere sysselsetting i tjenestenæringene. Mens tjenestesektoren stod for om lag 57 pst. av samlet sysselsetting i 1970, utgjør den i dag om lag 80 pst. Denne andelen kan øke til i underkant av 90 pst. i 2060 ifølge beregningene i denne meldingen. Som andel av BNP utgjør tjenestenæringene i dag 77 pst., mens de i 2060 ventes å utgjøre om lag 85 pst.

Endringer i fordelingen av sysselsetting på næringer har påvirket bosettingsmønsteret. De minst sentrale kommunetypene har imidlertid tapt mer i relativ sysselsettingsandel enn næringsutviklingen skulle tilsi på landsbasis. For de minst sentrale kommunetypene kan bare om lag 40 pst. av nedgangen i relativ sysselsettingsandel tilskrives endringer i næringsandelen til disse kommunene. De mest sentrale kommunetypene har fått

¹⁶ Technopolis (2012). A good council? Evaluation of the Research Council of Norway. Technopolis Group.



Figur 3.17 Sysselsetting og BNP fordelt på hovednæringer. Nasjonalregnskapstall uten petroleumssektoren. Prosent

¹ Den lodrette streken indikerer at det mangler tall for krigsårene
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

økt sin sysselsettingsandel mer enn næringsutviklingen isolert sett skulle tilsi.

Bak veksten i tjenestenæringene ligger også en sterk økning i produksjon av tjenester i offentlig regi. Utviklingen i produktivitet i offentlig tjenesteproduksjon er imidlertid særlig vanskelig å måle. Disse tjenestene omsettes i liten grad i markedet, og vi har derfor svært begrenset tilgang til reelle markedspriser.

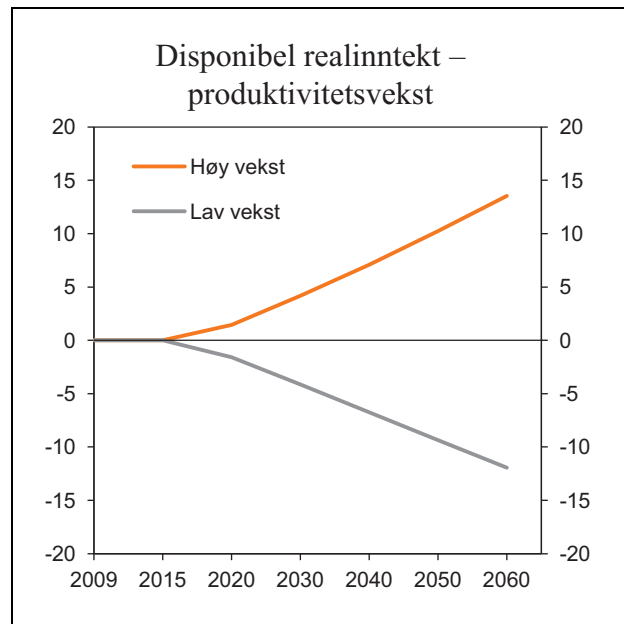
Petroleumsvirksomheten har hatt stor betydning for Norges næringsstruktur. Sektoren eksporterer det meste av produksjonen og har svært høy verdiskaping per sysselsatt, samtidig som det er relativt få sysselsatte i sektoren. En årsak til dette er at en vesentlig del av produksjonen i sektoren er grunnrente knyttet til uttapping av en naturressurs. Dette bidrar både til at Norge har høyt BNP-nivå og høy disponibel realinntekt, og reduserer behovet for andre eksportorienterte næringer. I tillegg etterspør petroleumsvirksomheten varer og tjenester fra fastlandsøkonomien og bidrar positivt til BNP per timeverk også i denne delen av norsk økonomi.

3.4.5 Utsikter for produktivitsutviklingen

Framskrivningene for norsk økonomi på lang sikt i denne meldingen er basert på en gjennomsnittlig årlig vekst i total faktorproduktivitet i privat sektor i fastlandsøkonomien på 1,6 pst. i årene framover, jf. tabell 3.1. Det er noe lavere enn gjennomsnittet siden 1970, men om lag ½ prosentenheter høyere enn den gjennomsnittlige veksten for 2010 og 2011.

Anslaget innebærer at veksten i total faktorproduktivitet i fastlandsøkonomien vil være på i underkant av 1,4 pst. per år fram mot 2060. Til sammenlikning var den årlige veksten i perioden fra 1970 til 2011 1,6 pst. Nedgangen må ses i sammenheng med fortsatt vekst i produksjonen av tjenester i offentlig sektor i tiårene som kommer, bl.a. innenfor helse og omsorg. Deler av denne tjenesteproduksjonen er svært arbeidsintensiv, med mindre potensial for produktivitsvekst.

Anslagene er usikre. Figur 3.18 viser virkningen på disponibel realinntekt per innbygger av at veksten i produktiviteten i privat sektor i fastlandsøkonomien blir henholdsvis ¼ prosentenheter høyere eller lavere enn i referanseforløpet. For 2060 er utslaget på nivået henholdsvis +15 og -13 pst.



Figur 3.18 Betydningen for disponibel realinntekt per innbygger av alternative forutsetninger for utviklingen i produktivitet i Norge. Prosentvis avvik fra referansebanen

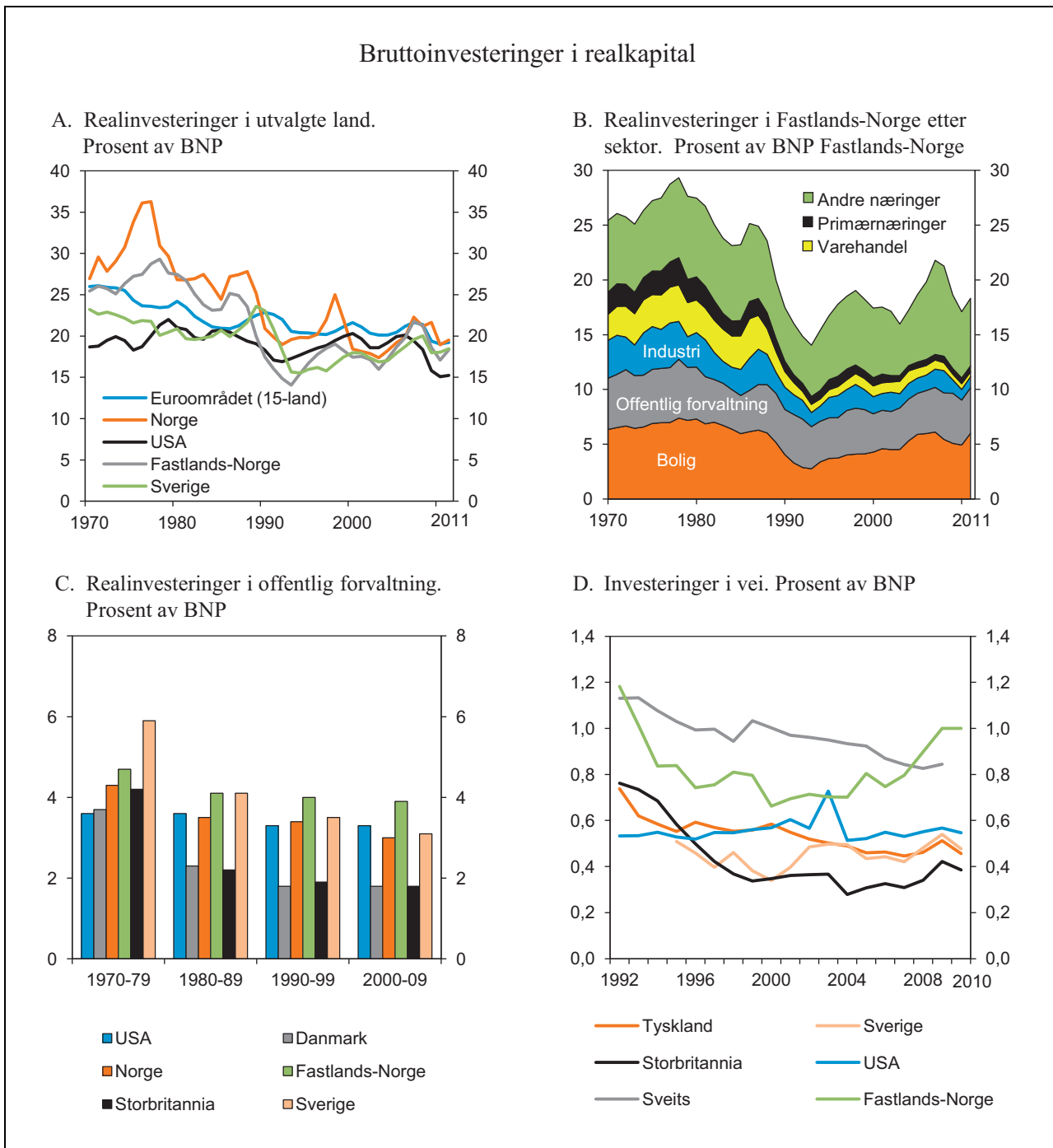
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

3.5 Kapital, investeringer og sparing

Realkapital er en viktig innsatsfaktor i produksjonen av varer og tjenester. Realkapital omfatter bl.a. maskiner, bygninger, anlegg og transportmidler. Realkapital forringes ved bruk og over tid. For å opprettholde eller øke beholdningen av realkapital må derfor en bedrift – eller et land – hvert år gjennomføre investeringer som minst kompenserer for dette kapitalslitet.

I privat sektor er anskaffelser av realkapital normalt basert på lønnsomhetsbetraktninger der forventet avkastning av å øke kapitalmengden vurderes opp mot kostnadene. Lønnsomheten ved investeringer avhenger av hvilken avkastning investorer eller långivere alternativt kan få på sine midler, men påvirkes også av skattesatser og regler for skattemessige avskrivninger mv.

Investeringsbeslutningene i offentlig sektor tas på bakgrunn av andre vurderinger enn ren bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Selv om kostnadene ved kapitalbruken kan måles på samme måte som i privat sektor, kan en ikke alltid anslå fordelene ved å gjennomføre et prosjekt med utgangspunkt i faktiske betalinger i et marked. For å gjennomføre gode investeringsbeslutninger i offentlig forvaltning må en dermed bygge på



Figur 3.19 Bruttoinvesteringer i realkapital

Kilder: International Transport Forum, OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

analyser som både tar hensyn til investeringenes bidrag til offentlig tjenesteproduksjon og til deres betydning for produksjon og forbruk i privat sektor.

3.5.1 Utviklingen i investeringene

På 1970-tallet og fram til annen halvdel av 1980-tallet lå bruttorealinvesteringene relativt høyt i

Norge sammenliknet med nivået i EU og USA, jf. figur 3.19A. Gjennom de siste 20 årene har imidlertid nivå og forløp vært mer sammenfallende.

Dette nivåskiftet må bl.a. ses i sammenheng med at skattereformen i 1992 ga bedre samsvar mellom skattemessig avskrivning og reelt kapitalslit enn før. Den økonomiske veksten har samtidig holdt seg godt oppe. Nedgangen i investeringsnivået etter midten av 1980-tallet har også

sammenheng med endringer i næringsstrukturen med bevegelse i retning av mindre kapitalintensive næringer. At nivåskiftet rundt 1990 ble så markert i Norge skyldes også at investeringene falt i forbindelse med det kraftige konjunkturtilbakeslaget på slutten av 1980-tallet. Det gjaldt også for boliginvesteringene, men disse investeringene har siden tatt seg betydelig opp igjen, jf. figur 3.19B. Bolig er gunstigere beskattet enn annen kapital i Norge, både i inntekts- og formuesbeskatningen. Denne favoriseringen bidrar til høyere boliginvesteringer og en større beholdning av boligkapital enn det en ellers ville hatt.

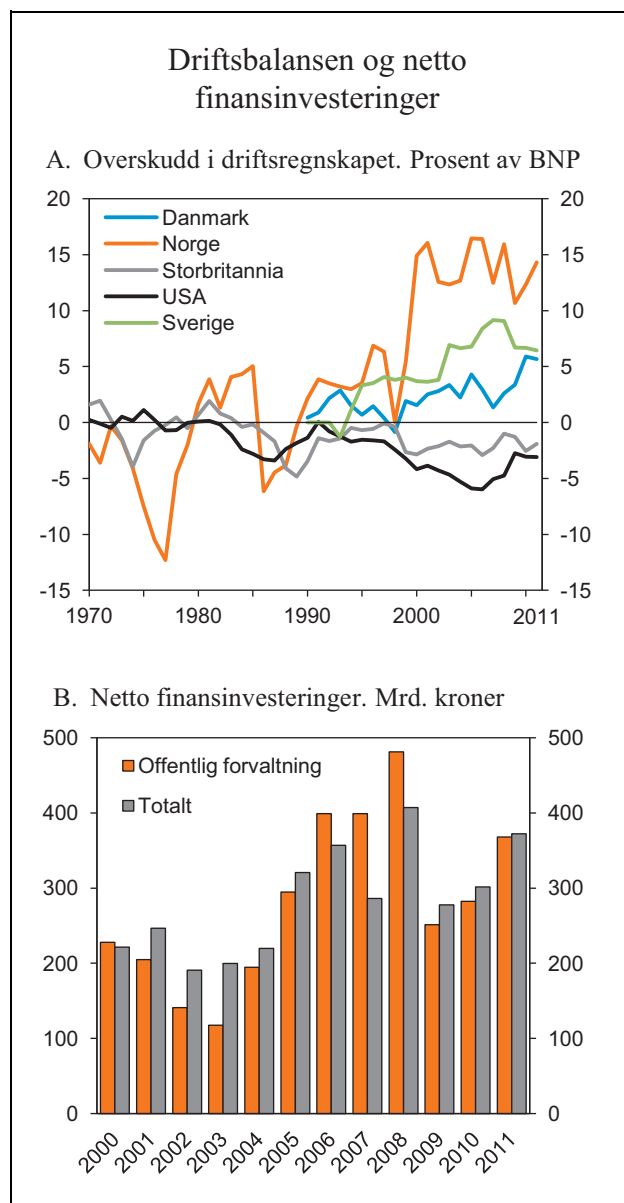
Målt som andel av BNP for Fastlands-Norge har de offentlige investeringene i Norge vært noe høyere enn gjennomsnittet for landene i OECD-området. De to siste tiårene har disse investeringene i Norge også vært klart høyere enn i de øvrige nordiske landene, Storbritannia og USA.

De høye investeringene i offentlig forvaltning i OECD-området på 1970-tallet og inn på 1980-tallet må bl.a. ses i sammenheng med utbyggingen av det offentlige tjenestetilbudet. Etter hvert som aktiviteten i offentlig forvaltning har kommet opp på et høyt nivå, har også behovet for ytterligere investeringer avtatt. Tallene kan også påvirkes av institusjonelle forhold, herunder arbeidsdeling mellom offentlig forvaltning og offentlig og privat eide foretak. Dersom oppgaver flyttes ut i egne foretak, regnes investeringene i statistikken som investeringer i privat sektor selv om de finansieres av stat eller kommune.

Det er vanskelig å måle avkastningen av utgifter til infrastruktur. Ifølge OECD er det heller ikke noen klar empirisk sammenheng mellom mengden infrastruktur og økonomisk vekst. God infrastruktur i form av veier, jernbane, flyplasser, elektrisitetsforsyning, vann og kloakk mv. er likevel viktig for at et moderne samfunn skal fungere. En godt utbygd og riktig sammensatt infrastruktur legger også til rette for en effektiv og produktiv økonomi. Ifølge tall fra International Transport Forum og OECD har veiinvesteringene i Norge (målt som andel av BNP for Fastlands-Norge) de siste 20 årene vært klart høyere enn de tilsvarende investeringene i bl.a. USA, Storbritannia, Sverige og Danmark. For 20-årsperioden sett under ett har veiinvesteringene i Norge vært på nivå med investeringene i Tyskland og Sveits og noe høyere enn i disse landene mot slutten av perioden, jf. figur 3.19.D. Veiinvesteringer i et land må også ses i sammenheng med forhold som befolkningstetthet og geografi.

3.5.2 Sparing

Over tid må realinvesteringer finansieres med sparing. Deltakelse i internasjonale vare- og kapitalmarkeder innebærer at et land i perioder kan frikoble løpende investeringer fra løpende sparing. Det gjelder både for private virksomheter og for offentlig forvaltning. En åpen økonomi har anledning til å bruke utlandet til å plassere sparing eller hente inn lån. Forskjellen mellom samlet sparing og de samlede realinvesteringene er lik overskuddet (ev. underskuddet) på driftsbalansen overfor utlandet. Sammenliknet med de fleste andre land har Norge hatt høye overskudd i utenriksøkonomien de siste 10 årene, jf. figur 3.20A. Dette må først og fremst



Figur 3.20 Overskudd i driftsregnskapet og netto finansinvesteringer. Prosent av BNP

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

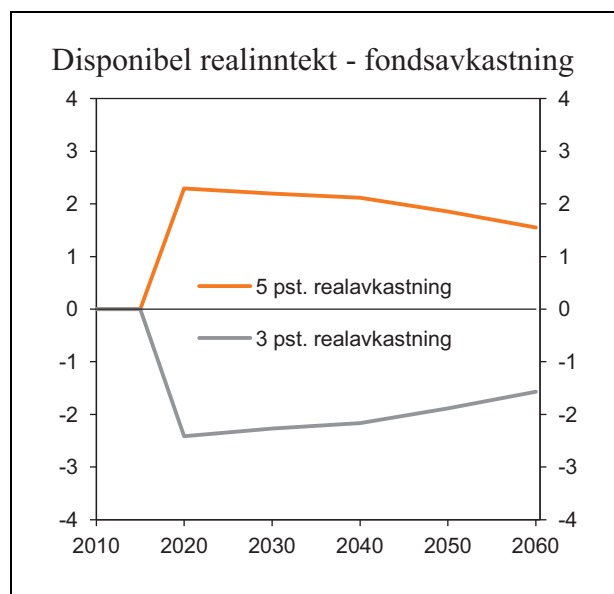
ses i sammenheng med høy lønnsomhet i petroleumsvirksomheten, som gir grunnlag for en betydelig sparing på statens hånd gjennom Statens pensjonsfond utland. Det siste tiåret har offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer samlet sett vært om lag i samme størrelsesorden som overskuddet i utenriksøkonomien, jf. figur 3.20B.

Frikoplingen mellom sparing og investering gir grunnlag for å stabilisere forbruksutviklingen uavhengig av svingninger i realinvesteringene innenlands. I perioder der sparingen overgår investeringsønskene, kan det overskytende plasseres i andre land. I perioder der investeringsønskene overgår sparingen, kan en trekke på tidligere utenlandsplasseringer, eller investorene kan låne i utlandet for å finansiere deler av sine prosjekter.

Norges utvikling som oljenasjon illustrerer nytten av denne tilpasningsmuligheten. Da de første oljefeltene skulle bygges ut, kunne investeringene finansieres ved opplåning i utlandet, uten tilsvarende økning i sparingen. På 1970-tallet hadde Norge underskudd i utenriksøkonomien. I dag, når verdien av petroleumsproduksjonen langt overstiger summen av investeringer, kan de store innbetalingene fra oljevirksomheten til staten plasseres i det internasjonale kapitalmarkedet. På denne måten kan store, men forbigående inntekter gi et varig bidrag til velstandsnivået i Norge. Statens pensjonsfond utland tjener dermed som en buffer mellom løpende innbetalinger fra petroleumsvirksomheten og bruk innenlands.

Mens investeringer i realkapital innenlands bidrar til nasjonalinntekten gjennom å øke verdiskapingen, bidrar sparing i utlandet til høyere netto rente- og utbyttebetalinger i driftsregnskapet og dermed til økt disponibel inntekt. Et land med netto fordringer på andre land vil dermed tjene på et høyere internasjonalt rentenivå, mens land med netto gjeld vil tape. Norge har betydelige netto fordringer på utlandet. Figur 3.21 viser at dersom den gjennomsnittlige årlige realavkastningen i fondet skulle bli 5 pst., vil disponibel realinntekt per innbygger i 2060 være 1,3 pst. høyere enn i referanseforløpet. Tilsvarende vil disponibel realinntekt i 2060 være om lag 1,3 pst. lavere enn i referanseforløpet dersom den gjennomsnittlige årlige realavkastningen skulle bli 3 pst. Beregningene forutsetter at bruken av petroleumsinntektene over statsbudsjettet følger den avkastningsraten som er forutsatt i beregningen.

Med frie kapitalbevegelser og tette bånd mellom det norske og det internasjonale kapitalmarkedet vil norske renter over tid i stor grad følge utviklingen i rentenivået i utlandet. Norske sparere kan i



Figur 3.21 Betydningen for disponibel realinntekt per innbygger av alternative forutsetninger om realavkastning av Statens pensjonsfond utland. Prosentvis avvik fra referansebanen

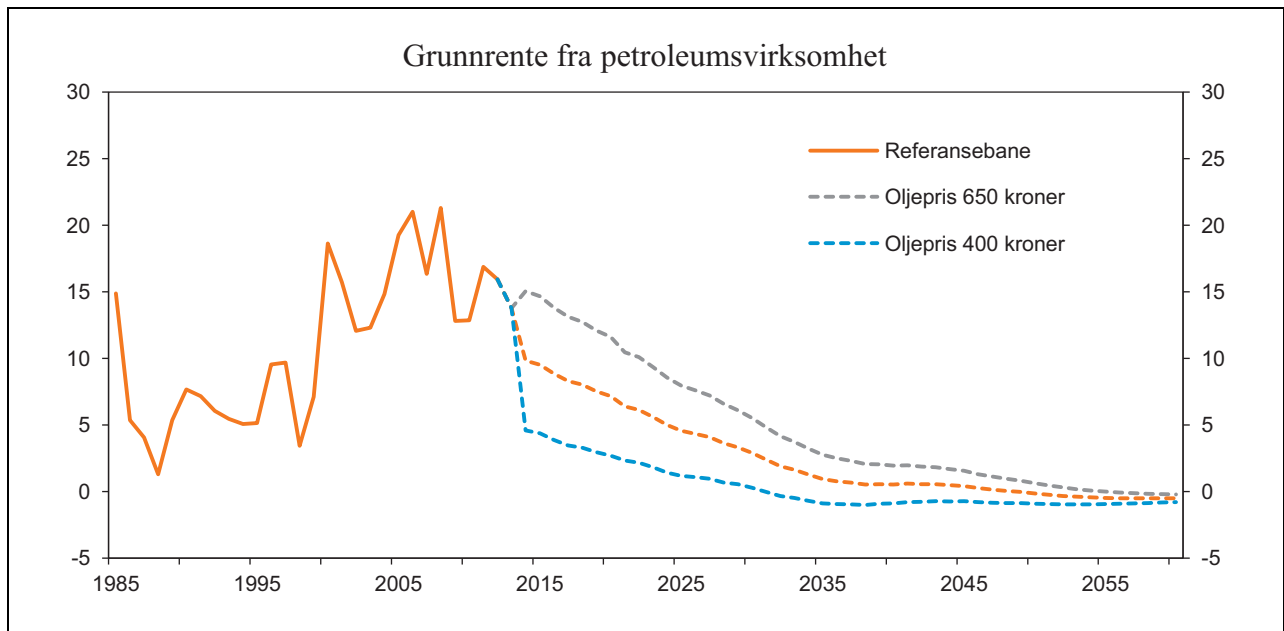
Kilde: Finansdepartementet.

prinsippet få om lag samme realavkastning på sine midler som sparere i andre land, uavhengig av det løpende omfanget av realinvesteringene i norsk økonomi. Utviklingen i kapitalkostnadene for norsk næringsliv er dermed tettere knyttet til utviklingen i kravet til avkastning i internasjonale finansmarkeder enn det som følger av handelsforbindelsene. Kapitalmarkedet er næringslivets viktigste kilde til ekstern finansiering. Et godt fungerende kapitalmarked bidrar til å kanalisere sparemidler til de mest lønnsomme investeringsprosjektene, omfordele risiko mellom aktører og gjennomføre betalinger på en effektiv måte. En velfungerende finansiell sektor er således viktig for vekstevnen i økonomien. Norsk myndigheter legger stor vekt på å fremme soliditet, likviditet og god adferd gjennom offentlig regulering og tilsyn. Ifølge en rapport fra 2004 fra en ekspertgruppe som vurderte Norges kapitalstyrke var kapitaltilgangen i norsk konkurranseutsatt næringsliv generelt sett god, og det var ikke belegg for å hevde at det samlet sett er knapphet på kapital i norsk næringsliv.¹⁷

3.6 Grunnrente fra naturressurser

Norge har rik tilgang på natur- og miljøressurser i forhold til innbyggertallet. Norges næringsstruktur

¹⁷ Rapport fra ekspertgruppe: Kapitaltilgang og økonomisk utvikling, 2004.



Figur 3.22 Grunnrente fra utvinning av petroleum på norsk sokkel. Prosent av disponibel realinntekt

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

bærer preg av naturressursgrunnlaget. Ressursbaserte næringer kan gi opphav til særlig god lønnsomhet ut over normal avlønning av arbeidskraft og realkapital. Denne ekstraavkastningen omtales gjerne som grunnrente eller ressursrente. Grunnrente kan gi grunnlag for ekstra avkastning på arbeidskraft eller kapital. Den kan også tas ut i form av høyere faktorbruk, høyere priser på innsatsprodukter eller lavere produktpriser enn strengt påkrevd. Det har vært bred enighet om at grunnrenteinntektene fra petroleum og vannkraft skal gagne hele det norske samfunnet. Store deler av grunnrenten trekkes derfor inn gjennom beskatning.

En høy samlet grunnrente betyr at naturressursene bidrar mye til landets inntekt. Erfaringer fra land som har hatt store grunnrenteinntekter, viser imidlertid at slike inntekter ikke er noen garanti for høy samlet inntekt eller velferd. Et eksempel på dette er Nederland, som på slutten av 1960-tallet og inn på 1970-tallet opplevde at store grunnrenteinntekter fra naturgass førte til en nedgang i samlet arbeidsinnsats per innbygger. Dette svekket inntektsgrunnlaget i lang tid etterpå. Trolig er gode institusjoner særlig viktig for å unngå en slik utvikling.

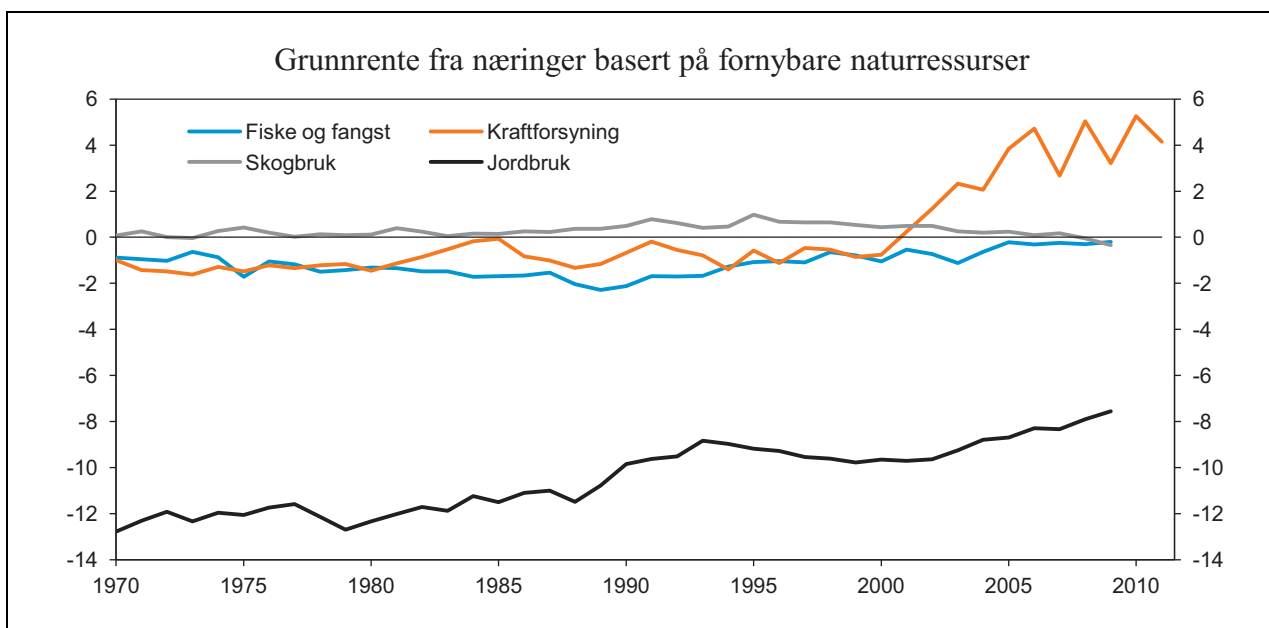
Bare når naturressurser omsettes og prises i et marked, tas de med i beregningen av bruttonasjonalprodukt, disponibel inntekt og nasjonalformue. Et lands velferdsnivå er avhengig av en god, langsiktig forvaltning av alle landets ressurser. Som andre ressurser kan også natur- og miljøressurser forringes eller utvikles gjennom mennes-

kelig virksomhet, jf. kapittel 6. Bruk av ikke-fornybare naturressurser vil redusere Norges formue dersom det ikke samtidig bygges opp annen formue som minst gir det samme grunnlaget for framtidig levestandard.

Betydningen av naturressursene for Norges disponible inntekt kan anslås ved å beregne grunnrenten i ulike næringer som benytter naturressurser. I beregningene er det lagt til grunn en antatt normalavkastning på linje med den gjennomsnittlige kapitalavkastningen i industrien siden 1970, og en normalavlønning av arbeidskraften lik gjennomsnittlig timelønnskostnad i Fastlands-Norge.

Petroleumsvirksomheten på norsk sokkel er den næringen i Norge som gir klart størst grunnrente. Dette må ses i sammenheng med høye oljepriser, samtidig som også utvinningen av petroleum på norsk sokkel nå er forholdsvis høy. I 2008 tilsvarte grunnrenten i petroleumsvirksomheten om lag 20 pst. av samlet disponibel realinntekt per innbygger for Norge, jf. figur 3.22. Det svarer til om lag 100 000 kroner per innbygger målt i 2012-priser. Gjennom petroleumsskattesystemet og Statens direkte økonomiske engasjement sikrer vi at en stor del av grunnrenten fra petroleumsvirksomheten tilfaller det norske folk som ressurseier.

Grunnrenten er et godt skattegrunnlag også ut fra samfunnsøkonomiske effektivitetshensyn. En nøytral skatt på grunnrente vil ikke endre selskapes tilpassing og vil dermed ikke føre til effektivitetstap i økonomien, slik som skatt på arbeidsinntekter og ordinær bedriftsskatt. Siden petroleumsvirksomheten



Figur 3.23 Beregnet grunnrente fra fornybare naturressurser i utvalgte næringer i fastlandsøkonomien. Faste tusen 2010-kroner per innbygger

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

ressursene ikke er mobile, kan selskapene heller ikke tilpasse seg ved å flytte virksomheten.

Skogbruk, fiske og fangst er basert på god tilgang på fornybare ressurser. Jordbrukets beskjedne betydning i Norge reflekterer klimaet og den begrensede tilgangen på dyrkbare arealer. Også industrialiseringen av Norge var preget av tilgangen på naturressurser, særlig vannkraft. Norges sterke stilling som skipsfartsnasjon har sammenheng med den lange kystlinjen. De siste tiårene har olje- og gassvirksomheten på norsk sokkel vokst fram som en betydelig næring. Norges spredte bosettingsmønster må også ses i lys av naturressurstilgangen.

Figur 3.23 viser grunnrenten i enkelte fastlandsnæringer som benytter fornybare naturressurser, beregnet med utgangspunkt i tall fra nasjonalregnskapet. Beregningene viser at det særlig er produksjon av vannkraft som har bidratt med grunnrenteinntekter de siste årene, men at det i perioder også har vært positive grunnrenteinntekter i skogbruk. Innenfor jordbruk, og i mindre grad i fiske og fangst, er den beregnede grunnrenten negativ. I disse næringene har imidlertid avkastningen bedret seg de siste ti årene.

Den negative grunnrenten i produksjon av vannkraft på 1980-tallet må ses i sammenheng med at prisen på kraft i denne perioden var regulert og at utbyggingen tok sikte på å dekke den innenlandske etterspørselen uten vesentlig bruk av prismekanismen og handel med andre land for å balansere kraftmarkedet. Kapasiteten ble etter hver tilpasset etter-

spørselen. På 2000-tallet ga dette positiv grunnrente. Den markedsbaserte prissettingen av kraft har lagt til rette for en mer effektiv utnyttelse av kraftressursene. Grunnrente som skyldes høyere kraftpriser, gir imidlertid ikke Norge som nasjon høyere inntekt siden vi ikke er en vesentlig nettoeksportør av elektrisk kraft. Som følge av et omfattende offentlig eierskap i kraftsektoren, og gjennom skatter og avgifter, tilfaller en vesentlig del av grunnrenten i kraftforsyningen stat og kommuner.

Utviklingen i grunnrenteinntektene fra de fornybare naturressursene ventes også i årene framover å være forholdsvis beskjedne sammenliknet den samlede disponible realinntekten for Norge. Petroleumsinntektene vil derimot bidra i mange år framover. Utvinningen vil imidlertid avta etter hvert som olje- og gassressursene tappes ut. Prisene er mer usikre. Den videre prisutviklingen på olje og gass er drøftet i avsnitt 2.5, som også begrunner anslagene som er lagt til grunn i denne meldingen. Referanseforløpet er basert på en oljepris på 525 2013-kroner fra og med 2014, og en pris på naturgass på rundt 1,9 2013-kroner per Sm³. Sammen med den anslåtte utvinningsprofilen gir dette markert lavere grunnrenteinntekter i petroleumsvirksomheten i tiårene framover enn det vi har sett de siste årene. Forløpet i figuren gjenspeiler dels avtakende produksjon av olje og gass, og dels økende disponibel inntekt for Norge som følge av generell økonomisk vekst og vekst i Statens pensjonsfond utland.

Det er stor usikkerhet om utviklingen i petroleumsprisene i årene framover. Prisutviklingen på olje og gass vil ha stor betydning for grunnrenten fra petroleumsvirksomheten, særlig de neste par tiårene, jf. figur 3.22. I de to alternative forløpene

er det lagt til grunn en langsiktig oljepris på henholdsvis 400 og 650 2013-kroner per fat. Gassprisen i disse scenariene er på henholdsvis 1,5 og 2,4 2013-kroner per Sm³.

4 Utfordringer for en stabil utvikling på mellomlang sikt

4.1 Innledning

I denne meldingen drøftes utviklingstrekk og utfordringer for norsk økonomi 50 år framover. I et slikt tidsperspektiv er det naturlig å rette oppmerksomheten mot forhold som påvirker den underliggende veksten i produktivitet og arbeidsstyrke. Samtidig tilsier all erfaring at den økonomiske aktiviteten vil svinge rundt det som i ettertid framstår som den langsiktige trenden. Det er kostnader forbundet med slike svingninger. Økonomiske tilbakeslag reduserer velferden, både for de husholdningene som rammes av arbeidsledighet og for samfunnet som helhet. Det er dessuten erfaring for at arbeidsledigheten går lettere opp enn ned, slik at det gjennomsnittlige nivået på ledigheten øker med styrken og varigheten i svingningene. Usikkerheten som følger av slike svingninger kan også gi lavere investeringer, og dermed svekke økonomiens evne til å skape verdier over tid. Å redusere økonomiske svingninger er derfor et viktig hensyn i den økonomiske politikken.

Selv om svingninger i den økonomiske aktiviteten erfaringsmessig opptrer med en viss regelmessighet, vet vi lite i dag om hvilke økonomiske forstyrrelser vi kan møte i framtiden. Det gir utfordringer for den økonomiske politikken. Samtidig er det noen kilder til ustabilitet vi kan avdekke og forebygge mot.

I etterkrigstiden og fram til 1970-tallet var de norske konjunkturbevegelsene forholdsvis små, og svingningene hadde i stor grad rot i impulser fra våre handelspartnere. På 1970-tallet var den økonomiske utviklingen preget av oppbyggingen av oljevirkosomheten, lønns- og prisspiraler og tidvis underskudd i utenriksøkonomien. Utover på 1980-tallet avvek konjunkturutviklingen i Norge mer fra konjunkturutviklingen ute. Dette hadde sammenheng både med utviklingen i kreditt- og valutamarkedene og med at aktiviteten i økonomien ble mer påvirket av svingninger i etterspørselen fra oljesektoren. Inflasjonen ble stabilisert, men finans- og eiendomsmarkedene ble, som i andre land, kilder til ustabilitet.

Et særtrekk ved den økonomiske utviklingen i Norge er oppbyggingen av petroleumsnæringen

som over mange år har gitt store ringvirkninger i norsk fastlandsøkonomi. Virkningene kommer både fra en økende etterspørsel etter varer og tjenester til investeringer og drift i næringen, og gjennom bruken av statens oljeinntekter. Petroleumsressursene er begrenset, og næringen vil derfor etter hvert avta i betydning. En slik nedbygging vil kunne kreve omstillinger i norsk økonomi, samtidig som utfordringene i stabiliseringspolitikken kan øke. Norsk leverandørnæring leverer i dag varer og tjenester også til petroleumsvirksomhet i andre land. Dersom bortfall av etterspørsel fra norsk sokkel erstattes av leveranser til utlandet, vil omstillingskostnadene reduseres.

Når petroleumsnæringen etter hvert bygges ned, må den i noen grad erstattes av annen lønnsom virksomhet på fastlandet. Slike omstillinger kan bli krevende dersom kostnadsnivået i Norge fortsetter å ligge høyt over nivået hos våre handelspartnere. Kinas inntreden i verdensøkonomien har gitt Norge store gevinster i bytteforholdet siden slutten av 1990-tallet, målt ved forholdet mellom eksportpriser og importpriser. Denne bedringen i bytteforholdet har ført til en sterk økning i Norges disponible inntekter og bidratt til å dempe presset på lønnsomheten som følge av høye kostnader. Utfordringene med et høyt kostnadsnivå kan imidlertid komme til syne dersom bytteforholdet overfor utlandet svekkes.

Økt mobilitet av arbeidskraft over grensene er et annet trekk ved den økte globaliseringen som har påvirket norsk økonomi. Over halvparten av sysselsettingsveksten siden midten av forrige tiår har kommet fra innvandring. Dette bidro til å forlenge oppgangskonjunkturen i norsk økonomi i forkant av finanskrisen. Med oppgang i norsk økonomi og nedgang i mange andre land har arbeidsinnvandringen de siste årene i stor grad vært etterspørselsdrevet. I et lengre perspektiv er imidlertid usikkerheten stor om omfanget av inn- og utflytting av arbeidskraft mellom land. Dersom etterspørselen etter arbeidskraft faller, vil innvandrere kunne reise ut igjen, men omfanget av utvandring vil trolig avhenge av botid. En befolkningsvekst som

avhenger av konjunktorene, vil kunne forsterke svingninger i bl.a. boligmarkedet.

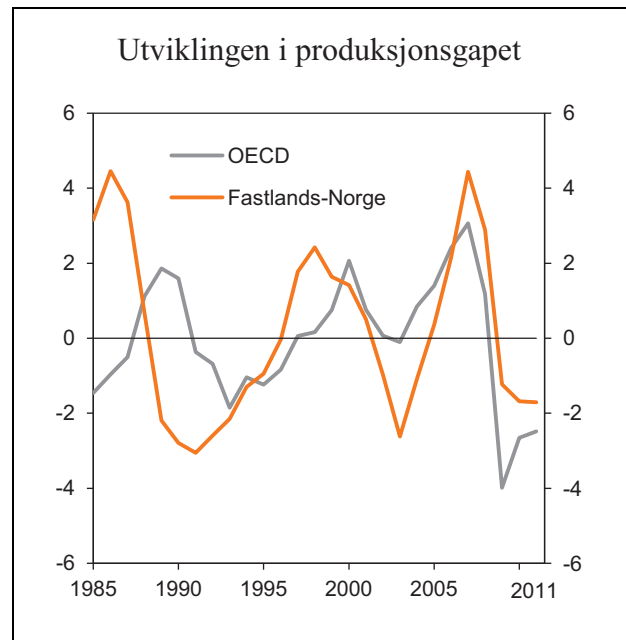
Mange økonomiske tilbakeslag har hatt rot i finansmarkedene og finansielle ubalanser. Slike tilbakeslag kan være dype og langvarige. Finansmarkedsreguleringen må motvirke medsyklisk atferd som bidrar til å bygge opp ubalanser. Samtidig må det finansielle systemet være robust nok til å stå imot forstyrrelser som kan komme utenfra. Den kraftige oppgangen i boligpriser og husholdningenes gjeld siden midten av 1990-tallet kan gi utfordringer både for den finansielle stabiliteten og for økonomien for øvrig.

Den økonomiske politikken må ta hensyn til at både norsk og internasjonal økonomi endrer seg over tid, at disse endringene ikke fullt ut er forutsigbare og at vi til tider stilles overfor hendelser som kan forrykke balansen i økonomien. Usikkerheten om den framtidige økonomiske utviklingen innebærer at en ikke kan fastlegge den økonomiske politikken i detalj en gang for alle.

Svingninger i den økonomiske utviklingen kan være av ulik styrke og ha forskjellig opphav. De kan skyldes forhold i vår egen økonomi, eller vi kan bli påført forstyrrelser utenfra. Den økonomiske politikken kan bidra til en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting ved å bygge opp reserver og forme skatte- og stønadsordningene slik at de kan virke som såkalte automatiske stabilisatorer. Erfaringer fra finanskrisen viser at det også kan være behov for aktive tiltak, og solide offentlige finanser bidrar til nødvendig handlingsrom. Velfungerende arbeidsmarkeder, produktmarkeder, kreditt- og kapitalmarkeder og en stabiliseringsrettet pengepolitikk er viktige støttempere ved midlertidige endringer i etterspørselen. En flytende kronekurs kan være et viktig bidrag til å jevne ut svingninger i økonomien. Det er også viktig med solide banker, gode reguleringer og et godt tilsyn i finansmarkedene.

4.2 Utviklingstrekk i norsk økonomi

Erfaringsmessig vokser produksjon og sysselsetting over tid, men utviklingen er langt fra jevn. Svingninger i verdiskapingen endrer ressursutnyttelsen og fører med seg perioder med høy og lav arbeidsledighet. Dette er tilfellet for alle OECD-land. Det er likevel store forskjeller mellom land. Små land som Norge og Sverige, som handler mye med utlandet, utsettes i større grad for endringer utenfra enn store land som USA. Konjunktursyklus har også ulik varighet i ulike land. Det kan dels skyldes ulik omstillingsevne og



Figur 4.1 Utviklingen i produksjonsgapet. Fastlands-Norge og OECD. Prosent

Kilde: OECD

dels ulik bruk av den økonomiske politikken til å jevne ut svingninger i ressursutnyttelsen.

Økonomisk kapasitet til å produsere bestemmes av tilgangen på produksjonsutstyr og annen realkapital og av befolkningens størrelse og kompetanse, jf. kapittel 3. Det tar tid å øke produksjonskapasiteten. Blant annet av denne grunn er det vanlig å skille mellom den trendmessige utviklingen i verdiskapingen over tid, og sykliske bevegelser av kortere varighet rundt en slik trend. Økonomien er i en høykonjunktur dersom verdiskapingen er over trenden og i en lavkonjunktur når aktiviteten befinner seg under. Forskjellen mellom faktisk verdiskaping og trend omtales gjerne som produksjonsgap, jf. figur 4.1. Dette er en størrelse som ikke kan observeres direkte, men som må anslås med utgangspunkt i statistikk og analyser.

Drivkreftene bak det norske konjunkturforløpet har endret seg over tid. Undersøkelser utført av Wettergreen (1978) tyder på at konjunkturforløpet i Norge fra slutten av 1950-tallet og til 1970-tallet i stor grad ble bestemt av utviklingen i eksportmarkedene. Typisk ga en internasjonal oppgang økt eksport og bedret lønnsomhet i konkurranseutsatt sektor, som i neste omgang utløste oppgang både i investeringer og lønninger. Økte lønninger ga så grunnlag for sterkere vekst i privat forbruk. Dette gjorde at norske konjunkturer svingte i takt med utviklingen ute, men med et visst tidsetterslep.

Den første drivverdige petroleumforekomsten i Nordsjøen ble funnet i desember 1969, og utover på 1970-tallet økte oljeinvesteringene raskt. I starten var den norske leverandørindustrien liten, og mye av investeringssetterspørselen ble dekket av import. Investeringene ble større enn sparingen i landet. Det oppstod dermed underskudd i handelen med utlandet. Samtidig økte underskuddet på statsbudsjettet raskt. Pengepolitikken var innrettet mot å holde en stabil valutakurs mot ulike kurver av utenlandske valutaer. Den handelsvektede krona styrket seg noe på midten av 1970-tallet. Kurspolitikken forhindret likevel ikke at vi også importerte høy inflasjon fra utlandet, og devaluering sent på 1970-tallet forsterket utslaget. I Norge resulterte høy utnyttelse av ressursene til lønns- og prisspiraler som gjorde at den kostnadmessige konkurransevnen forverret seg i løpet av tiåret.

På 1980- og inn på 90-tallet ble inflasjonen stabilisert. Kredittmarkedet ga imidlertid en ny kilde til ustabilitet. Oppgang i internasjonal økonomi og høy oljepris fram til midten av 1980-tallet bidro til økt aktivitet i norsk økonomi. Stor optimisme i foretakene sammen med lave realrenter etter skatt bidro til å forsterke oppgangen. Deregulering av kredittmarkedet ble også etterfulgt av aggressiv salg av lån fra bankene. Det lånefinansierte forbruket økte meget kraftig, og husholdningenes sparing falt til et rekordlavt nivå i 1986. Også bedriftenes investeringer steg markert. Fastlandsøkonomien gikk inn i en kraftig høykonjunktur, samtidig som det bygget seg opp store ubalanser i økonomien. Dette ble særlig tydelig da oljeprisen ble halvert fra høsten 1985 til våren 1986. Et overskudd i utenriksøkonomien på 6 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 1985 ble snudd til et underskudd på 7 pst. i 1986. For å dempe skadevirkningene på konkurransevnen av et dyrt lønnsoppgjør, ble kronen devaluert med 12 pst. i mai samme år. Renten måtte holdes høy for å få bukt med forventninger om en ny devaluering. Sparingen økte, og husholdningenes etterspørsel falt fram mot slutten av 1980-tallet. Til tross for at finanspolitikken ble lagt om i en ekspansiv retning, gikk norsk fastlandsøkonomi inn i en sterk nedgangskonjunktur, mens OECD-området var preget av høy kapasitetsutnyttelse. Arbeidsledigheten ble tredoblet, og underskuddet på statsbudsjettet økte kraftig. Nedgangskonjunktoren ledet i neste omgang til bankkrisen på starten av 1990-tallet.

Også oppbyggingen av petroleumsvirksomheten har i perioder bidratt til at norsk økonomi har beveget seg i utakt med andre OECD-land. Investeringsbeslutninger på sokkelen vil avhenge bl.a. av forventet oljepris ettersom en høy oljepris gjør

at flere prosjekter blir lønnsomme. Høy oljepris kan imidlertid trekke ned veksten i oljeimporterende land. Den kraftige oppgangen i oljeprisen i 1973 og deretter i 1979 bidro til en markert oppgang i investeringene på norsk sokkel, og sektorens samlede etterspørsel økte kraftig fra midt på 1970-tallet til midt på 1980-tallet. Internasjonalt bidro prisoppgangen derimot til å trekke aktiviteten ned. Da oljeprisen på midten av 1980-tallet falt kraftig tilbake igjen, bidro dette til å snu utviklingen både hjemme og ute. Prisfallet understøttet en oppgangskonjunktur i OECD-området, mens petroleumsinvesteringene og aktiviteten i fastlandsøkonomien i Norge falt.

Etter de sterke svingningene fra midten av 1980-tallet til midten av 1990-tallet beveget konjunkturerne i fastlandsøkonomien seg igjen mer i takt med utviklingen ute. Industriens konkurransevne bedret seg markert under lavkonjunktoren på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet. Dette bidro til høy vekst i vareeksporten da aktiviteten i eksportmarkedene igjen tok seg opp i 1993. Sammen med lavere renter ga dette også oppgang i husholdningenes konsum. Norsk økonomi gikk inn i en oppgangskonjunktur som varte fram mot slutten av 1990-tallet. Arbeidsledigheten falt markert i denne perioden. Samtidig ble det strammet til i finanspolitikken etter de store underskuddene i statsbudsjettet på starten av 1990-tallet.

I kjølvannet av Asia-krisen i 1997/1998 falt oljeprisen markert. Også oljeinvesteringene og veksten i fastlandsøkonomien avtok. Samtidig var lønnsveksten vesentlig høyere enn hos våre handelspartnere, og høyere enn det som var forenlig med inflasjonsmålet for pengepolitikken som ble innført i mars 2001. Vi fikk etter hvert en økende rentedifferanse mot utlandet. I 2001/2002 styrket kronen seg kraftig. Aktiviteten i de eksportrettede næringene avtok markert. Sammen med de internasjonale ettervirkningene av den såkalte dot com krisen bidro dette til at norsk økonomi gikk inn i en kortvarig lavkonjunktur. Som tilsvarende på lavere inflasjons- og vekstutsikter i norsk økonomi ble styringsrenten satt betydelig ned. Sammen med et oppsving i etterspørselen etter norske eksportprodukter og en kraftig bedring i bytteforholdet overfor utlandet la dette grunnlaget for oppgangskonjunktoren som fulgte. I årene 2004-2008 var Norge igjen inne i en kraftig konjunkturoppgang.

På 2000-tallet ble norsk økonomi påvirket utenfra gjennom andre kanaler enn de vi så på 1980- og 1990-tallet. Kinas og Indias inntog i verdensøkonomien ga vekst i etterspørselen etter råvarer og oppgang i prisene på norske eksportprodukter som råolje, naturgass og metaller. Samtidig bidro

en vridning i importen bort fra våre tradisjonelle handelspartnere over mot Kina og andre lavkostnadsland til lavere prisvekst på importerte innsatsfaktorer og fall i prisene på mange konsumvarer. Som følge av denne bytteforholdsgevinsten har Norges disponible inntekt økt raskere enn produksjonen i fastlandsøkonomien. Norges bytteforhold overfor utlandet bedret seg med 40 pst. fra 2000 til 2011, og med 10 pst. eksklusive olje og gass, jf. avsnitt 4.4. Dette har gitt høye inntekter til staten og bedriftene og lagt grunnlag for en sterk reallønnsvekst for husholdningene. Den kraftige vekstperioden på 2000-tallet er også blitt understøttet av en markert økning i arbeidsinnvandringen til Norge etter at EU ble utvidet i 2004. Som omtalt i kapittel 3 anslås rundt 60 pst. av økningen i sysselsettingen siden 2006 å ha kommet blant innvandrere. Dette har bidratt til å redusere ubalanser i arbeidsmarkedet, men har samtidig økt presset på eksisterende infrastruktur. Sammen med lave renter har innvandringen også bidratt til den sterke veksten i etterspørselen etter boliger og den medfølgende oppgangen i boligprisene. Utvidelsen av EU har også økt usikkerheten om den fremtidige befolkningsutviklingen.

Etterspørselsimpulsene fra petroleumsvirksomheten har gjennomgående bidratt til å forsterke konjunktursvingningene i den norske fastlandsøkonomien, med noen unntak. Nedgangskonjunktoren som fulgte av gjeldskonsolideringen i privat sektor på begynnelsen av 1990-tallet ble dempet av at investeringsaktiviteten igjen tok seg opp i petroleumsvirksomheten. Petroleumsvirksomheten bidro også sterkt til at norsk økonomi klarte seg så godt under det internasjonale tilbakeslaget i kjølvannet av finanskrisen i 2008. Utbyggingen av petroleumsvirksomheten har gitt norsk økonomi flere ben å stå på og gjort oss mindre avhengig av andre eksportmarkeder. Samtidig er også oljevirksomheten avhengig av utviklingen utenfor Norge, og virksomheten stiller oss overfor særskilte utfordringer, jf. avsnitt 4.3.

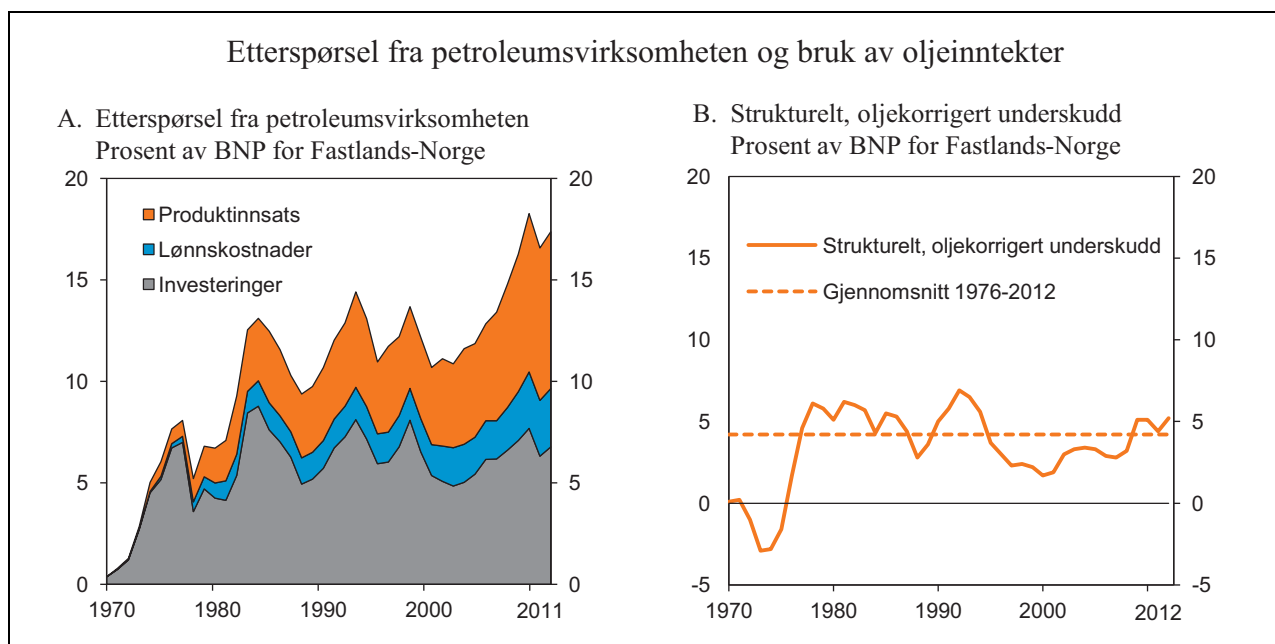
Da finanskrisen brøt ut, stod fastlandsøkonomien på toppen av en sterk oppgangskonjunktur. Økende kostnader og utsikter til høyere prisstigning gjorde at renten var kommet opp på et forholdsvis høyt nivå. Veksten i husholdningenes etterspørsel var i ferd med å avta, og boligprisene falt. Tilbakeslaget internasjonalt og høy usikkerhet om den videre utviklingen bidro til å forsterke denne nedgangen. Sammenliknet med de fleste andre land var likevel utslagene i produksjon og sysselsetting i norsk økonomi beskjedne. Veksten i Kina og andre asiatiske økonomier holdt seg høy. Dette bidro til at store deler av fallet i oljepri-

sen i 2008 raskt ble reversert. Høy vekst i etterspørsel etter produktinnsats og investeringsvarer fra petroleumssektoren i 2008 og 2009 bidro til å dempe nedgangen i fastlandsøkonomien. Også finanspolitikken ble raskt lagt om i en ekspansiv retning, og solide statsfinanser gjorde trolig at husholdninger og bedrifter i mindre grad enn i andre land utsatte konsum og investeringer. Høy gjeld i husholdningssektoren og beskjedent innslag av fastrentelån gjorde dessuten at Norges Banks nedsettelse av renten ga en betydelig oppgang i husholdningenes disponible inntekter. I de siste årene har aktiviteten i fastlandsøkonomien tatt seg opp. Sysselsettingen er nå høyere enn før finanskrisen og arbeidsledigheten er lav.

4.3 Petroleumsvirksomheten og norsk økonomi

Fra 1970 til i dag har vi bygget opp en ny næring, petroleumsvirksomheten. Verdiskapingen i næringen utgjør i dag mer enn en femdel av Norges bruttonasjonalprodukt. Eksporten av råolje og naturgass beløp seg til 560 mrd. kroner i 2011, og stod dermed for rundt halvparten av samlet norsk eksport. Inntektene til næringen avhenger av prisen på olje og gass. Prisen på olje svinger mye, og siden årtusenskiftet har verdiskapingen i næringen variert mellom 18 og 26 pst. av BNP. Næringen er svært kapitalintensiv, og i 2011 var det bare rundt 2 pst. av alle sysselsatte som jobbet i virksomheten.

Størsteparten av inntektene fra utvinningen av olje og gass tilfaller staten. De løpende innbetalingene plasseres i Statens pensjonsfond utland (SPU). Ved at fondet investeres utenfor Norge, skjermes fastlandsøkonomien og kronekursen fra store og varierende valutastrømmer. Selv om den direkte sysselsettingen er lav og de løpende innbetalingene til staten spares i SPU, har petroleumsvirksomheten bidratt med betydelige vekstimpulser mot norsk fastlandsøkonomi, de siste 40 årene. For å investere og produsere etterspør petroleumsvirksomheten et bredt utvalg av varer og tjenester. Denne etterspørselen retter seg dels mot utenlandske og dels mot norske bedrifter. Over tid har det vokst fram stadig flere underleverandører i norsk fastlandsøkonomi, og en betydelig del av den samlede etterspørselen fra petroleumssektoren dekkes nå av leveranser fra norske virksomheter, jf. nedenfor. Beregninger utført i Statistisk sentralbyrå kan tyde på at om lag 8 pst. av sysselsettingen i Norge enten direkte eller indirekte kan knyttes til petroleumsvirksomheten.¹



Figur 4.2 Etterspørsel fra petroleumsvirksomheten og bruk av oljepenger over statsbudsjettet

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Sett i forhold til størrelsen på fastlandsøkonomien økte den samlede etterspørselen fra petroleumsvirksomheten særlig kraftig fra midt på 1970-tallet til midt på 1980-tallet, jf. figur 4.2A. Etter dette svingte etterspørselen fra virksomheten rundt et nokså stabilt nivå, før den tok seg ytterligere opp i årene 2005-2010.²

Siden midten av 1980-tallet har *investeringene* svingt rundt et nivå som tilsvarer om lag 7 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Investeringene består av en lang rekke produkter og tjenester og kan fordeles etter formål, jf. figur 4.3. Over tid har en stadig større andel av de totale investeringene på sokkelen gått til felt som allerede er i drift. Samtidig har andelen av investeringene som går til utbygging av nye felt gått ned.

Produktinnsatsen inkluderer alle leveranser til den løpende driften i virksomheten. Alt fra trykkstøtte til vedlikehold og catering regnes med i produktinnsatsen. I motsetning til investeringene har produktinnsatsen økt gradvis i forhold til størrelsen på fastlandsøkonomien over tid, jf. figur 4.2A.

Mens investeringene var den dominerende etterspørselsfaktoren på 1970- og 80-tallet, har produktinnsatsen blitt stadig viktigere og er i dag om lag på størrelse med investeringene. Oppgangen i produktinnsats i forhold til aktiviteten i fastlandsøkonomien gjenspeiler dels at produksjonen på sokkelen har økt raskere enn produksjonen i fastlandsøkonomien, men også at det er vanskeligere å hente ut olje og gass fra modne enn fra nye felt.

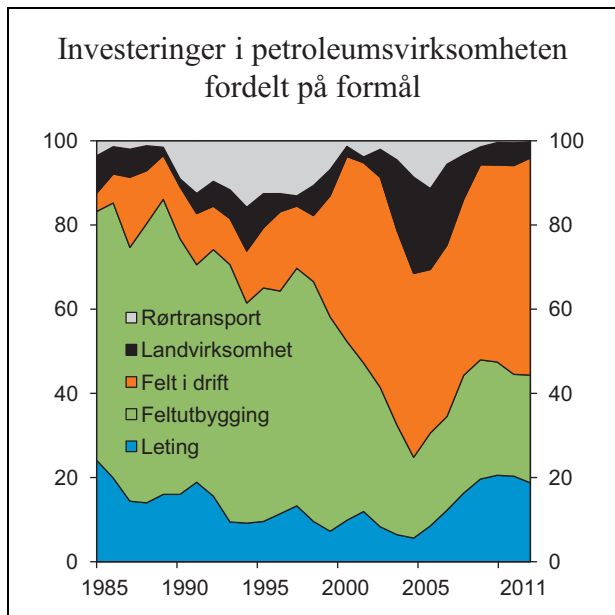
Ettersom det er relativt få som er ansatt i petroleumsvirksomheten, er *lønnskostnadene* små sammenliknet med nivået på investeringer og produktinnsats. Målt i forhold til størrelsen på fastlandsøkonomien har likevel lønnskostnadene økt noe gjennom de siste 40 årene.

Petroleumsnæringen påvirker også fastlandsøkonomien gjennom *bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet*. Siden midten av 1970-tallet har bruken av oljeinntekter svingt rundt et nivå som tilsvarer vel 4 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, jf. figur 4.2B. Handlingsregelen for finanspolitikken legger til rette for en gradvis og forutsigbar innfasing av oljeinntekter i norsk økonomi framover, jf. avsnitt 4.6.

Høy etterspørsel fra petroleumssektoren bidro til å holde aktiviteten i fastlandsøkonomien oppe i kjølvannet av finanskrisen. Som omtalt i avsnitt 4.2 har imidlertid etterspørselen fra petroleumsvirksomheten så langt gjennomgående forsterket konjunktursvingningene i fastlandsøkonomien. Dette skyldes flere forhold. Investeringer på sokkelen

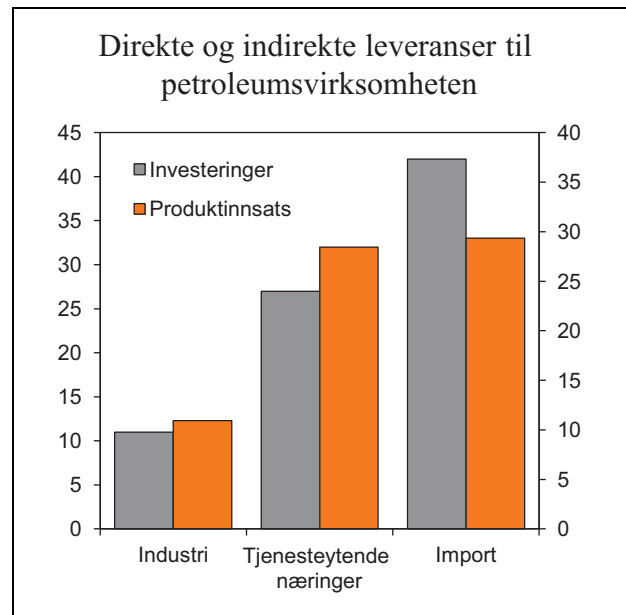
¹ Eika, T., J. Prestmo og E. Tvetter (2010), Etterspørselen fra petroleumsvirksomheten. Betydningen for produksjon og sysselsetting i Norge. Økonomiske analyser, 3/2010, s. 30–39.

² «Petroleumsvirksomheten» er her definert til å omfatte næringene «utvinning av råolje og naturgass», «tjenester tilknyttet olje- og gassutvinning» og «rørtransport» i nasjonalselskapet. Avgrensningen av hvilke næringer som inngår i petroleumsvirksomheten har betydning for hvor stor etterspørselen fra virksomheten anslås å være.



Figur 4.3 Investeringer i petroleumssektoren fordelt på formål. Prosent

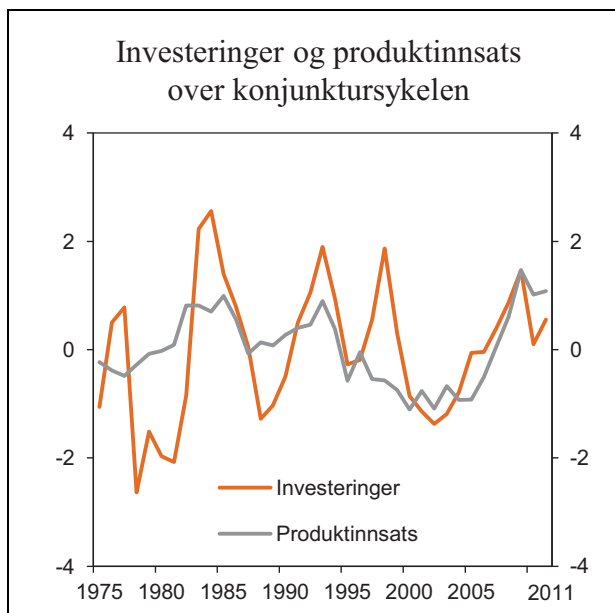
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 4.5 Direkte og indirekte leveranser til petroleumsvirksomheten i 2006. Andel av samlede leveranser. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

retter seg dels mot fastlandsøkonomien og påvirker aktivitetsnivået der. Selskapenes lønnsomhetsanalyser avhenger av forventet oljepris. Oljeprisen tenderer til å være høy i perioder med høy



Figur 4.4 Investeringer og produktinnsats over konjunktursyklusen. Målt i forhold til størrelsen på BNP for Fastlands-Norge. Avvik fra historisk gjennomsnitt for investeringer og avvik fra trend for produktinnsats. Prosent

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

vekst i verdensøkonomien. Dermed kan flere investeringsprosjekter bli vurdert som lønnsomme i perioder hvor resten av norsk økonomi nyter godt av høy etterspørsel fra verdensmarkedet. I perioder der oljeprisen er høy på grunn av forstyrrelser på tilbudssiden, kan dette mønsteret brytes. Statistiske analyser viser at aktiviteten i norsk økonomi de siste 20 årene gjennomgående har blitt positivt påvirket av økte oljepriser som skyldes høyere etterspørsel etter olje, mens aktiviteten i økonomien har holdt seg om lag uendret når prisoppgangen har kommet som følge av redusert tilbud av olje.³

I hvor stor grad endringer i investeringer og produktinnsats påvirker aktivitetsnivået i fastlandsøkonomien, vil avhenge av hvor stor andel av leveransene som produseres i Norge. Dette er det ikke korrigert for i figurene 4.2A og 4.4. Ved oppstarten av petroleumsvirksomheten ble en betydelig andel av etterspørselen dekket av import. Over tid har oppbygging av kompetanse i Norge gjort at en økende andel av leveransene produseres her.

Mange næringer i norsk økonomi påvirkes av etterspørselen fra petroleumsvirksomheten. Noen foretak leverer direkte til næringen, mens andre bidrar med produktinnsats til produsenter som

³ Aastveit, K.A., H.C. Bjørnland og L.A. Thorsrud (2012). What drives oil prices? Emerging versus Developed Economies. Norges Bank Working Paper, 2012/11.

leverer til næringen. Ifølge Statistisk sentralbyrå stod industrien for 11-12 pst. av leveransene til petroleumsnæringen i 2006, mens tjenesteytende næringer sto for rundt 30 pst.⁴ Importandelen var på mellom 30 og 40 pst., og noe høyere for investeringer enn for produktinnsats. I disse tallene er det tatt hensyn til at også norske leverandørbedrifter må importere varer og tjenester for å kunne levere til petroleumsnæringen.

I industrien er det særlig verfts- og verkstedsnæringene som står for leveransene. Blant tjenestenæringene står faglig, vitenskaplig og teknisk tjenesteyting, informasjon og kommunikasjon samt foretningmessig tjenesteyting for de største leveransene.

Petroleumsressursene på norsk sokkel er begrenset og faller med uttaket. Produksjonen har trolig allerede passert toppen og vil etter alt å dømme begynne å avta mer markert i løpet av de neste 10-20 årene. Da vil også etterspørselen rettet mot norsk fastlandsøkonomi gå ned. Leverandørbedrifter som har vridd seg mot eksport, vil imidlertid fortsatt kunne bidra til verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Hvor stort potensial norske leverandører har i eksportmarkeder i framtiden, vil bl.a. avhenge av hvor viktig den geografiske nærheten til produksjonen er, av hvilke lover og regler som gjelder i produksjonslandene og av utviklingen i internasjonal klimapolitikk.

Selv om utvinningen etter hvert vil trappes ned, innebærer sparingen i Statens pensjonsfond og handlingsregelen for budsjettpolitikken at offentlig etterspørsel kan holde seg oppe. Det vil bidra til å dempe utfordringene og behovet for omstillinger i norsk økonomi.⁵

Omstillingskostnadene vil også avhenge av tempoet i nedbyggingen. Ved en gradvis nedbygging vil det være lettere for bedriftene å vri seg mot andre etterspørere. Norsk næringsliv har tidligere vist god evne til å omstille seg ved skiftende rammebetingelser.

Dersom nedgangen skulle komme brått, eller følge en ujevn bane, vil kravene til god omstillings- evne kunne bli betydelige. Vi kan ikke utelukke en slik utvikling. Aktiviteten i petroleumsnæringen, og dermed også etterspørselen som retter seg mot fastlandsøkonomien, har svingt mye over tid. Et kraftig fall i oljeprisen kan gi opphav til nye endringer. De siste årene har oljeprisen blitt holdt

oppe av høy vekst i Kina og andre framvoksende økonomier. Et tilbakeslag kan gi lavere oljepris og lavere aktivitet i både norske og utenlandske oljeselskaper. Nye og billigere produksjonsformer kan også endre rammebetingelsene for norsk petroleumsutvinning. Framveksten av produksjon av skifer-gass og skiferolje i USA er eksempler på at endringer på tilbudssiden i petroleums- markedet kan komme raskt. Ny teknologi, høyere priser på utslipp av klimagasser eller framvekst av alternative energikilder kan en gang i framtiden legge press på priser og lønnsomhet i petroleums- næringen.

På den annen side er det fortsatt store ressurser igjen på norsk sokkel som kan gi betydelig aktivitet i mange år framover. Nye store funn de siste årene har gitt økt optimisme om mengden utvinnbare ressurser. I tillegg bidrar teknologiske framskritt til at kostnadene i utvinningen går ned, slik at nye felt blir lønnsomme og mer kan hentes ut fra eksisterende felt.

Utviklingen framover er usikker. Vi må i alle tilfeller være forberedt på at aktiviteten i petroleums- virksomheten vil kunne svinge betydelig i perioder, også i en nedbyggingsfase.

4.4 Lønnsdannelse, konkurranseevne og bytteforhold

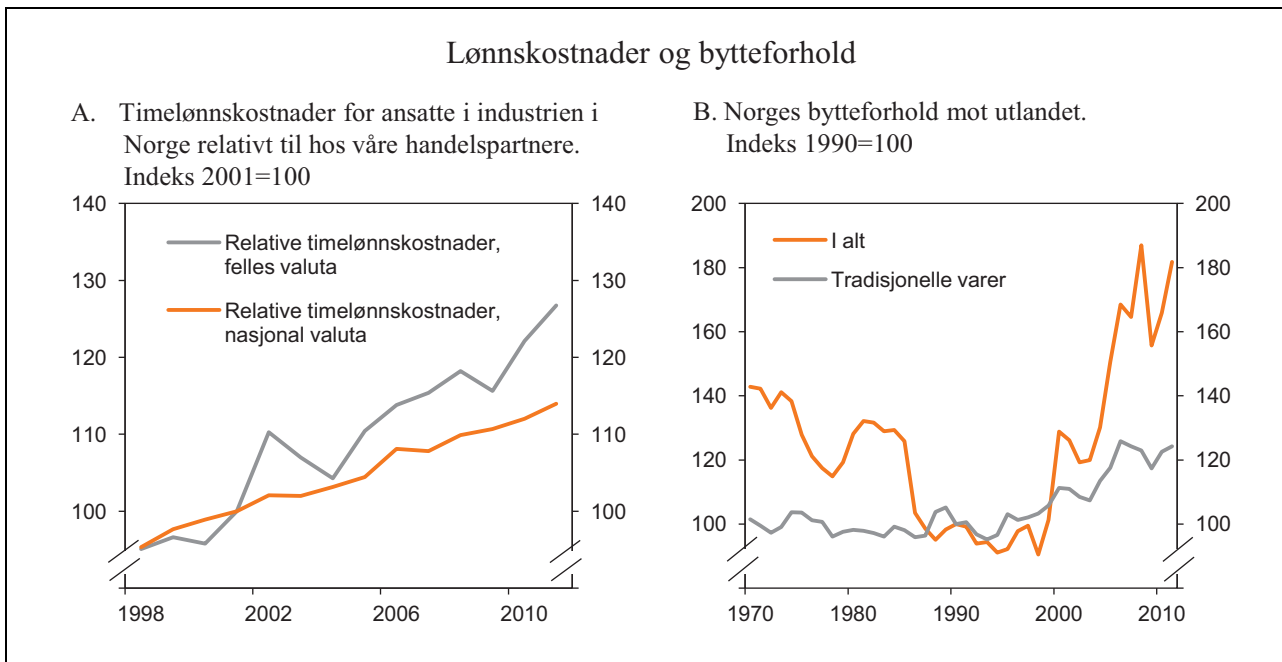
Bruk av oljeinntekter medfører isolert sett at ressurser flyttes fra konkurranseutsatt til skjermet sektor, jf. omtale i avsnitt 4.6. Slik flytting av ressurser har erfaringsmessig gått sammen med svakere lønnsomhet for konkurranseutsatte næringer, gjennom høy lønnsvekst og/eller sterkere krone (sterkere realvalutakurs). Å unngå for stor eller for rask nedbygging av konkurranseutsatt sektor er et viktig hensyn bak handlingsregelen for bruk av oljeinntekter. Samtidig har høy etterspørsel fra petroleumsnæringen trolig bidratt til å trekke opp lønnsomhet og lønninger ellers i økonomien og dermed også til å svekke den kostnads- messige konkurranseevnen til eksporttettet industri på fastlandet.

Over tid stiller målet om full sysselsetting og balanse i utenriksøkonomien krav til størrelsen på konkurranseutsatt sektor som bare kan oppfylles dersom lønnsomheten ved å investere i slik virksomhet ikke er dårligere i Norge enn i utlandet.

Med mindre produktivitetsveksten er høyere i Norge enn ute eller norsk økonomi nyter godt av vedvarende gevinster i bytteforholdet, må lønns- veksten i konkurranseutsatte næringer derfor være på linje med lønnsveksten hos våre handels-

⁴ Eika, T., J. Prestmo og E. Tveter (2010). Ringvirkninger av petroleumsvirksomheten. Hvilke næringer leverer? Statistisk sentralbyrå Rapport 8/2010

⁵ Å. Cappelen, T. Eika og J. Prestmo (2010). Nedbygging av petroleumsvirksomheten. Hvor store blir utfordringene for norsk økonomi? Statistisk sentralbyrå Rapport 46/2010



Figur 4.6 Lønnskostnader og bytteforhold

Kilder: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og Statistisk sentralbyrå.

partnere, målt i felles valuta. Dersom konkurranseutsatt sektor skal kunne holde på arbeidskraft, kan ikke lønnsveksten i andre næringer over tid overstige lønnsveksten i denne sektoren.

Lønnsveksten i Norge har over flere år vært høy i internasjonal sammenheng, jf. figur 4.6A. Dette til tross for at høy innvandring trolig har bidratt til å dempe lønnspresset i norsk økonomi de siste årene. Ifølge Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) var gjennomsnittlige timelønnskostnader i norsk industri i 2011 54 pst. høyere enn for et handelsvektet gjennomsnitt av våre handelspartnere i EU, målt i felles valuta.

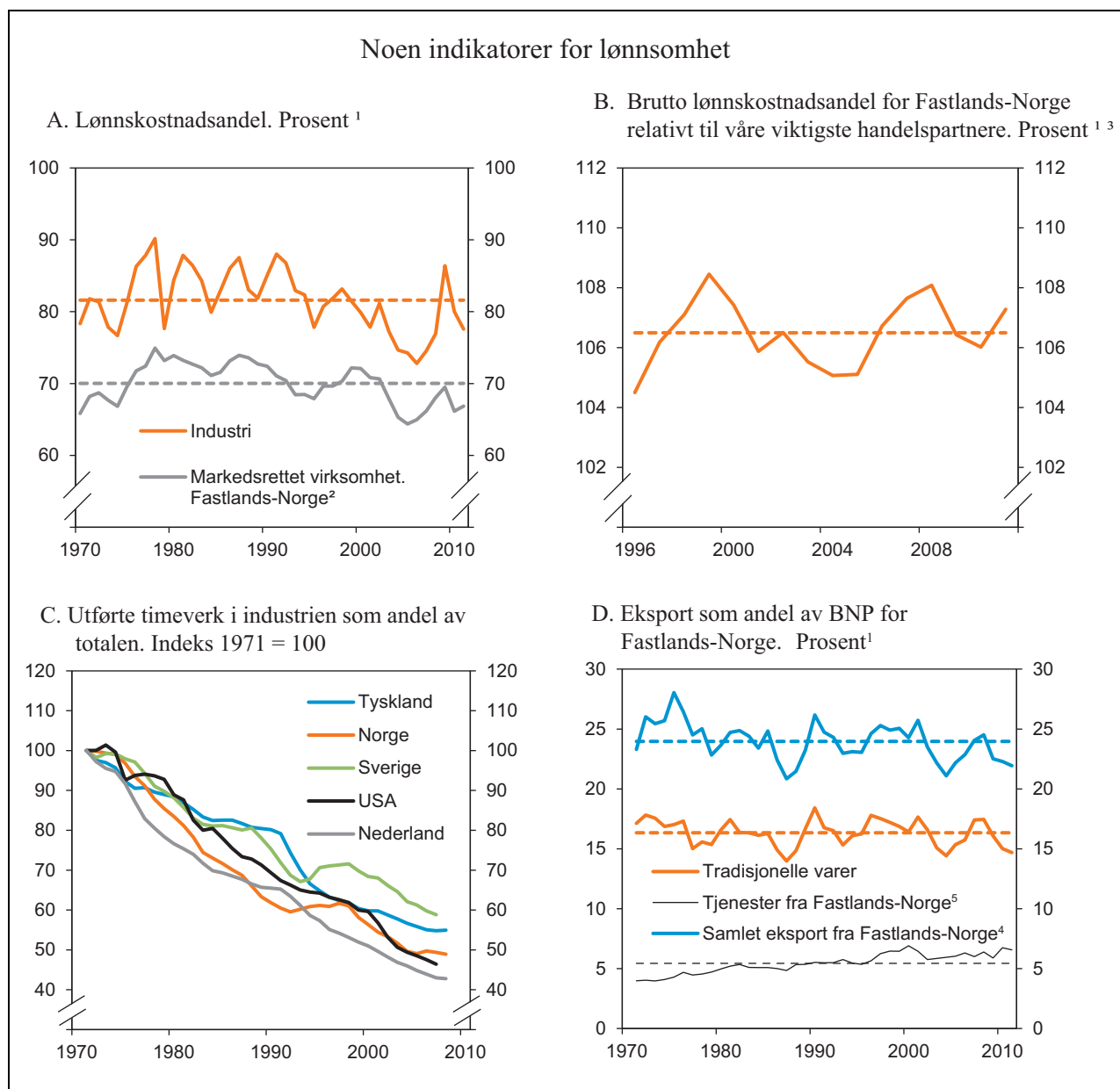
Gjennom 1990-tallet og fram til midten av forrige tiår bidro en relativt høy vekst i produktivitet til at lønnsomheten likevel økte i mange bedrifter, jf. omtale i avsnitt 3.4. Siden årtusenskiftet har lønnsomheten dessuten blitt løftet av en gunstig utvikling i bytteforholdet, målt ved forholdet mellom eksport og importpriser, jf. figur 4.6B. De siste fem årene har imidlertid veksten i produktiviteten vært lavere enn tidligere, et trekk vi også ser hos mange av våre handelspartnere. I andre land har dette gitt lav lønnsvekst. I Norge har derimot det gunstige nivået på bytteforholdet bidratt til at mange bedrifter for en periode fortsatt har kunnet leve med høy vekst i lønningene.

Bytteforholdsgevinstene siden slutten av 1990-tallet har både sin bakgrunn i økte priser på viktige norske eksportprodukter og lave priser på

importerte konsumvarer. Oppgangen i oljeprisen har vært særskilt markert.

Lønnsomheten i en næring kan vurderes etter avkastningen på investeringer. Det er imidlertid krevende å måle størrelsen på kapitalavkastning nøyaktig. Som en tilnærming kan vi se på hvordan den løpende verdiskapingen fordeler seg på eiere og ansatte. Lønnskostnadsandelen i fastlandsøkonomien har holdt seg relativt stabil de siste 15 årene, og utviklingen har ikke avveket vesentlig fra utviklingen hos gjennomsnittet av våre handelspartnere, jf. figur 4.7A og B. For markedsrettet virksomhet i fastlandsøkonomien har lønnskostnadsandelen falt noe de siste 15 årene, men holdt seg nokså stabil over de siste 40 årene. I de næringene som leverer til petroleumsnæringen har lønnsomheten vært spesielt høy og lønnskostnadsandelen har falt.

Som i de fleste andre industrialiserte land har sysselsettingen i industrien falt som andel av samlet sysselsetting de siste 40 årene, jf. figur 4.7C. Til tross for nedgangen i sysselsettingen i industrien utgjør eksporten av varer og tjenester nesten en like stor andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien i dag som for 40 år siden, jf. figur 4.7D. Forholdet mellom fastlandsøkonomiens eksport og import er også på om lag samme nivå. Dette kan isolert sett tyde på at lønnsveksten ikke har vært høyere enn hva konkurranseutsatt sektor har kunnet leve med, gitt utviklingen i produktivitet og priser. Den høye lønnsveksten i Norge gjen-



Figur 4.7 Noen indikatorer for lønnsomhet

¹ Stiplet linje indikerer gjennomsnittet for perioden.

² Definert som Fastlands-Norge utenom offentlig forvaltning, ideelle organisasjoner og produksjon for eget bruk samt bolig tjenester.

³ Ved sammenlikning mellom land bruker vi tall for brutto lønnskostnadsandel. I bruttobegrepet er ikke kapitalslit trukket fra totale faktorinntekter slik det er i nettobegrepet. Vi bruker også tall for fastlandsøkonomien samlet ettersom vi ikke har sammenliknbare tall for lønnskostnadsandel i markedsrettet virksomhet.

⁴ Inkluderer samlet eksport for Norge utenom råolje og naturgass, bruttofrakter i utenriks sjøfart samt diverse tjenester tilknyttet oljevirksomhet. Faste priser.

⁵ Inkluderer reisetrafikk og andre tjenester.

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

speiler snarere at arbeidstakerne har tatt del i både produktivitetsveksten og bytteforholdsgevinstene. Utvikling i sysselsetting og produksjon har vært god i denne perioden, både i et historisk perspektiv og sammenliknet med situasjonen i mange andre land.

I tillegg til at vi fortsatt har mange eksportrettede virksomheter i industrien, er det norske salget av fisk betydelig. Videre har eksporten av tjenester vokst kraftig de siste årene. Både innen industri og i tjenesteproduksjon har innslaget av petroleumsrelatert virksomhet økt over tid. Samti-

dig har eksportandelen i slike virksomheter økt. Kravet til en tilstrekkelig stor konkurranseutsatt sektor vil bli mer synlig når petroleumsnæringen etter hvert bygges ned. Også da må vi ha lønnsomme næringer som bidrar til sysselsetting og en rimelig balanse i utenriksøkonomien, jf. boks 4.1. Et trekk på Statens pensjonsfond utland som er opprettholdbart, vil bidra til slik balanse. Fondet gir en varig valutainntekt, så lenge vi holder oss til handlingsregelen om bare å bruke realavkastningen av fondet. Det er likevel eksporten som må finansiere størsteparten av de varer og tjenester vi importerer.

Bytteforholdsgevinster kan raskt snu. Norsk økonomi er sårbar for fall i råvarepriser, og særlig for et fall i oljeprisen. Denne sårbarheten reduseres ikke av at bedrifter som leverer til oljenæringen vrir seg mot eksport, ettersom et fall i oljeprisen trolig vil redusere etterspørselen fra både norsk sokkel og fra eksportmarkedene.

Mens oljeprisen har holdt seg oppe har prisene på flere andre norske eksportprodukter falt noe tilbake siden sommeren 2011. Skulle bytteforholdet svekke seg vesentlig, må kostnadsnivået målt i felles valuta reduseres dersom vi skal unngå at konkurranseutsatt sektor blir bygget ned. I en slik situasjon kan det norske systemet for lønnsforhandlinger hjelpe partene med å redusere lønns- og prisveksten uten å gå veien om høy arbeidsledighet, jf. omtale i kapittel 4.6.4. Samtidig kan lavere aktivitet i konkurranseutsatte næringer og lavere overskudd i handelen med andre land føre til at krona svekker seg, slik vi så under finanskrisen. En flytende kronekurs vil på denne måten gjøre tilpasningen enklere enn dersom hele tilpasningen hadde måttet tas gjennom lavere lønn og økt produktivitet, slik flere land i euroområdet nå opplever. Hvor raskt tilpasningen av kostnadsnivået skjer, avhenger blant annet av hvor mye og hvor raskt det relative kostnadsnivået påvirker utenrikshandelen og aktivitetsnivået, av hvordan kronekursen påvirkes av endringer i utenrikshandelen, og av hvordan priser og lønninger tilpasses endringer i aktivitetsnivået og den nominelle kronekursen. Desto sterkere disse sammenhengene er, jo mer smidig vil tilpasningen kunne skje.⁶

Erfaringer fra eget og andre land viser at tilpasningen likevel kan bli krevende. Da etterspørsel og priser gikk ned i kjølvannet av den

Boks 4.1 Hva er konkurranseevne?

Det tekniske beregningsutalget for inntektsoppgjørene (TBU) definerer et lands konkurranseevne som evnen til å opprettholde en rimelig balanse i utenriksøkonomien over tid, samtidig som en har full og effektiv ressursutnyttelse og en akseptabel inntektsfordeling.

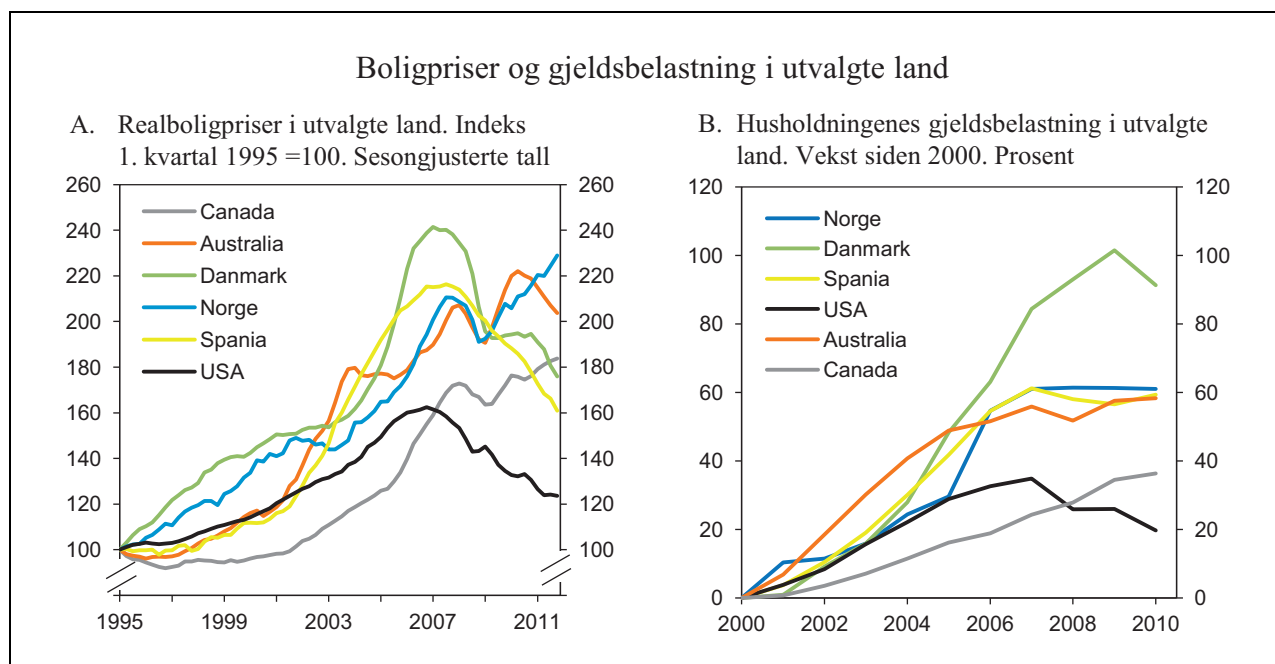
Definisjonen tar inn over seg hvordan eksportrettede virksomheter klarer seg i konkurransen ute, samtidig som hensynet til å skape høyest mulig velferd for landets innbyggere ivaretas. En høy reallønn vil ut fra dette ikke i seg selv være et tegn på dårlig konkurranseevne, så lenge et høyt kostnadsnivå lar seg forene med full sysselsetting og balanse i utenriksøkonomien på lang sikt.

Det er viktig å skille mellom konkurranseevnen for enkelt næringer og for et land som helhet. Konkurranseevnen for en næring beror på næringens lønnsomhet og dens evne til å belønne innsatsfaktorene. En lønnsom næring må både kunne hevde seg i konkurranse med utenlandske bedrifter på produktmarkedene, og med andre innenlandske næringer i arbeidsmarkedet.

En økonomi i vekst vil være kjennetegnet av omstillinger og ulik utvikling i konkurranseevnen for de enkelte næringene. I konkurransen om knappe faktorer må noen næringer trappe ned sin virksomhet, mens andre kan ekspandere i takt med økt lønnsomhet.

internasjonale finanskrisen i 2008-2009, falt lønnsomheten for deler av tradisjonell konkurranseutsatt industri betydelig, selv om krona svekket seg. I Storbritannia har en markert svekkelse av valutakursen siden høsten 2008 bidratt til å bedre konkurranseevnen i kjølvannet av finanskrisen og tilbakeslaget i internasjonal økonomi. En stram finanspolitikk for å få bukt med høye budsjettunderskudd og en høy statsgjeld, en stram kredittpraksis i bankene og lav etterspørsel etter britisk eksport fra nabolandene bidrar imidlertid til at landet likevel sliter med å flytte ressurser til eksportnæringen, få veksten opp og arbeidsledigheten ned. Også vi må være forberedt på at et brått fall i bytteforholdet, og særlig i oljeprisen, vil kunne føre til økt arbeidsledighet.

⁶ Q. Akram, K. Brunvatne & R. Lokshall, (2004) Reelle likevektsvalutakurser. Norsk Økonomisk Tidsskrift, 2003 (118), s. 89–113.



Figur 4.8 Boligpriser og gjeldsbelastning i utvalgte land

¹ Gjeldsbelastningen er målt ved brutto lånegjeld som andel av disponibel inntekt korrigert for kapitalslit.

Kilder: Federal Reserve Bank of Dallas, OECD og Finansdepartementet.

4.5 Boligmarkedet og husholdningenes gjeld

Samspillet mellom eiendomsmarkedet og kredittmarkedet kan gi opphav til finansielle ubalanser, bankkriser og etterfølgende perioder med lav økonomisk vekst og høy arbeidsledighet. En kime til slike ubalanser i boligmarkedet er den vekselvirkningen vi i perioder ser mellom boligpriser og gjeld. De fleste husholdninger må låne for å finansiere kjøp av bolig. Forhold som bidrar til at husholdningene regner med å kunne finansiere høyere gjeld, herunder forventninger om høyere inntekt, lavere lånekostnader, avdragsfrihet eller lengre nedbetalingstid, kan dermed drive både gjeld og boligpriser opp. Tilsvarende kan reduserte krav til egenkapitalandel slå ut i økt gjeld og høyere boligpriser, inntil husholdningene når taket for sin evne til å betjene gjeld. Den økonomiske politikken må bidra til at slike ubalanser ikke utvikler seg.

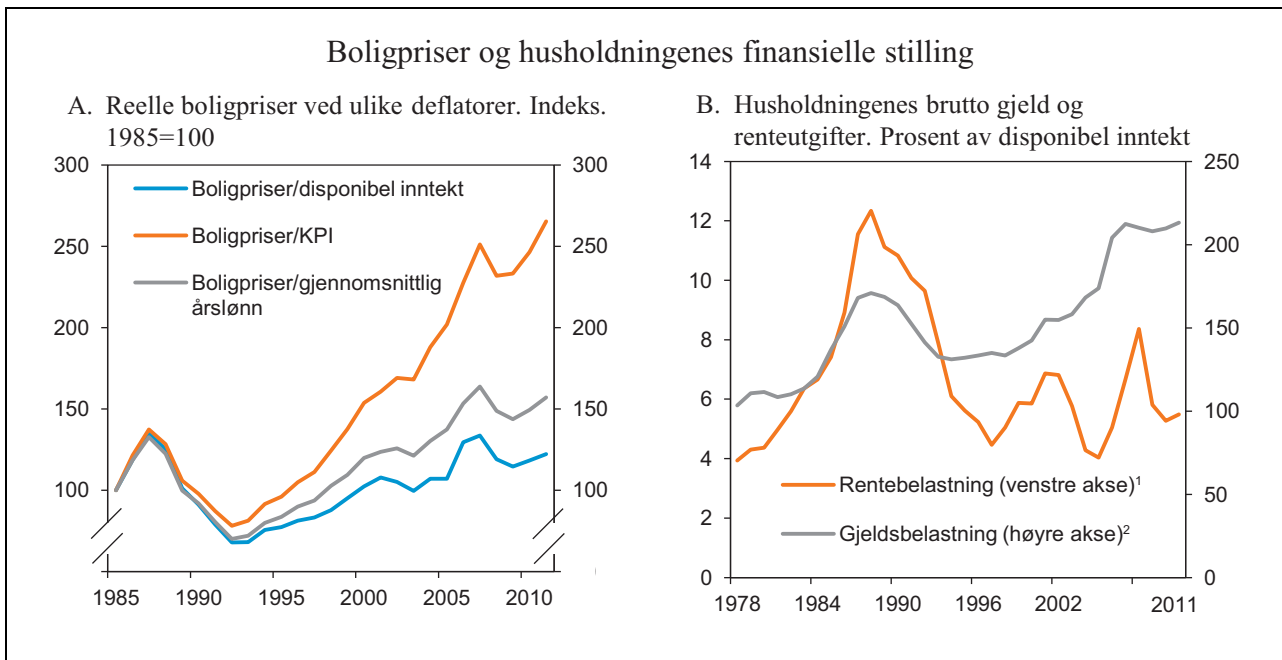
I perioder med oppgang i prisene kan det feste seg en oppfatning blant husholdningene om at boligprisene vil fortsette å stige, og at det derfor er gunstig å komme seg inn i boligmarkedet raskest mulig. For en tid kan slike forventninger bli selvopplyllende. På samme måte kan prosessen gå den andre veien. Danner det seg en oppfatning om at prisene vil gå ned, kan forventningene i seg selv føre til at det skjer. Svikt i panteverdiene og formuene kan

følges av en generell nedgang i husholdningenes etterspørsel etter varer og tjenester. Bedriftenes produksjon, lønnsomhet og evne til å betjene sine lån i bankene vil svekkes og arbeidsledigheten øke.

Erfaringer fra Norge og andre land viser at økonomiske tilbakeslag ofte blir dypere og varer lenger når nedgangen har rot i finansielle ubalanser. Dette var tilfellet i flere av de nordiske landene sent på 1980-tallet og tidlig på 1990-tallet og i USA og mange europeiske land fra 2008. I årene før den siste internasjonale finanskrisen steg boligprisene i mange land til nivåer som i ettertid viste seg ikke å være bærekraftige. Ifølge IMF hadde prisene aldri før steget så raskt, så lenge og i så mange land samtidig som i årene 2000-2006.⁷

Finanskrisen i 2008 førte til det kraftigste økonomiske tilbakeslaget siden andre verdenskrig. Boligprisene falt i de fleste OECD-landene. Også i Norge falt boligprisene i andre halvår av 2008. Etter å ha vært nokså stabile i 2009, har boligprisene igjen økt markert. Dette står i sterk kontrast til utviklingen i mange andre OECD-land, jf. figur 4.8A. Denne utviklingen må ses i sammenheng med at norsk økonomi generelt har klart seg godt gjennom den internasjonale finanskrisen. Aktiviteten har fortsatt å øke, og arbeidsledigheten har holdt seg lav. Korrigert for den generelle prisstigningen

⁷ Igan, D. og Loungani(2012), Global Housing Cycles. IMF Working paper 12/217.



Figur 4.9 Boligpriser og husholdningenes finansielle stilling i Norge

¹ Renteutgifter etter skatt i prosent av disponibel inntekt pluss renteutgifter.

² Brutto gjeld i prosent av disponibel inntekt.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

ningen har prisen per kvadratmeter mer enn doblet seg fra 1998 til 2011. Større kjøpekraft har også bidratt til at husholdningenes krav til standard har blitt høyere, og kvaliteten på boligene har dermed steget over tid. I tillegg har byggetekniske krav om bl.a. energieffektivitet og universell utforming økt. Krav til høyere standard gjør det dyrere å bygge nye boliger og bidrar til å løfte prisene også i annenhåndsmarkedet.

Drivkreftene bak oppgangen i boligprisene i Norge har vært nokså sammenfallende med de som lå bak utviklingen i andre land. Inntektsveksten har vært høy i mange år i Norge, med stigende sysselsetting og sterk vekst i realønnene. Denne utviklingen kan bl.a. tilskrives en markert forbedring av bytteforholdet, jf. avsnitt 4.4. En betydelig del av inntektsveksten har rettet seg mot boligmarkedet. Etterspørsel etter boliger har blitt understøttet av lavere rente, befolkningsvekst, generell optimisme blant husholdninger og banker og lett tilgang på kreditt. Tilgangen på kreditt må også ses i sammenheng med en sterk konkurranse blant banker om markedsandeler i markedet for boliglån. I perioder har dessuten tilbudet av nye boliger vært for lavt til å holde tritt med økningen i etterspørselen.

Oppgangen i boligprisene har gått sammen med sterk vekst i husholdningenes gjeld. Husholdningenes gjeldsbelastning, målt ved brutto

gjeld som andel av disponibel inntekt, økte kraftig fra årtusenskiftet og fram til konjunkturtoppen mot slutten av 2007, jf. figur 4.9B. Også i andre land vokste husholdningenes gjeldsbelastning kraftig i samme periode, jf. figur 4.8B. I 2007 utgjorde gjelden blant norske husholdninger i overkant av to ganger disponibel inntekt. I de påfølgende årene har gjeldsbelastningen holdt seg nokså stabil. Nivået er høyt både historisk og sammenliknet med andre land.

Høye boligpriser bidrar til å heve terskelen for å komme inn i boligmarkedet. Samtidig viser undersøkelser at flere unge etablerer seg som boligeiere i perioder med høye og stigende boligpriser.⁸ I 1987, mot slutten av den forrige perioden med kraftig oppgang i boligprisene, bodde noe under ¼ av befolkningen i alderen 25–29 år i egen bolig (selveiere og andels- og aksjeeiere). Fram mot 1997 falt denne andelen til om lag 50 pst. I årene fra 1997 til 2007 økte andelen av personer i aldersgruppen 25–29 år som eier egen bolig til 60 pst. De samme utviklingstrekkene ser vi også for de som er enda yngre (20–24 år), selv om andelen som eier bolig er lavere i disse gruppene.

⁸ A. S. Andersen (2001), «Høykonjunktur på boligmarkedet. Det er da de unge etablerer seg» Samfunnspeilet 4/2001, s. 28–32, og K. Aarland, L. Gulbrandsen, V. Nordvik og H. C. Sandlie (2009), «Bolig og levekår i Norge 2007. En artikkel-samling». NOVA-rapport 2/10, s. 79–96.

Husholdningenes gjeld som andel av disponibel inntekt er høyere nå enn i forkant av fallet i boligprisene fra 1987 til 1992, jf. figur 4.9B. Lav rente gjør likevel rentebelastningen moderat i et historisk perspektiv. Med overveiende flytende renter på lånene innebærer imidlertid den høye gjelden at selv moderate renteøkninger raskt vil slå ut i lavere kjøpekraft. Gjelden fordeler seg svært ujevnt mellom husholdningene. Gjeldsbelastningen er særlig høy blant unge. I 2010 hadde husholdninger i aldersgruppen 26-35 år en gjeld i overkant av 3 ganger disponibel inntekt. Folk med høy gjeldsbelastning og uten finansiell formue vil være særlig sårbare for en høyere rente eller fall i inntektene.

Som svar på økte boligpriser og større opplåning blant norske husholdninger strammet Finanstilsynet i desember 2011 inn retningslinjene for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål. Blant annet ble kravet til egenkapital økt fra 10 til 15 pst., slik at både bankene og låntakerne skulle stå bedre rustet overfor et eventuelt framtidig tilbakeslag. Bankene ble også anmodet om å ta høyde for at renten kan øke med minst fem prosentenheter fra gjeldende rentenivå når de vurderer lånetakeres betalingsevne. For lån som overstiger 70 pst. av boligens verdi, bør det kreves avdragsbetaling fra første termin.

Husholdningenes sparing har økt de siste årene og er i dag klart høyere i forhold til inntekten enn på midten av 1980-tallet. Høy sparing kan i utgangspunktet bidra til å bygge en buffer som styrker husholdningenes evne til å møte en økning i renten eller bortfall av inntekt. En del av sparingen har trolig en motpost i form av investeringer i bolig (nybygging og rehabilitering). Dette innebærer at nivået på sparingen overvurderer størrelsen på husholdningenes finansielle buffer. Husholdninger med høyest gjeldsbelastning ser også ut til å ha relativt små finansielle buffere.

Den sterke befolkningsveksten i Norge de senere årene skyldes høy innvandring. Utvidelsen av EU i 2004 ga en oppgang i arbeidsinnvandringen til Norge, og en økende andel av arbeidsinnvandrerne bosetter seg her. I 2007 var om lag 5/6 av de som to år tidligere hadde kommet for å arbeide fortsatt registrert som bosatt. I 2012 hadde andelen økt til over 90 pst. De fleste av de som kommer til Norge for å jobbe, bosetter seg i sentrale områder. Sammen med tendenser til mer sentralisert bosetting også ellers i befolkningen har dette bidratt til særlig høy vekst i etterspørsel etter og priser på boliger i og rundt de store byene.

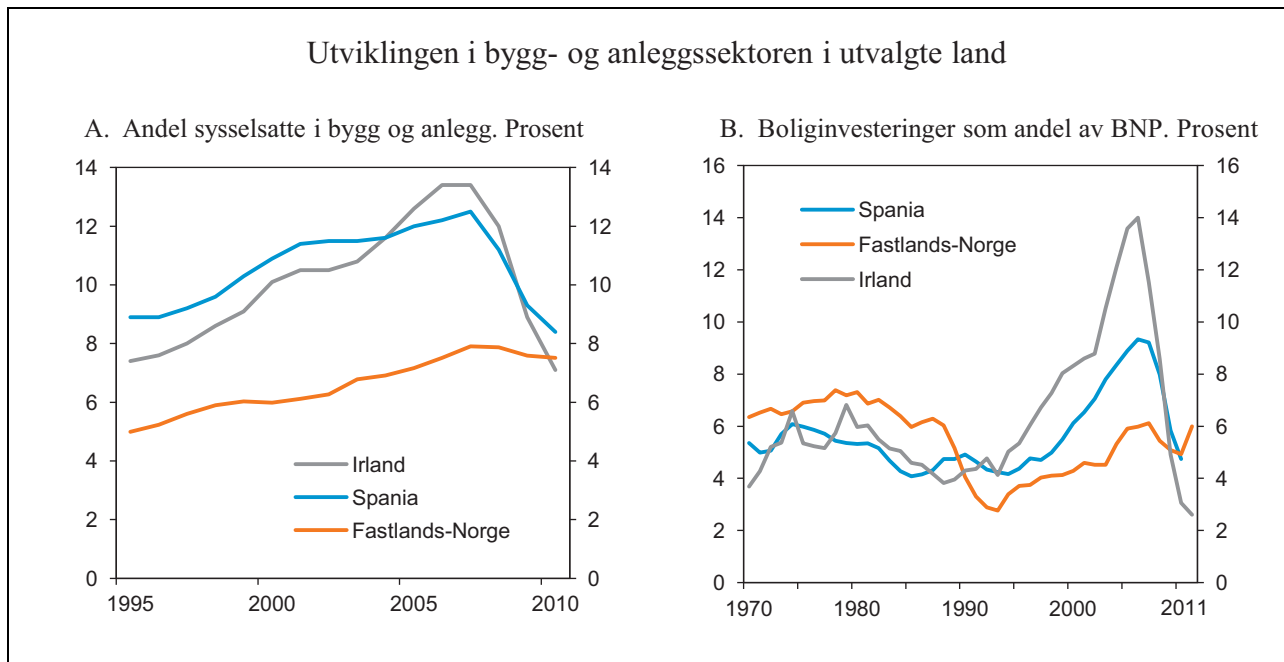
Samtidig med at økt mobilitet av arbeidskraft mellom land bidrar til å gjøre arbeidsmarkedene mer fleksible og ressursutnyttelsen mer effektiv, kan den også være en kime til større ustabilitet i boligmarkedet. Hvis arbeidstakeres flyttemønstre i større grad følger konjunktorene i de ulike landene enn det vi har sett tidligere, vil etterspørselen etter boliger kunne variere mer enn før, med påfølgende svingninger i boligprisene.

Økt mobilitet av arbeidstakere mellom land gjør det også vanskeligere å avgjøre hvilket nivå igangsetting av nye boliger bør være på. Kostnadene kan bli betydelige også dersom det bygges for mange nye boliger. Spania og Irland fikk stor tilflytting av arbeidsinnvandrere i årene forut for finanskrisen. Forventninger om vedvarende boligprisvekst og høy etterspørsel gjorde det svært lønnsomt å bygge boliger, og aktiviteten i bygg- og anleggsbransjen tok seg kraftig opp. Boliginvesteringene vokste seg historisk høye som andel av BNP, jf. figur 4.10B. Da finanskrisen og det økonomiske tilbakeslaget kom, falt både etterspørsel og priser i boligmarkedet markert. Reelle boligpriser falt med henholdsvis 15 og 30 pst. i Spania og Irland i perioden 2007-2010. Fallet i boligmarkedet ble forsterket av at mange arbeidsinnvandrere flyttet ut av landet da arbeidsledigheten begynte å stige. Svært mange nye boliger ble stående tomme, og enkelte måtte rives. I Norge var oppgangen i boliginvesteringer som andel av BNP i årene før finanskrisen langt mindre enn i disse landene. Sysselsettingsandelen i bygg og anlegg i Norge har de seneste årene vokst om lag i samme takt som det vi så i Spania forut for finanskrisen, men fra et lavere nivå.⁹

Tregheter på tilbudssiden i boligmarkedet gjør at en økning i etterspørselen ofte leder til oppgang i prisene. Det er derfor viktig for balansen i boligmarkedet at boligpolitikken innrettes med sikte på å gjøre tilbudet av nye boliger fleksibelt og at saksgangen i tomte reguleringer og byggesaker ikke forsinkes byggeprosesser unødige. Samtidig viser erfaringer fra bl.a. Spania og Irland at økt boligbygging ikke kan erstatte tiltak for en forsvarlig utlånspraksis.

I likhet med i Norge fortsatte boligprisene å gå opp i både Canada og Australia i etterkant av finanskrisen, jf. figur 4.8A. Også disse landene er

⁹ Sammenlikning av vekst og nivå mellom land kompliseres av at bruken av vikarbyråer varierer mellom land. I Norge har for eksempel mange innvandrere som jobber i bygg og anlegg blitt ansatt gjennom vikarbyråer de senere årene. Disse er i statistikken tatt med under næringen forretningsmessig tjenesteyting og ikke i bygg og anlegg.



Figur 4.10 Utviklingen i bygg- og anleggssektoren i utvalgte land

Kilder: OECD, Reuters Ecwin, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

råvareeksportører som har opplevd store bytteforholdsgevinster de senere årene. I Australia, stoppet imidlertid veksten i boligprisene opp i 2011. Dette sammenfalt med en nedgang i bytteforholdet og økte renter.

Et fall i bytteforholdet overfor utlandet kan gi store virkninger for norsk økonomi, jf. omtale i avsnitt 4.4. Økt arbeidsledighet og bortfall av inntekt kan føre til at husholdninger med høy gjeld må redusere forbruket for å evne å betjene gjelden sin. Lavere forbruk vil redusere lønnsomheten i bedriftene, arbeidsledigheten vil kunne stige ytterligere og boligprisene avta. Økte mislighold og tap vil redusere bankenes evne og vilje til å gi lån. Det er viktig at både husholdninger og banker bygger reserver i gode tider som gjør dem bedre rustet til å stå imot et tilbakeslag i norsk økonomi og boligmarked.

4.6 En politikk for en stabil økonomisk utvikling

En politikk for en stabil økonomisk utvikling må bidra til at husholdninger, bedrifter og offentlig forvaltning effektivt kan møte uforutsette hendelser. Politikken bør søke å forebygge ubalanser som har sin rot i innenlandske forhold, samtidig som økonomien gjøres i stand til å møte de forstyrrelser som kan komme utenfra. Organiseringen av arbeids- og produktmarkedene og utfor-

mingen av skattesystemet og stønadsordningene må legges til rette for omstillinger, nyskaping, effektiv ressursbruk og videreutvikling av arbeidskraften. Reguleringen av finansmarkedene må motvirke at det bygges opp ubalanser i det finansielle systemet. Samtidig må banker og andre finansinstitusjoner være så solide at de kan formidle kreditt også når uforutsette hendelser setter den finansielle stabiliteten på prøve.

Pengepolitikken har siden 2001 hatt en viktig rolle i å stabilisere den økonomiske utviklingen. Samtidig legger rammeverket for finanspolitikken til rette for at de automatiske stabilisatorene skal få tilstrekkelig spillerom og gjør det også mulig å benytte aktive tiltak når det er nødvendig. Dette krever at det i gode tider bygges tilstrekkelige reserver til å kunne møte en nedgang. Slike reserver er nødvendige både for offentlig forvaltning, banker, husholdninger og foretak.

4.6.1 Finanspolitikk

Finanspolitikken fastlegger sammensetningen og nivået på statens utgifter og inntekter, samt utviklingen i statens netto finansformue. Bruken av fellesskapets midler må styres slik at vi får mest mulig igjen for ressursene. Finanspolitikken må støtte opp under sysselsetting, verdiskaping og rettferdig fordeling. Det krever at rammeverket for skatter og velferdsytelser er forutsigbart, samtidig som finanspolitikken må ha spillerom til å

kunne dempe konjunktursvingninger i økonomien.

I Norge stiller petroleumsvirksomheten oss ovenfor særskilte utfordringer med å sikre en stabil økonomisk utvikling. Inntektene fra petroleumsnæringen er store og varierer mye fra år til år. Samtidig vet vi at de en gang vil ta slutt. Mange land har erfart at forbigående høye inntekter fra naturressurser kan gi en relativt kortvarig glede, etterfulgt av krevende tilpasninger etter hvert som utvinningen av ressursene går ned og inntektene faller. Inntekter fra ikke-fornybare ressurser som olje og gass bør også komme framtidige generasjoner til gode.

Statens pensjonsfond og handlingsregelen for bruk av oljeinntekter er et svar på disse utfordringene. Lov om Statens pensjonsfond fastlegger at statens netto inntekter fra petroleumsvirksomheten i sin helhet overføres til Statens pensjonsfond utland. Handlingsregelen innebærer at bruken av fondsmidler over statsbudsjettet over tid skal følge forventet realavkastning av fondet, anslått til 4 pst. Slik frikobles bruken av oljeinntektene fra opptjeningen av dem. Det reduserer kostnadene ved framtidig omstilling og faren for en kraftig nedbygging av konkurranseutsatt sektor.

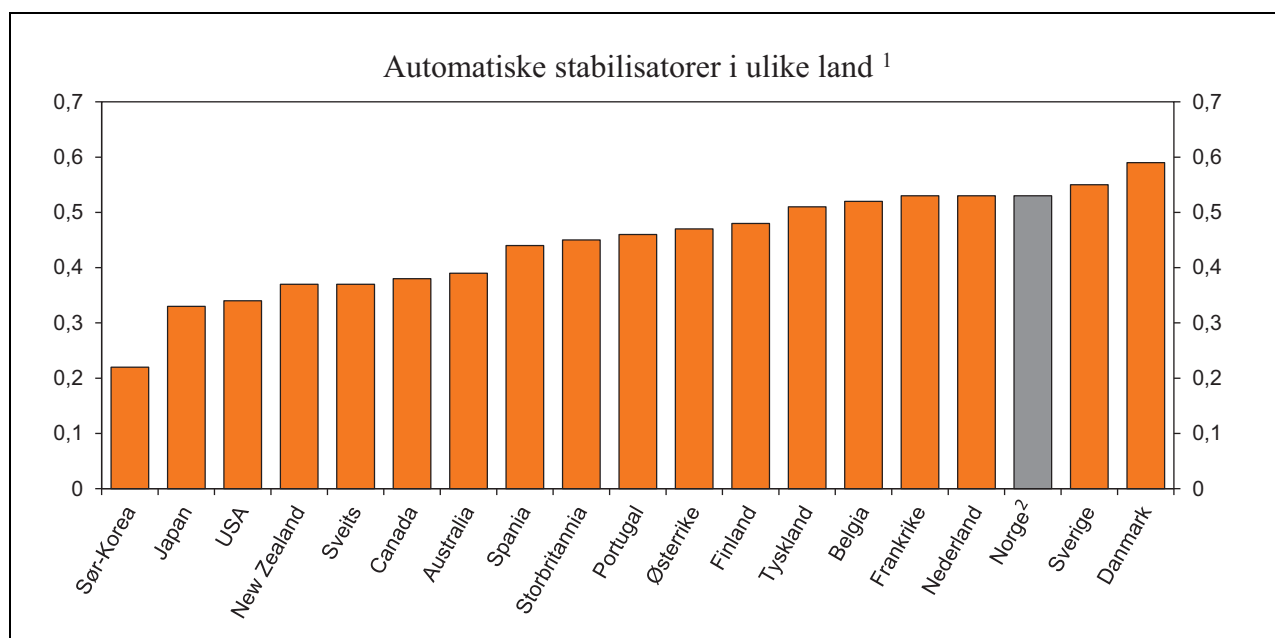
Handlingsregelen ble lagt fram i St.meld. nr. 29 (2000-2001) *Retningslinjer for den økonomiske politikken*, og fikk tilslutning fra et bredt flertall i

Stortinget. Meldingen viste til at spørsmålet ikke var *om* det skulle brukes mer petroleumsinntekter over offentlige budsjetter, men *når og hvor raskt* dette burde skje. Handlingsregelen legger til rette for en gradvis opptrapping av bruken av disse inntektene. Samtidig sikrer den at petroleumsinntektene også kommer framtidige generasjoner til gode.

Handlingsregelen er en langsiktig rettesnor for bruken av midler fra pensjonsfondet. Samtidig sier den at det må legges vekt på å jevne ut svingninger i økonomien for å bidra til god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet. Flere mekanismer bidrar til dette.

Handlingsregelen og Statens pensjonsfond utland skjermer statsbudsjettet fra svingninger i prisene på olje og gass. Disse prisene har variert mye siden vi begynte å utvinne olje, jf. avsnitt 2.5. Etter årtusenskiftet har oljeprisen gjennomgående steget, fra 340 kroner per fat i 2000 til 662 kroner per fat i 2012 (2013-priser). Petroleumsinntektene påvirkes også av endringer i produksjon og investeringer i sektoren. Handlingsregelen gjør at heller ikke slike svingninger slår direkte inn i statsbudsjettet.

Handlingsregelen legger videre opp til at de såkalte automatiske stabilisatorene skal få virke. I en lavkonjunktur er skatteinntektene lave og utgiftene til ledighetstrygd høye, mens det er



Figur 4.11 Automatiske stabilisatorer i ulike land

¹ Koeffisienten oppsummerer den automatiske endringen i budsjettbalansen for offentlig sektor som følge av ett prosentpoengs endring i BNP-gapet.

² Fastlands-Norge.

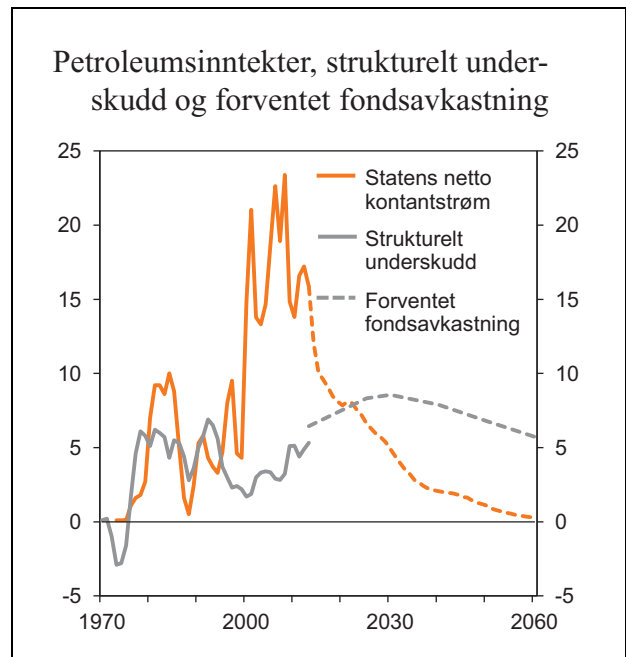
Kilde: OECD.

omvendt i en høykonjunktur. For å skjerme budsjettets øvrige utgifter fra slike svingninger, måles den løpende bruken av petroleumsinntekter ved det *strukturelle*, oljekorrigerte underskuddet, og ikke det oljekorrigerte underskuddet. Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet angir den underliggende bruken av petroleumsinntekter korrigeret for konjunkturforhold og andre forbigående endringer i offentlige utgifter og inntekter. Dette innebærer at overføringene fra fondet til budsjettet kan være høyere enn forventet fondsavkastning i en lavkonjunktur, og lavere i en høykonjunktur. De automatiske stabilisatorene i budsjettet anslås å være sterkere i Norge enn i mange andre land på grunn av våre godt utbygde velferdsordninger og forholdsvis høye skattenivå, jf. figur 4.11.

Handlingsregelen åpner i tillegg for at budsjettpolitikken kan benyttes aktivt til å stabilisere produksjon og sysselsetting. I perioder med høy ledighet kan en bruke mer enn forventet realavkastning av fondskapitalen for å stimulere produksjon og sysselsetting. Motsatt kan det være behov for å holde igjen i finanspolitikken i perioder med lav ledighet og høy aktivitet i økonomien. Tidligere erfaringer viser imidlertid at finanspolitikken evne til å finstyre konjunkturutviklingen er begrenset.

Handlingsregelen og fondskonstruksjonen bidrar også til stabilitet i det norske valutamarke- det. Gjennom Statens pensjonsfond utland blir en stor del av statens inntekter fra olje og gass investert i utlandet. Ved at valutainntektene plasseres i utlandet, skjermes kronen fra de store og varierende valutainntektene fra petroleumsvirksomheten. Rammeverket for finanspolitikken støtter på denne måten opp under pengepolitikken og legger et grunnlag for mer stabile forventninger i valutamarkedet.

Etter nedgang gjennom siste halvdel av 1990-tallet er bruken av petroleumsinntekter trappet opp igjen de siste ti årene, jf. figur 4.12. Målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien ligger nivået likevel lavere nå enn tidlig på 1980-tallet og tidlig på 1990-tallet. Figuren viser også hvordan handlingsregelen hjelper oss med å veksle inn midlertidige og svært varierende inntekter fra petroleumsvirksomheten i en mer stabil bruk over statsbudsjettet. Vi har i rimelig grad lyktes med å skjære gjennom den kraftigste høstingsfasen. Målt opp mot verdiskapingen i fastlandsøkonomien ventes bidraget fra fondsavkastningen til statsbudsjettet å øke noe de neste 15 årene. Deretter vil denne andelen gradvis avta i takt med at tilførselen til



Figur 4.12 Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, strukturelt, oljekorrigert underskudd og forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

fondet går ned samtidig som fastlandsøkonomien fortsetter å vokse.

For at handlingsregelen skal være troverdig som rettesnor for den økonomiske politikken, bør statlige utgifter finansieres ved vanlige bevilgninger over statsbudsjettet. Låneordninger eller andre budsjetteringsformer som har som formål å utsette budsjettkonsekvensene av statens utgifter bør derfor unngås. Verken de realøkonomiske virkningene eller konsekvensene for det framtidige handlingsrommet i budsjettet blir mindre ved lånefinansiering av statlige utgifter enn ved uttak fra pensjonsfondet.

Finanskrisen har gitt ny erfaring om bruken av finanspolitikken både internasjonalt og i Norge. Krisen illustrerer at finans- og pengepolitikken må virke sammen for å stabilisere den økonomiske utviklingen. Aktiv bruk av finanspolitikken kan ha en viktig rolle når renten ligger nær null eller når sterke rystelser gir behov for å øke slagkraften i den økonomiske politikken. Utviklingen hos mange av våre handelspartnere de siste årene viser samtidig hvor viktig det er å ha finanspolitisk handlingsrom for å møte et alvorlig økonomisk tilbakeslag. Uten slikt handlingsrom kan land bli tvunget til å føre en medsyklisk finanspolitikk med innstramminger i

nedgangstider. Små budsjettunderskudd, lav gjeld eller positive netto fordringer på statens hånd er et godt utgangspunkt. For å vurdere bærekraften i de offentlige finansene må en også ta hensyn til framtidige pensjonsforpliktelser og soliditeten i finansnæringen. En må videre ta hensyn til at det er betydelig usikkerhet om prognosene for offentlige finanser. I forbindelse med finanskrisen opplevde flere land at det man trodde var stabile, underliggende («strukturelle») skatte- og avgiftsinntekter sviktet da konjunkturtilbakeslaget ble uvanlig sterkt. Anslagene for underliggende inntekter måtte nedjusteres kraftig, noe som utløste et tilsvarende større behov for å bedre budsjettbalansen. Vi må være forberedt på at også Norge kan bli rammet av kraftige økonomiske tilbakeslag, for eksempel dersom oljeprisen skulle falle markert. Da vil også våre anslag for strukturelle skatteinntekter kunne bli nedjustert.

Siden handlingsregelen ble innført i 2001, har bruken av petroleumsinntekter i gjennomsnitt økt med om lag $\frac{1}{4}$ prosentenheter per år, målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge. Basert på oppdaterte anslag for utviklingen i fondskapitalen i årene framover, ligger det nå an til at bruken av petroleumsinntekter kan øke i om lag samme takt de neste 15 årene. En vil da ha nådd toppen for bruk av fondsavkastning i forhold til verdiskapingen i fastlandsøkonomien, og dette forholdstallet anslås deretter gradvis å avta. Samtidig vil de aldersrelaterte utgiftene fortsette å øke kraftig, jf. omtale i kapittel 7.

Det er for tiden høy aktivitet i norsk økonomi. I en slik situasjon tilsier hensynet til en balansert utvikling i norsk økonomi at bruken av oljeinntekter holdes under 4-prosentbanen, slik den nå anslås. På kort sikt vil tilbakeholdenhet i finanspolitikken redusere risikoen for at kronen styrker seg ytterligere i en situasjon med utsikter til lave renter hos våre handelspartnere. Dette er viktig for de delene av norsk økonomi som møter konkurranse fra utlandet. De siste par årene har bruken av oljeinntekter ligget i underkant av 4-prosentbanen.

En slik innretting av budsjettet gir også en ekstra sikkerhetsmargin dersom norsk økonomi skulle bli utsatt for negative rystelser. Som omtalt ovenfor er det betydelig usikkerhet i anslagene for strukturelle skatteinntekter. Erfaringene fra andre land viser at revisjoner i størrelsesorden én til to prosent av BNP ikke er uvanlig og at utslagene også kan være større når de negative rystelsene er store. Også anslagene for fondskapitalen er usikre.

4.6.2 Pengepolitikken

Da handlingsregelen for bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet og inflasjonsmålet for pengepolitikken ble innført, ble også samspillet i den økonomiske politikken endret. Mens det tidligere var finanspolitikken som måtte ta oppgaven med å styre innenlandsk etterspørsel, ga innføringen av inflasjonsmål pengepolitikken en viktig rolle i stabiliseringspolitikken.

Pengepolitikkenes langsiktige oppgave er å gi økonomien et nominelt ankerfeste. Endringen i 2001 innebar at fleksibel inflasjonsstyring erstattet stabil valutakurs som rettesnor for pengepolitikken. Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitikken skal rettes inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisen 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.

Norges Bank kan endre styringsrenten raskt dersom utsiktene for den økonomiske utviklingen endres. Den må samtidig ta hensyn til at pengepolitikken påvirker økonomien med et tidsetterslep. Tiden det tar før en renteendring får virkning på inflasjon og etterspørsel kan variere. Pengepolitikken påvirker økonomien gjennom flere kanaler, her illustrert ved virkningene av høyere rente:

- Dersom sentralbanken setter styringsrenten opp, vil dette på kort og mellomlang sikt gi en *økning i realrenten*. Økt realrente bidrar til lavere konsum og investeringer. Reduksjonen i samlet etterspørsel vil dempe aktiviteten i økonomien, og dette trekker i retning av lavere prisvekst.
- Dersom høyere rente også gir økt renteforskjell mot utlandet, vil det normalt føre til at *kronen styrker seg* mot andre valutaer. En sterkere krone gjør isolert sett utenlandske produkter billigere i forhold til hjemmeproduserte varer og tjenester. Etterspørselen etter hjemmeproduserte varer vil da avta og prisveksten reduseres. I tillegg bidrar en sterkere krone til lavere priser på importerte varer målt i norske kroner.
- Pengepolitikken virker dessuten på økonomien *gjennom aktørenes forventninger*. For eksempel vil partene i lønnsoppgjørene være opptatt av utviklingen i reallønnen. Reallønnen avhenger ikke bare av stigningen i nominelle lønninger, men også av hva prisveksten blir. Hvis aktørene i økonomien føler seg trygge på at inflasjonen blir lav og stabil, vil de ta hensyn

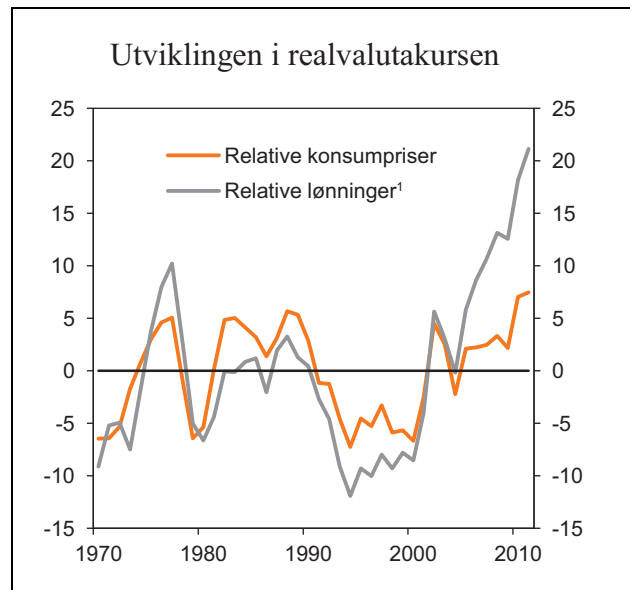
til det i sin atferd. I Norge viser undersøkelser at det er høy tillit til pengepolitikken og inflasjonsmålet. Slik tillit kan bidra til å forsterke virkningen av pengepolitikken ved at renten må justeres mindre dersom det er behov for å bringe inflasjonen tilbake til målet. Det vil i sin tur gi en mer stabil utvikling i produksjon og sysselsetting.

Valutakursen påvirkes ikke bare av renteforskjellen mot utlandet, men også av vurderinger av hvilket kursnivå som vil gi likevekt i valutamarkedet lenger fram i tid. I denne sammenhengen er *realvalutakursen* viktig.

Realvalutakursen uttrykker bytteforholdet mellom hjemlandets og utlandets varer og tjenester, definert som forholdet mellom priser (eller lønninger) hjemme og ute, omregnet til felles valuta. Dersom den nominelle valutakursen styrkes eller priser og lønninger vokser raskere enn i utlandet, bidrar det til en sterkere realvalutakurs. Da svekkes isolert sett hjemlandets konkurransevne, og overskuddet i utenrikshandelen blir mindre, eller underskuddet større. Normalt vil veksten i aktiviteten reduseres. Det motsatte kan skje dersom realvalutakursen svekker seg.

Økt bruk av oljeinntekter, eller forventninger om dette, kan styrke kronen. Økt bruk av oljeinntekter over statsbudsjettet gir økt etterspørsel i økonomien. I en situasjon med full kapasitetsutnyttelse kan denne etterspørselen møtes ved at ressurser overføres fra konkurranseutsatt til skjermet virksomhet, jf. avsnitt 4.4. Dette skjer via en sterkere realvalutakurs. Ved å sikte mot en gradvis og forsiktig innfasing av oljeinntekter i norsk økonomi, bidrar handlingsregelen til å begrense styrkingen av realvalutakursen. Ved å plassere Statens pensjonsfond utland utenfor Norge, skjermes kronen fra de valutainntektene fra petroleumsvirksomheten som ikke brukes over budsjettet.

Siden 2001, da handlingsregelen ble innført, har kronkursen deflatert med lønnskostnader styrket seg med rundt 20 pst. Om lag halvparten av styrkingen skyldtes en høyere lønnsvekst i Norge enn hos handelspartnerne, mens resten skyldtes en sterkere nominell krone. Også på 1970-tallet, da oljevirkosomheten ble bygget opp, styrket realvalutakursen seg markert. Dette skjedde i stor grad gjennom en høyere lønnsvekst i Norge enn i utlandet. Kronkursen deflatert med konsumpriser har vært mer stabil. Lave priser på import fra Kina og andre lavkostland i Asia og tidvis god produktivitetsvekst i tjenesteytende sektor har bidratt til dette.



Figur 4.13 Utviklingen i realvalutakursen

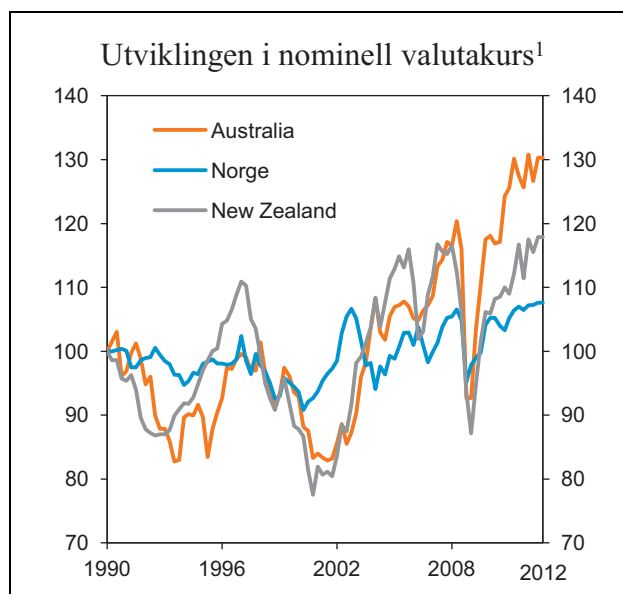
¹ Relative lønninger i felles valuta.

Kilde: Norges Bank.

En markedsbestemt valutakurs kan virke som en automatisk stabilisator på økonomien. Med høy vekst og press på priser og lønninger i økonomien, eller forventninger om en slik utvikling, vil valutakursen kunne styrke seg. Tilsvarende vil valutakursen kunne svekke seg dersom det er utsikter til en nedgangskonjunktur.

Land som eksporterer mye råvarer har vanligvis større variasjoner i sin valutakurs enn andre land. En oppgang i råvareprisene bedrer bytteforholdet mot utlandet og lønnsomheten for eksportrettet næringsliv. Økte inntekter fra eksport kan slå ut i en sterkere valutakurs, som igjen vil dempe virkningen av prisendringer på lønnsomhet. I Norge førte økningen i prisene på olje og metaller etter 2002 til en markert bedring i bytteforholdet mot utlandet. Lønnsomheten i de næringene som eksporterer olje og metaller gikk da opp. Den nominelle kronkursen styrket seg i denne perioden. Kursen på den norske kronen har likevel utviklet seg mer stabilt enn valutakursen til flere andre råvareeksporterende land, jf. figur 4.14. Handlingsregelen og Statens pensjonsfond utland har trolig bidratt til dette.

Selv om oljevirkosomheten vil være en viktig næring i norsk økonomi en god stund framover, vil dens betydning etter hvert avta. Før dette kan vi oppleve at de store bytteforholdsgevinstene vi har hatt helt eller delvis blir reversert. Ved en slik utvikling må norsk økonomi tilpasse seg til et lavere kostnadsnivå. Det kan bety at lønnsveksten



Figur 4.14 Utviklingen i nominell valutakurs i enkelte råvareeksporterende land. Indeks 1990 = 100

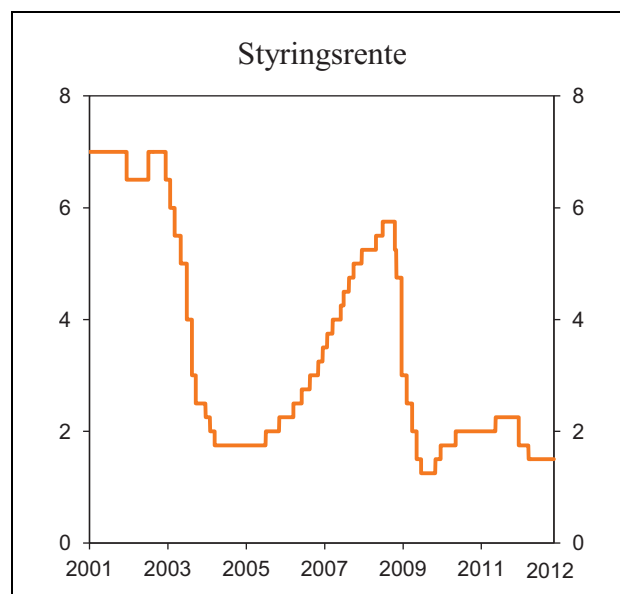
¹ Høyere kurs betyr sterkere valuta.

Kilde: Reuters Ecwin.

må være lavere i Norge enn hos våre handelspartnere i en periode, eller at kronen må svekke seg nominelt. Med inflasjonsmål og flytende valutakurs er en slik kursutvikling mulig.

Utviklingen i styringsrenten siden 2001 reflekterer de avveininger fleksibel inflasjonsstyring gir i pengepolitikken i en liten, åpen økonomi som den norske, jf. figur 4.15 og avsnitt 4.2. Perioden har vært preget av strukturelle endringer herunder Kinas inntreden i verdenshandelen og den kraftige forbedringen i bytteforholdet mot utlandet. I Norge førte økt import fra Asia til vedvarende prisfall på mange varer. Kombinasjonen av lav inflasjon og høy økonomisk vekst i årene 2004 til 2007 var et nytt trekk i norsk økonomi. Lav rente både ute og i Norge bidro til vekst i etterspørselen mot norske produsenter. Mot slutten av tiåret, da finanskrisen ble utløst høsten 2008, ble renten igjen satt kraftig ned, og til rekordlave nivåer. Dette bidro vesentlig til at norsk økonomi klarte seg så godt som den gjorde. Bred tillit til inflasjonsmålet gjorde pengepolitikken effektiv.

Etter finanskrisen i 2008 og 2009 er det reist spørsmål ved om pengepolitikken i større grad bør benyttes som virkemiddel mot oppbygging av systemrisiko i det finansielle systemet. Høyere rente kan dempe veksten i både gjeld og



Figur 4.15 Norges Banks styringsrente. Prosent

Kilde: Norges Bank.

boligpriser i en økonomisk oppgang. Boligpriser og husholdningenes gjeld er ifølge Norges Bank en del av grunnlaget for Norges Banks rentesetting, bl.a. fordi slike ubalanser kan forstyrre aktiviteten og inflasjonen fram i tid. Norges Bank innarbeidet i 2011 hensynet til risikoen for finansielle ubalanser som en del av målfunksjonen sin. Dette er gjort ved at det eksplisitt tas hensyn til avviket mellom den faktiske renten og et normalnivå. Fra før av spiller målfunksjonen Norges Banks oppgaver med å bidra til lav og stabil inflasjon og stabil utvikling i produksjon og sysselsetting. I tillegg er bankens kommunikasjon om renteutviklingen framover viktig for å påvirke aktørers forventninger om framtidig renteutvikling. Norges Bank uttrykker bl.a. i dag at renten etter hvert vil settes opp til et mer normalt nivå, og at både låntakere og långivere må ta dette innover seg i sine beslutninger.

Samtidig er det klart at ett virkemiddel, styringsrenten, ikke kan brukes til å realisere mer enn ett selvstendig mål. Renten virker på flere formuespriser, og en pengepolitikk som la stor vekt på å bringe ned for eksempel boligprisene, kunne lett føre til en styrking av kronen. Hensynet til finansiell stabilitet må veies opp mot oppgavene i bankens mandat om å bidra til lav og stabil inflasjon, stabilitet i produksjon og sysselsetting og en stabil kronekurs. Pengepolitikken må samtidig ses i sammenheng med andre virkemidler for å fremme finansiell stabilitet.

4.6.3 Finansiell stabilitet

Finansielle markeder spiller en svært viktig rolle i moderne økonomier. Finansmarkedene bidrar til å kanalisere sparemidler til de mest lønnsomme investeringsprosjektene, omfordele risiko mellom aktører og gjennomføre betalinger på en effektiv måte. En velfungerende finansiell sektor er viktig for vekstevnen i økonomien. Samtidig har historien vist oss at økonomiske tilbakeslag kan springe ut av ubalanser som har rot i de finansielle markedene. Slike tilbakeslag gir ofte vesentlig dypere og mer langvarige utslag i produksjon og sysselsetting enn andre tilbakeslag. Et velfungerende finansmarked forutsetter også velinformerte kunder. Bedre kunnskap og tydeligere informasjon kan øke tilliten mellom aktørene i finansmarkedet.

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

I Norge har vi lagt vekt på en enhetlig finansmarkedsregulering som dekker hele finanssektoren, og som regulerer ulike deler av finansmarkedet på en konsistent og helhetlig måte. Lik risiko skal som hovedregel reguleres likt, uavhengig av hva slags type finansinstitusjon som har risikoen. Dette bidrar til mer solide institusjoner og motvirker at risiko hopper seg opp i institusjoner med lave krav. Særlig etter krisen rundt 1990 har vi regulert bankene strammere enn vanlig i andre land. Det hjalp norske banker og norsk økonomi høsten 2008.

Finansielle ubalanser bygges vanligvis opp over lang tid før de utløser en krise. Selv om ingen finanskriser er like, er det ofte likhetstrekk i fasen før krisen. Finanskriser er ofte foranlediget av en kraftig vekst i samlet kreditt, ledsaget av oppgang i prisene på bolig, eiendom og andre formuespriser. Det var også tilfellet i mange land før markedene stoppet opp høsten 2008. I perioder kan stigende gjeld og formuespriser være selvforsterkende ved at høyere priser gir høyere panteverdi som gir grunnlag for ytterligere opplåning. Hvis vi kan dempe oppbyggingen av slike ubalanser, reduserer vi også faren for finansiell ustabilitet.

En langvarig oppgangsperiode i verdensøkonomien i årene før finanskrisen fikk mange til å

tro at finansmarkedene var blitt mer stabile. I mange land økte også troen på at behovet for å regulere finansnæringen var redusert. Sammenbruddet i finansmarkedene viste at myndigheter internasjonalt må legge mer vekt på regulering og tilsyn for å trygge finansiell stabilitet. Det økonomiske tilbakeslaget i verdensøkonomien etter 2008 viste hvor kraftige og langvarige de samfunnsøkonomiske virkningene av finansielle kriser kan være. Tett integrerte finansmarkeder over landegrensene førte til at krise raskt spredte seg fra ett land til et annet.

Finanskrisen har vist hvor sårbare særlig bankene er for forstyrrelser i penge- og kapitalmarkedene, at tillitssvikt i bankmarkedet kan spre seg raskt, og at svikt i banksektoren kan ha svært negative konsekvenser for økonomien generelt. En viktig lærdom er at finansiell stabilitet er en viktig forutsetning for makroøkonomisk stabilitet, og vice versa. Krisen har også lært oss hvor viktig det er med solide banker. Internasjonalt utvikles det nå et nytt regelverk for kapital og likviditet for banker og nye standarder for helhetlig overvåking av systemrisiko i finansmarkedene (makroovervåking).

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

Til tross for at finansmarkedene er globale, er aktørene nasjonalt forankret. Det enkelte landet må selv håndtere og dekke kostnader ved de problemer som oppstår. Hvert land må derfor ta ansvar for å forebygge og håndtere kriser i sitt eget land. Det er viktig at hvert enkelt land har tilstrekkelig handlingsrom til å forebygge, håndtere og redusere effektene av en ny finanskrise gjennom å styrke regelverket for kapital og likviditet i bankene.

4.6.4 Innteks- og sysselsettingspolitikk

Norge er en liten, åpen økonomi. Vår velstand avhenger av vår handel med utlandet. Etter hvert som valutainntektene fra olje- og gassvirksomheten avtar, vil vi ha behov for inntekter fra andre eksportnæringer for å kunne betale for ønsket import. Det krever at investeringer i slike nærin-

ger i Norge gir om lag samme avkastning som tilsvarende investeringer i andre land. Dette setter en grense for hvor høy lønnsandelen i de konkurransutsatte næringene kan være, jf. avsnitt 4.4.

Det inntektspolitiske samarbeidet og den norske lønnsforhandlingsmodellen kan hjelpe partene med å bevare konkurransutsatte næringer uten å gå veien om høy arbeidsledighet, slik vi nå ser eksempler på i mange europeiske land. Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene skal bidra til at partene har en felles oppfatning av situasjonen i norsk økonomi. Frontfagsmodellen innebærer at konkurransutsatte næringer forhandler først, for å gi en rettesnor for oppgjørene i de delene av norsk økonomi som ikke er i konkurranse med utlandet. Informasjonen for andre næringer styrkes dersom forhandlingene i frontfaget leder fram til et omforent anslag for hvilken samlet ramme oppgjøret innebærer.

Inntektspolitikken har lang tradisjon i Norge. På 1960-tallet minnet det såkalte Aukrust-utvalget (ledet av daværende forskningsdirektør i Statistisk sentralbyrå, Odd Aukrust) om følgende enkle kjensgjerning: Dersom valutakursen holdes fast, må lønnsveksten i konkurransutsatte næringer bestemmes av utviklingen i produktprisene og produktivetsveksten i næringen. Dersom næringen skal kunne holde på arbeidskraft, kan ikke lønnsveksten i andre næringer overstige lønnsveksten i konkurransutsatt sektor. Greier en å holde en slik balanse, vil konsumprisene følge lønnsveksten justert for veksten i gjennomsnittlig produktivitet (som er det samme som at veksten i reallønnen vil følge den gjennomsnittlige produktivetsveksten).

Innføringen av inflasjonsmål for pengepolitikken i 2001 endret ikke kravet til lønnsomhet i konkurransutsatte næringer. Reallønnsveksten i økonomien som helhet må fortsatt følge den gjennomsnittlige produktivetsutviklingen. Det nye er at pengepolitikken har fått en aktiv rolle i å sørge for at inflasjonen er i samsvar med inflasjonsmålet. Det innebærer at for høy lønnsvekst raskere blir korrigert. På kort sikt vil økt lønnsvekst kunne svekke konkurranseevnen enda mer med inflasjonsmål enn med fast valutakurs. Hvis veksten i lønningene er høyere enn det som er forenlig med inflasjonsmålet, vil renten bli satt opp. Normalt vil det føre til at kronen styrker seg. Konkurransutsatt sektor vil dermed få svekket konkurranseevne både gjennom høy lønn og en sterkere krone. Med et inflasjonsmål har således partene i arbeidslivet enda sterkere insitament til å holde lønnsveksten på et forsvarlig nivå.

For at vi skal ha balanse i økonomien, er det viktig at skjermet sektor, herunder stat og kommune, støtter opp under lønnsnivået som konkurransutsatt sektor kan leve med. I en del skjermede næringer, og særlig i offentlig sektor, vil en høy lønnsvekst på kort sikt ikke ha merkbare konsekvenser i form av tapte arbeidsplasser. I de private delene av skjermet sektor kan virksomhetene velte høyere lønnskostnader over i prisene. Det kan ikke de konkurransutsatte næringene. Hvis skjermet sektor er lønnsledende, kan lønnsnivået i økonomien bli presset opp til nivåer over det konkurransutsatt sektor kan leve med. Frontfagsmodellen kan bidra til å forebygge en slik utvikling. Staten som arbeidsgiver bør legge stor vekt på å støtte opp under denne modellen i gjennomføringen av oppgjørene.

Regjeringen satte i 2012 ned et offentlig utvalg som skal vurdere erfaringene med lønnsdannelsen gjennom de 12 årene som er gått siden handlingsregelen og inflasjonsmålet for pengepolitikken ble innført. I tillegg til at pengepolitikken er lagt om, har norsk økonomi også blitt påvirket av andre forhold de senere årene, herunder veksten i petroleumsvirksomheten. I den perioden der oljeinntektene fases inn i norsk økonomi er det rimelig å forvente en viss svekkelse av konkurranseevnen (realappresiering). Også den gunstige utviklingen i bytteforholdet de siste ti årene har bidratt til at veksten i reallønnene er blitt høyere enn den ellers ville blitt. En bytteforholdsgevinst kan imidlertid raskt bli reversert. I en slik situasjon må reallønnsveksten og kostnadsnivået ned. Erfaringer fra eget og andre land viser at en slik tilpasning er krevende. De siste årene har god tilgang på arbeidskraft utenfra bidratt til å dempe presset i arbeidsmarkedet og på lønnsveksten.

Sysselsettingspolitikken skal legge til rette for å utnytte arbeidskraften i befolkningen best mulig. Politikken må være fleksibel og tilpasses situasjonen i arbeidsmarkedet. Et fleksibelt arbeidsmarked og en aktiv arbeidsmarkedspolitikk har bidratt til at vi etter tidligere lavkonjunkturer har klart å bringe ledigheten ned igjen og at vi har unngått at flere har blitt langtidsledige.

I kjølvannet av det økonomiske tilbakeslaget internasjonalt de senere årene har mange land satt i verk tiltak for å dempe oppgangen i arbeidsledigheten. I Norge ble nivået på arbeidsmarkedstiltakene rettet mot ledige midlertidig økt. I tillegg ble permitteringsregelverket endret for å gjøre det lettere for arbeidsgiver å holde på kvalifisert arbeidskraft i en periode med lavere aktivitet.

5 Inntektsfordeling og livskvalitet

5.1 Innledning

I Norge er inntektene jevnere fordelt enn i mange andre land. Forskjellene er også små når vi ser på utdanning, helse, bolig og andre velferdsgoder. Veksten i velstand og utviklingen av et felles sosialt sikkerhetsnett har betydd mye for å jevne ut levekår og redusere fattigdom og økonomisk utrygghet i Norge. Små økonomiske forskjeller må ses i sammenheng med høy sysselsetting, lav ledighet og en sammenpresset lønnsstruktur. Like muligheter mellom mennesker fremmes ved betydelig offentlig satsing på bl.a. barnehager, skole og høyere utdanning. Skattesystemet og overføringsordningene bidrar til at nettoinntektene er jevnere fordelt enn markedsinntektene. Gratis eller offentlig subsidierte tjenester bidrar til ytterligere å jevne ut konsummuligheter sammenliknet med en situasjon der slike tjenester må kjøpes i private markeder. Universelle inntektssikringsordninger og det brede tilbudet av offentlige tjenester reduserer risiko ved sykdom, uførhet og tap av arbeid. I Meld. St. 30 (2010-2011) *Fordelingsmeldingen* beskrives Regjeringens politikk for å skape og opprettholde jevn fordeling. I meldingen understreker Regjeringen at den vil videreføre den norske velferdsmodellen med de elementene som er beskrevet over.

Norge har ikke fattigdom i verdensmålestokk. Likevel kan det være vanskelig å ha klart mindre enn de fleste andre av landets innbyggere. Inntektsnivå og helse, levealder, utdanning og familiesituasjon ser ut til å påvirke hverandre gjensidig. Det understreker hvor viktig det er å ta vare på det lille mindretallet som faller utenfor.

Det er ingen entydig sammenheng mellom økonomisk utvikling og fordeling. Både inntektsnivå og inntektsfordeling er resultatet av et samspill mellom økonomiske, sosiale og institusjonelle forhold. Flere land, herunder USA, har de siste 20 årene opplevd betydelig oppgang i gjennomsnittsinntekten for landet som helhet, samtidig som store grupper ikke har fått del i den økte velstanden. Norge er blant de landene som har klart å kombinere god økonomisk vekst og jevn inntektsfordeling. Mens gjelds- og finanskrisen trolig har bidratt til å øke forskjellene i mange

land, har inntektsfordelingen i Norge vært relativt stabil i denne perioden. En viktig forklaring er at ledigheten i Norge har holdt seg lav, mens den har økt kraftig i mange andre land. Det illustrerer hvor viktig bred deltakelse i arbeidslivet er for å holde inntektsforskjellene nede.

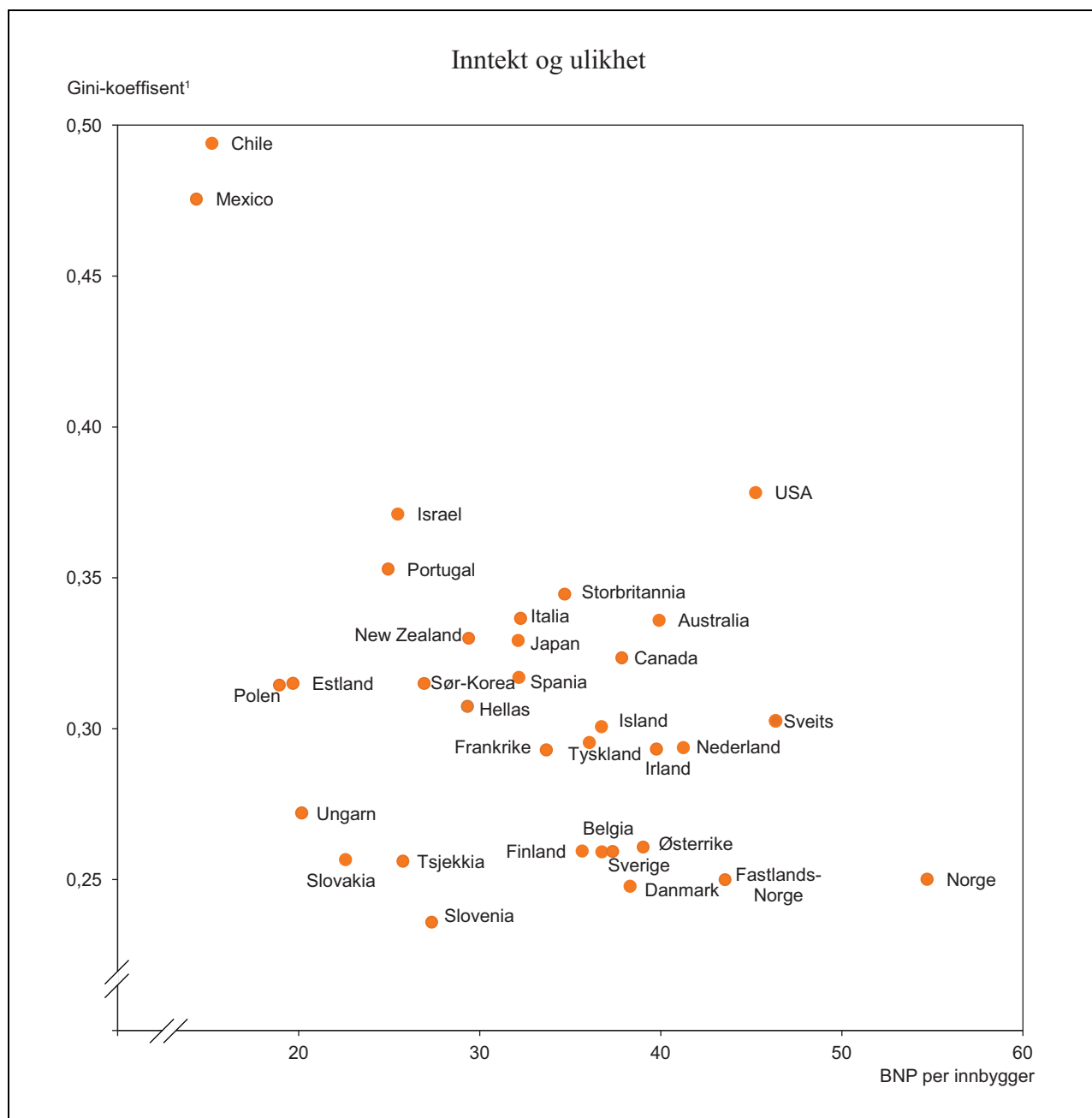
Forskjellene går også i mindre grad i arv i Norge enn i mange andre land. Dette må ses i sammenheng med mange av de samme faktorene som bidrar til jevn fordeling. Blant annet bidrar gratis skole og rimelig tilgang til høyere utdanning til likere muligheter.

Både mellom land og innenfor det enkelte land er det stor samvariasjon mellom inntektsnivå og ulike mål for livskvalitet. Den enkeltes livskvalitet avhenger likevel ikke bare av materiell levestandard. Familie og sosiale relasjoner, helse, tilknytning til arbeidslivet, utdanning, miljø, kultur, trygghet og demokratiske rettigheter er også viktige faktorer. Både i Norge og i andre land samles det inn omfattende statistikk for å belyse ulike sider ved livskvalitet. Norge kommer jevnt over godt ut når slik statistikk sammenliknes mellom land.

5.2 Fordeling og velstand

Norge og de andre nordiske landene har klart å kombinere økonomisk vekst og et høyt inntektsnivå med en jevn fordeling av inntektene. Den jevne inntektsfordelingen er både et resultat av en omfordelende politikk og av at markedsinntektene, dvs. summen av inntekt fra arbeid og kapital, er relativt jevnt fordelt.

Figur 5.1 viser at Norge er et av OECD-landene med høyest BNP per innbygger. Samtidig har få land jevnere fordeling av inntektene. Også de andre nordiske landene og enkelte andre små, nordeuropeiske land har både høy materiell levestandard og små inntektsulikheter. USA, Sveits og Luxembourg har høyere BNP per innbygger enn den norske fastlandsøkonomien, men særlig USA har en klart skjev inntektsfordeling. BNP per innbygger i USA var over 30 pst. høyere i 2010 enn i 1990. Medianinntekten, dvs. det beløpet som overstiger inntekten til nøyaktig halvde-



Figur 5.1 Inntektsulikhet målt ved Gini-koeffisient basert på inntektstall fra 2008 eller siste tilgjengelige år. Inntektsnivå målt ved BNP per innbygger i 1000 USD, løpende priser og kjøpekraftskorrigert. OECD-land utenom Luxembourg

¹ Gini-koeffisienten er et mye benyttet mål på graden av inntektsulikhet i et land. Dersom alle har samme inntekt, vil Gini-koeffisienten være lik 0, mens den vil være 1 dersom én person eller husholdning har all inntekt i samfunnet. Begrepet er nærmere forklart i avsnitt 5.3.1.

Kilde: OECD.

len av befolkningen, har imidlertid knapt økt i denne perioden. I Norge har medianinntekten økt med om lag 50 pst. i samme periode. Det tilsvarer også veksten i Fastlands-Norges BNP per innbygger.

Finanskrisen har økt interessen for muligheten til å kombinere økonomisk vekst med en jevnere

fordeling. OECD har bl.a. studert hvordan de vekstfremmende tiltakene som organisasjonen anbefaler påvirker inntektsfordelingen.¹ Organisasjonen konkluderer med at man i enkelte tilfeller

¹ OECD (2012) Economic Policy Reforms 2012: Going for Growth. Paris.

må velge mellom vekst eller lik fordeling, men viser også til en rekke tiltak som kan øke størrelsen på totale inntekter samtidig som de gir en jevnere inntektsfordeling. Eksempler er reformer som styrker kompetansen i arbeidsstyrken uavhengig av sosial bakgrunn, tiltak som reduserer rigide skiller mellom faste og midlertidige stillinger, og reformer som fremmer yrkesdeltakelse blant grupper med lavere deltakelse, herunder kvinner og innvandrere. Provenynøytrale endringer i skattesystemet som kombinerer lavere fradrag for de med høyest inntekt med beskatning av alle typer kapitalinntekter og kapitalgevinster, vil også kunne fremme både høyere vekst og jevnere fordeling.

Vår kombinasjon av høyt inntektsnivå og jevn fordeling har sammenheng med at mange er i arbeid, at produktiviteten er høy og med vår gode tilgang på naturressurser. Den norske sysselsettingsraten er blant de høyeste i OECD, samtidig som ledigheten er lav. Det er særlig yrkesdeltakelsen blant kvinner og eldre som er høyere enn i mange andre land. Økt etterspørsel etter arbeidskraft bidro til at kvinner i økende grad kom inn i det lønnede arbeidslivet fra begynnelsen av 1970-tallet. Utbyggingen av ordninger for barnepass og fødselspermisjon har understøttet denne utviklingen. Mer generelt framstår de nordiske velferdsstatene som mer arbeidsorienterte enn en del andre velferdsstater. Grunnlaget for å beregne størrelsen på stønader og ytelser fra folketrygdens ulike ordninger er i stor grad basert på tidligere yrkesdeltaking og arbeidsinntekt. Dette gir gode insentiver til å arbeide. For alderspensjon er sammenhengen mellom arbeid gjennom livet og pensjonsrettigheter styrket etter pensjonsreformen. Både pensjonsreformen og uføreforhøringen legger til rette for at det skal bli lettere å kombinere arbeid og trygd. Arbeidsorienteringen kommer i tillegg til syne gjennom en aktiv arbeidsmarkeds- og likestillingspolitikk. Samtidig har Norge et omfattende sikkerhetsnett som sikrer en rimelig inntekt for dem som av ulike årsaker ikke kan arbeide. Gratis høyere utdanning og omfattende ordninger for studiefinansiering gir flere mulighet til høyere utdanning. Som vist i kapittel 3 har Norge et relativt høyt utdanningsnivå sammenliknet med mange andre land.

Det er også flere institusjonelle trekk i Norge og andre skandinaviske land som bidrar til sosial trygghet uten at vekstevnen i økonomien undergraves.² En viktig faktor er samordnet lønnsdannelse. Fagforeninger med mange medlemmer vektlegger små inntektsforskjeller, noe som bidrar til

større grad av likhet i lønningene. Sentraliserte lønnsforhandlinger kan samtidig bidra til lønnsmoderasjon selv når ledigheten er lav, fordi det blir lettere å ta hensyn til at for høye lønnskrav vil skape høyere arbeidsledighet. En økonomisk politikk med vekt på høy sysselsetting kan på den andre siden være viktig for at fagbevegelsen skal være villig til å moderere seg i lønnsoppgjørene. En gruppe norske forskere peker på at det her er et bytte – høy sysselsetting mot lønnsmoderasjon.³ Koordinerte lønnsforhandlinger vil også kunne øke produktiviteten. Koordinering medfører lik lønn i bedrifter og sektorer med ulik produktivitet dersom de benytter samme type arbeidskraft. Denne lønnen blir for høy for virksomheter med lav produktivitet, mens høyproduktive virksomheter blir svært lønnsomme. Det gir insentiver til investeringer og modernisering og leder til avskalling av virksomheter med lav produktivitet.

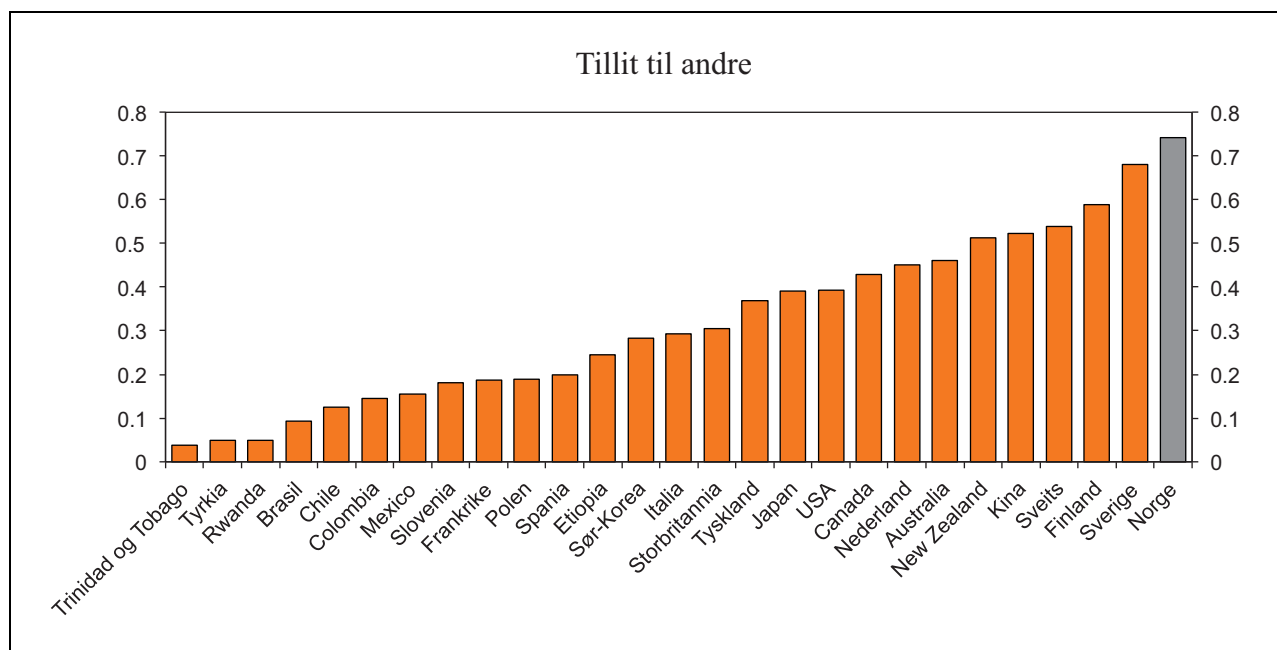
Det at Norge har en åpen økonomi med en stor andel små og mellomstore bedrifter gir også større omstillingsevne. Befolkningene i de nordiske landene synes dessuten å ha høyere tillit både til hverandre og til myndigheter og institusjoner enn hva tilfellet kan være i andre land. Ikke i noe land i verden er det flere som svarer at folk flest er til å stole på enn i Norge, jf. figur 5.2. Tillit er en vesentlig ingrediens i et samfunns sosiale kapital og er viktig for effektiviteten i samfunnet.

Egenskaper ved en velferdsmodell som bidrar til en jevn inntektsfordeling, kan samtidig trekke i retning av redusert arbeidstilbud. Gode inntektssikringsordninger svekker isolert sett insentivene til å arbeide, og relativt høye skatter på arbeidsinntekt kan forsterke denne effekten. En sammenpresset lønnsstruktur kan redusere sysselsettingen blant lavt kvalifiserte fordi et relativt høyt nivå på de laveste lønningene gjør det mindre lønnsomt å ansette disse arbeidstakerne. Jevn lønnsstruktur svekker insentivene blant de høyest kvalifiserte til å tilby mer arbeid eller øke produktiviteten. Lønnsomheten av å ta høyere utdanning blir lavere, noe som kan resultere i at færre velger å investere i slik utdanning. Små økonomiske forskjeller kan isolert sett også redusere viljen til å investere og ta risiko.

Norsk økonomi har klart seg godt de siste 15-20 årene og har vist evne til å tilpasse seg sjokk utenfra, også under og etter finanskrisen. Den gunstige utviklingen kan til dels føres tilbake til den norske samfunnsmodellen, men må også ses i lys av at det siste tiåret har gitt oss billigere importvarer og gode

² Fordelingsutvalget. NOU 2009:10.

³ Moene, K. i samarbeid med E. Barth, I. Krueger, J.T. Lund og H. Mehlum. Den skandinaviske modellen og økonomisk ulikhet, vedlegg 3 i Fordelingsutvalget. NOU 2009:10. Oslo.



Figur 5.2 Andel av befolkningen som svarer «Folk flest er til å stole på». Utvalgte land. 2005–2008

Kilde: World Values Survey

avsetningsmuligheter for vår eksport. Dette kan endre seg framover, jf. drøfting i kapittel 4. Økt velstand kan gi økte forventninger til offentlige tjenester. Samtidig kan endringer i befolkningens sammensetning gjøre det utfordrende å videreføre gode velferdsordninger og jevn inntektsfordeling framover. Aldringen vil gi færre yrkesaktive i forhold til ikke-yrkesaktive, samtidig som utgiftene til pensjoner, helse og omsorg vil øke, jf. drøfting i kapittel 3 og 8. Disse forholdene kan bidra til å sette velferdsmodellen under press.

Etter utvidelsen av EU i 2004 har arbeidsinnvandringen til Norge økt kraftig. Dette tilskuddet til arbeidsstyrken bidro til å forlenge den sterke oppgangskonjunkturen i norsk økonomi fram til 2008. De siste par årene har vi igjen sett at arbeidsinnvandringen kan bidra til å øke produksjonskapasiteten og fleksibiliteten i norsk økonomi, jf. omtale i kapittel 4.

Høy innvandring kan samtidig komme til å utfordre vår arbeidslivsmodell. Et sentralt spørsmål i den norske europadebatten på begynnelsen av 1990-tallet var hvordan tilknytning til det indre markedet i EU/EØS ville påvirke norsk arbeidsliv. Etter om lag to tiår med deltakelse i EUs indre marked kan vi konstatere at hovedtrekkene ved den norske modellen for lov- og avtaleregulering, lønnsdannelse, partssamarbeid og arbeidsmarkedspolitik er videreført.

Selv om modellen har hatt evne til å tilpasse seg utviklingen, kan stor tilgang på arbeidskraft med

lave formelle kvalifikasjoner likevel komme til å påvirke lønnsdannelsen framover. En svekkelse av den norske arbeidslivsmodellen kan øke risikoen for sosial dumping gjennom særlig lav lønn og/eller dårlige arbeidsvilkår, og dermed utfordre vår jevne inntektsfordeling. Det vil gi vanskeligere forhold for seriøse virksomheter og vil kunne svekke organisasjonenes rolle. Det er iverksatt en rekke tiltak mot sosial dumping etter utvidelsen av EØS-området i 2004. Tiltakene er rettet mot arbeidstakernes arbeidsforhold, herunder tiltak for å sikre anstendige lønnsvilkår. Arbeidstilsynet er betydelig styrket, og kontrollvirksomheten har økt. Det er gjennomført tiltak for å gjøre tilsynet enklere og mer effektivt, bl.a. gjennom innføringen av ID-kort i bygge- og anleggssektoren og renholdsbransjen. Allmenngjøring av tariffavtaler har vært viktig for å sikre anstendige lønnsvilkår i bransjer med mange lavtlønte innvandrere.

5.3 Inntektsfordeling

5.3.1 Inntektsfordelingen i dag

Fordelingsmeldingen drøfter inntektsfordelingen i Norge og presenterer Regjeringens fordelingspolitikk. Det er ingen enkelt indikator som gir all ønsket informasjon om fordelingen av inntekt, verken over tid, mellom grupper eller mellom land. Fordelingsmeldingen vier derfor mye plass til å drøfte ulike mål på forskjell i inntekt og levekår.

Gini-koeffisienten er et mye benyttet mål på graden av inntektsulikhet i et land. Dersom alle har samme inntekt, vil Gini-koeffisienten være lik 0, mens den vil være 1 dersom én person eller husholdning har all inntekt i samfunnet. Figur 5.3 viser inntektsfordelingen målt ved Gini-koeffisienten for OECD-landene i 2008 (etter skatter og overføringer).

Inntekter er jevnere fordelt i Norge enn i de aller fleste andre land. Mens gjennomsnittlig Gini-koeffisient i OECD-landene er 0,35, er den 0,25 i Norge eller om lag 30 pst. lavere enn OECD-gjennomsnittet. En måte å forstå denne forskjellen er som følger: Hvis en inndro 30 pst. av alle personers inntekt, og deretter fordelte denne summen likt til alle, ville Gini-koeffisienten reduseres med 30 pst. Ifølge nye tall fra Eurostat for 2010 er inntektsfordelingen i Norge jevnest i Europa, med Danmark og Slovenia på de neste plassene. Offentlig finansierte tjenester jevner ut forbruksmulighetene ytterligere, jf. avsnitt 5.5.

5.3.2 Utviklingen i inntektsfordelingen over tid

Den funksjonelle inntektsfordelingen

Andelen av inntektene som går til arbeidskraft (lønnsandelen) har svingt rundt et relativt stabilt nivå i Fastlands-Norge siden slutten av 1970-tal-

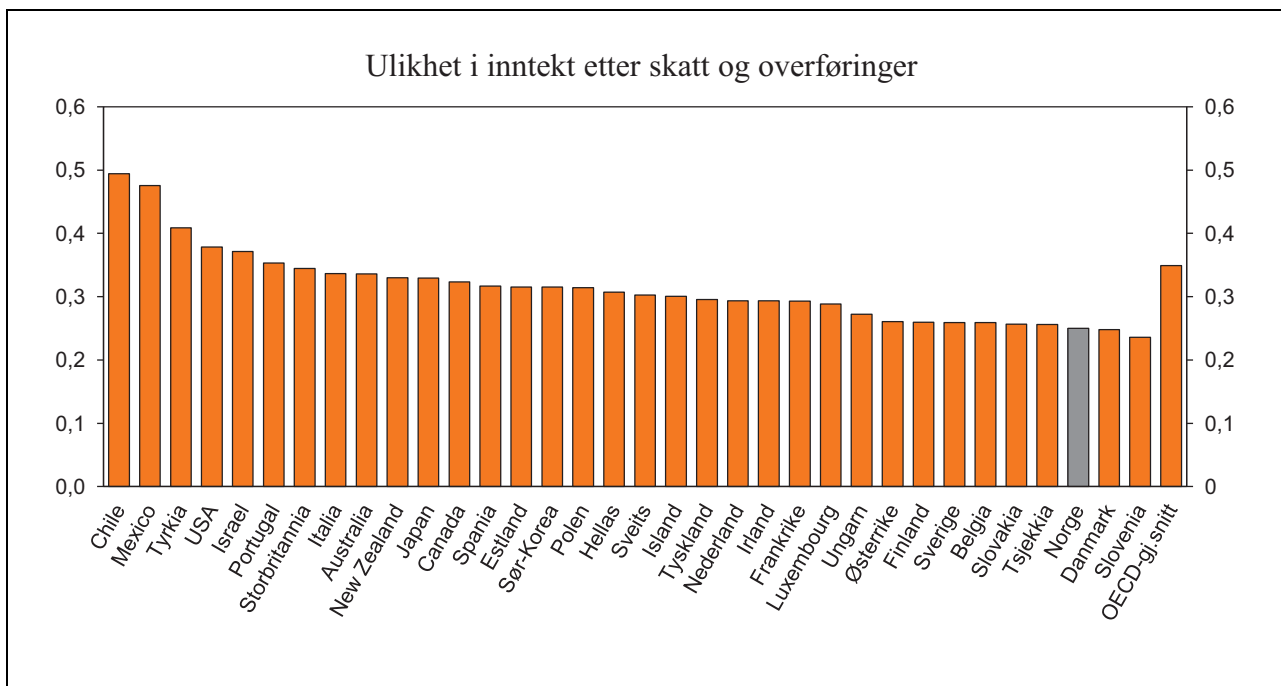
let, jf. figur 5.4A. Svingningene må ses i sammenheng med skiftende konjunkturer. I mange OECD-land har lønnsandelen falt i denne perioden, mens kapitalens andel av inntektene har økt. De siste årene har imidlertid finanskrisen bidratt til fallende kapitalinntekter og dermed til at lønnsandelen igjen har økt i mange land.

Endringer i lønnsandelen kan ha konsekvenser for individuelle inntektsforskjeller. For lav- og mellominntektsgrupper har kapitalinntekter normalt utgjort en liten andel av totale husholdningsinntekter, mens de utgjør en høy andel for høyinntektsgrupper.

Nedgangen i lønnsandelene i OECD-området forklares gjerne med økt kapitalakkumulasjon, teknologisk utvikling og globalisering. Teknologisk framgang, særlig innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologi, har medført økt produktivitet og automatisert produksjon. Dette har ledet til økt investering i kapital og maskiner, noe som trekker kapitalandelen opp. I tillegg har maskiner og teknologisk innovasjon erstattet prosesser som tidligere ble utført av arbeidere.⁴

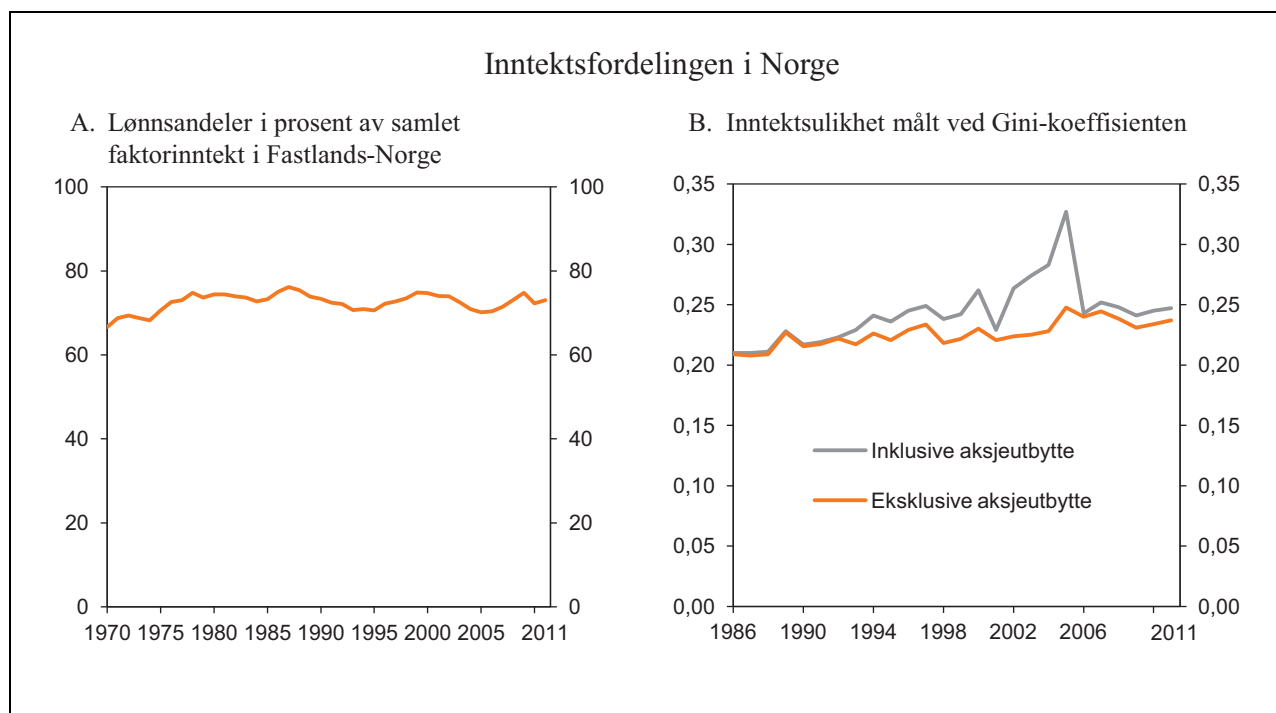
Globalisering og økt internasjonal handel og konkurranse har også bidratt til lavere lønnsandeler. Konkurranse fra lavkostland har gjort det nødvendig å begrense lønnsveksten for at bedriftene skal kunne overleve, og arbeidstakere har lettere

⁴ OECD Employment Outlook (2012) Paris.



Figur 5.3 Inntektsulikhet målt ved Gini-koeffisienter i utvalgte land basert på disponibel husholdningsinntekt etter skatter og overføringer. 2008 eller seneste tilgjengelige år

Kilde: OECD.



Figur 5.4 Lønnsandel og utvikling i inntektsulikhet i Norge målt ved Gini-koeffisient. Ulikhet er målt ved inntekt etter skatt per forbruksenhet

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

akseptert at enkelte produksjonsprosesser blir automatisert.

Inntektsfordelingen på husholdningsnivå

Målt ved utviklingen i Gini-koeffisienten har inntektsulikheten i Norge vært relativt stabil de siste 25 årene, jf. figur 5.4B. Dette er særlig slående når en ser på inntekter utenom aksjeutbytte. En svak tendens til økende ulikhet ser ut til å ha stoppet opp eller snudd i perioden etter 2005.

De relativt store svingningene i Gini-koeffisienten basert på registrert samlet inntekt må ses i sammenheng med at kapitalinntektene i større grad ble synliggjort i statistikken etter skattereformen i 1992. Den store endringen rundt 2005 har sammenheng med at skatteyttere tok ut ekstra mye utbytte før innføringen av utbytteskatt i 2006.

Omfordelingen gjennom skattesystemet ble styrket gjennom skattereformen i 2006, jf. Meld. St. 11 (2010-2011) Evaluering av skattereformen 2006. Det skyldes i hovedsak innføringen av utbytteskatt og at formuesskatten ble lagt om.

Den internasjonale nedgangskonjunkturen etter 2008 har ledet til fall i inntekter, økt arbeidsledighet og store innstramminger i mange land. Det er grunn til å tro at dette har medført økende ulikhet, selv om det er for tidlig å konkludere sikkert. I

Norge har arbeidsledigheten holdt seg lav og i likhet med andre land har reduksjoner i kapitalinntektene isolert sett bidratt til å utjevne inntektsforskjellene. Tendensen til fall i kapitalinntektene har imidlertid stoppet opp etter hvert som den økonomiske veksten i Norge har tatt seg opp igjen.

I flere land i OECD-området har inntektsulikhetene økt siden 1980-tallet. Den viktigste grunnen til dette er ifølge OECD større lønnsforskjeller pga. teknologiske og institusjonelle endringer.⁵ Teknologisk framgang har særlig kommet arbeidere med høy utdanning innenfor IT og finansøkonomi til gode, mens arbeidere med lav utdanning har blitt hengende etter. I flere land har sterk vekst i utdanningsnivået motvirket noe av effekten av teknologisk framgang. Noen land, særlig land med høy inntektsulikhet som Tyrkia, Hellas og Spania, hadde nedgang i inntektsforskjeller i tiden fram mot finanskrisen.

I mange land har institusjonelle endringer og reformer i arbeids- og produktmarkedene bidratt til økt sysselsetting blant lavtlønnede arbeidstakere, men også til økt lønnsbredning blant de sysselsatte. Flere deltidsarbeidende og færre organiserte kan også ha bidratt til økt lønnsulikhet. På den

⁵ OECD (2011) *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. Paris.

annen side bidrar økt kvinnelig yrkesdeltakelse isolert sett til reduserte inntektsforskjeller.

Selv om økt etterspørsel etter høyt utdannet arbeidskraft kan trekke i retning av større inntektsforskjeller, vil økningen i utdanningskapasiteten på 1990-tallet motvirke noe av denne effekten i Norge. Ettersom en større andel av de nye kullene i arbeidsmarkedet har høyere utdanning enn de som går ut, vil utdanningsnivået i befolkningen stige i lang tid framover.

5.4 Lavinntekt og inntektsmobilitet

5.4.1 Lavinntekt

Personer med svært lav inntekt har som regel snevrere forbruksmuligheter og kan ha problemer med å få dekket grunnleggende materielle og sosiale behov. Lavinntekt kan måles absolutt eller relativt. En relativ tilnærming tar utgangspunkt i fattigdom som et sosialt fenomen og relaterer den enkeltes inntekt og levekår til den generelle levestandard i samfunnet.

OECD definerer lavinntekt som inntekt under 50 pst. av medianinntekten, mens EU setter lavinntektsgrensen ved 60 pst. av medianinntekten. Inntektsbegrepet omfatter samlet husholdningsinntekt etter skatt og overføringer og justeres for husholdningens størrelse, slik at en kan sammenlikne inntektene til forskjellige typer husholdninger. Forekomsten av årlig lavinntekt er liten i Norge og de andre skandinaviske landene sammenliknet med andre land, jf. figur 5.5A.

For at ikke tallene skal påvirkes for mye av personer som har lav inntekt kun i en kort periode, kan det være hensiktsmessig å se på indikatoren *vedvarende* lavinntekt, her definert som gjennomsnittsinntekt over en treårsperiode. Figur 5.5B viser at EUs og OECDs mål på vedvarende lavinntekt gir både ulike nivåer og ulik utvikling over tid når de benyttes på norske data. Ifølge EUs definisjon har andelen med vedvarende lavinntekt ligget relativt stabilt på om lag 8 pst. siden slutten av 1990-tallet, mens den har økt fra 2 pst. til vel 3 pst. ifølge OECDs definisjon.

Selv om andelen med vedvarende lavinntekt har vært relativt stabil, har sammensetningen av gruppen endret seg over tid. Endrede familiemønstre med flere enslige forsørgere og aleneboende har bidratt til dette. Opptrapping av minstepensjonen har bidratt til at færre eldre har lavinntekt. Med EUs grense har andelen eldre med lavinntekt gått ned fra knapt 17 pst. i perioden 2004-2006 til litt under 13 pst. i perioden 2008-2010. Enslige

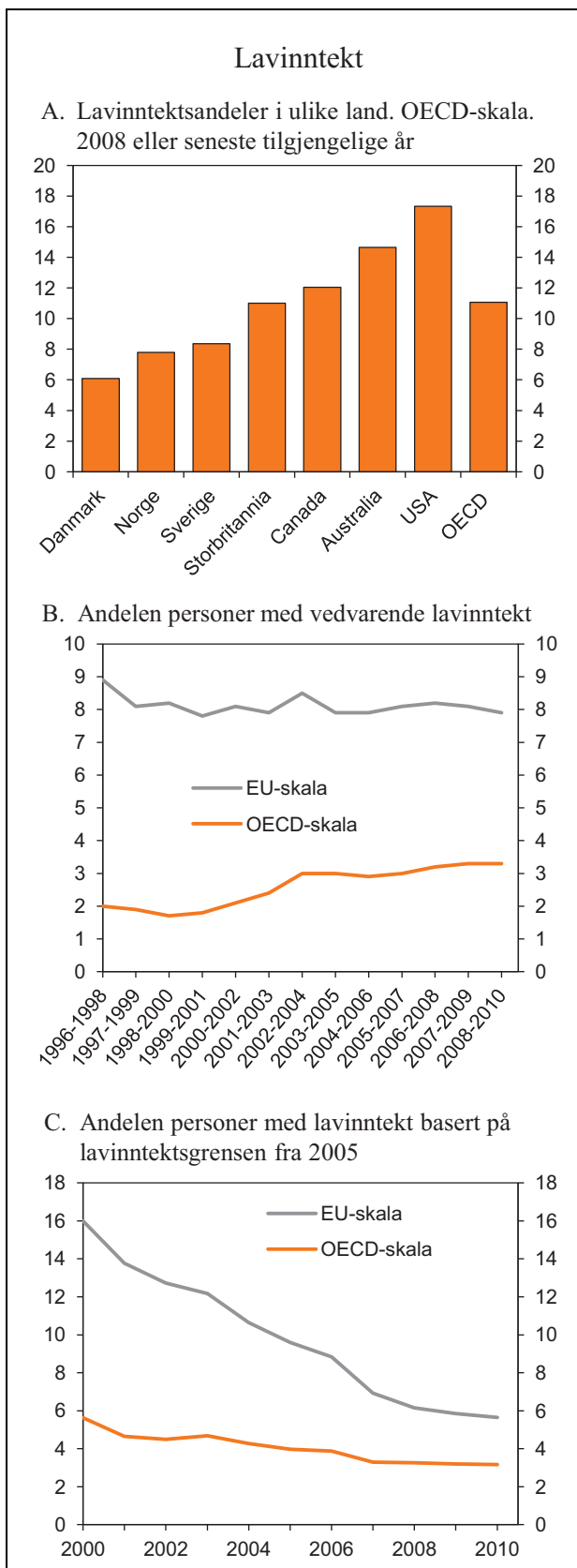
Boks 5.1 Inntektsforskjeller mellom kvinner og menn

Bruk av husholdningen som grunnlag for sammenlikning av inntektsulikhet, slik vi gjør i figur 5.4B, betyr at vi ser bort fra kjønnsdimensjonen. Det er imidlertid betydelige inntektsforskjeller mellom kvinner og menn i Norge.

Det er flere grunner til at kvinner i gjennomsnitt har lavere inntekt enn menn. Menn har høyere yrkesaktivitet, arbeider i gjennomsnitt flere timer per uke og har høyere time-lønn enn kvinner. I tillegg kommer kvinner senere ut i arbeidslivet, bl.a. som følge av at de i større grad enn menn tar høyere utdanning. Videre har kvinner høyere levealder enn menn, noe som gir en lengre periode som pensjonist.

Sammenlikner vi alle menn og kvinner 17 år og eldre, utgjorde kvinners bruttoinntekt i gjennomsnitt om lag 66 pst. av menns bruttoinntekt i 2011. Forskjellen i gjennomsnittslønn er mindre og varierer mellom næringer. For heltidsansatte utgjorde kvinners gjennomsnittslønn i 2011 87 pst. av menns lønn, marginalt over nivået i 2002 på 86 pst. Gjennom den siste tiårsperioden har kvinners og menns lønn nærmet seg hverandre i de fleste næringene. Unntaket er finanssektoren. Lønnsforskjellene er noe høyere hvis vi inkluderer deltidsansatte, men regner om inntektene til lønn per årsverk. Da utgjorde kvinners gjennomsnittlige årslønn 85 pst. av menns i 2011.

I Meld. St. 6 (2010-2011) Likestilling for likelønn er lønnsforskjellene mellom kvinner og menn studert nærmere. Det påpekes at det er en differanse på om lag 15 pst. i timelønnen mellom alle kvinner og menn. Forskjellene i lønn mellom kvinner og menn med like lang utdanning, like lang yrkeserfaring og som har samme yrke og arbeider i samme bransje, er på 8-10 pst. Når det også tas hensyn til virksomhet (arbeidsplass) og stilling, blir lønnsforskjellen betydelig redusert. Lønnsforskjellene ser derfor i stor grad ut til å være knyttet til at kvinner og menn har ulike stillinger. I stillinger dominert av kvinner er lønnsnivået ofte lavere.



Figur 5.5 Andel av befolkningen som har inntekt under ulike lavinntektsgrenser. Personer i studenthusholdninger er utelatt. Prosent

Kilder: OECD og Statistisk sentralbyrå.

eldre utgjør likevel den største enkeltgruppen med vedvarende lavinntekt ifølge EUs definisjon.

Innvandrere og norskfødte barn av innvandrere er overrepresentert i gruppen med vedvarende lavinntekt. Basert på EUs definisjon hadde 25 pst. av alle personer med innvandrerbakgrunn vedvarende lavinntekt i treårsperioden fra 2008 til 2010. Høy innvandring har bidratt til å holde antallet husholdninger med lavinntekt oppe. At den totale andelen med vedvarende lavinntekt likevel har vært stabil, innebærer følgelig at grupper som tidligere hadde lavinntekt, er blitt løftet ut av denne gruppen.

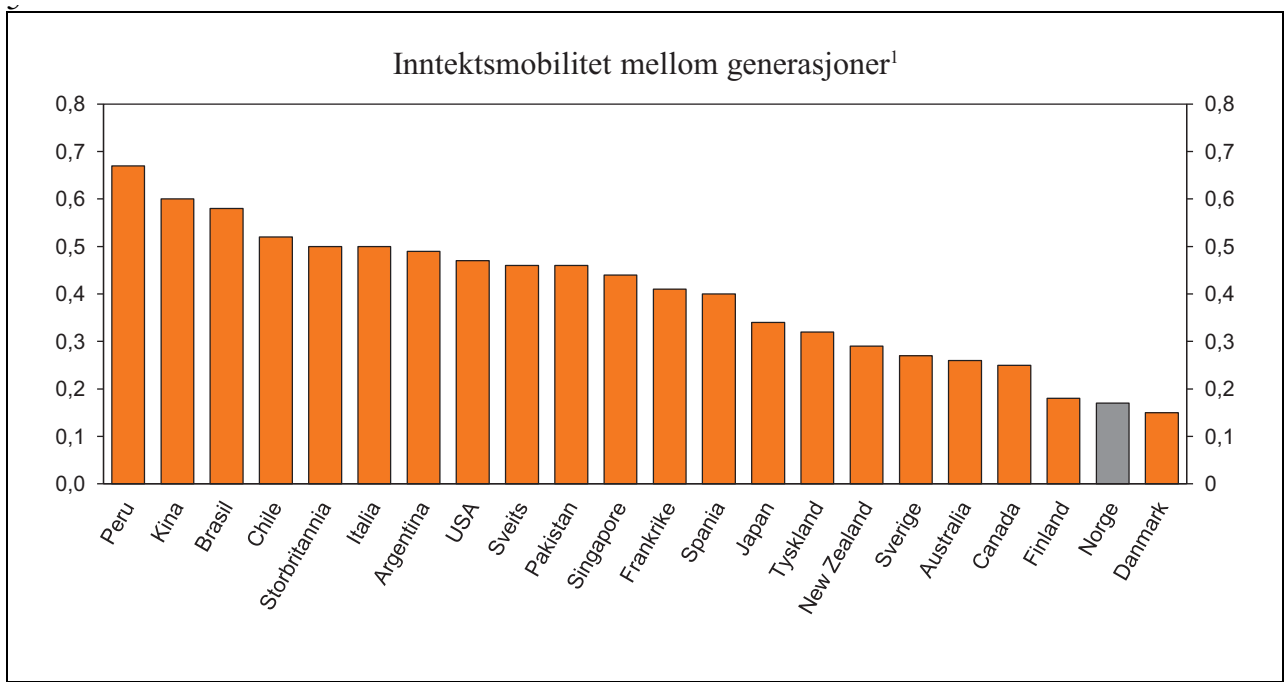
OECD benytter en lavere grense for lavinntekt og justerer i noe mindre grad for husholdningenes stordriftsfordeler enn EUs definisjon. Med OECDs grense utgjør barnefamilier den største andelen av gruppen med lavinntekt. Om lag 56 pst. av alle med vedvarende lavinntekt var enten i husholdninger bestående av par med barn eller enslige forsørgere i perioden 2008-2010. Særlig husholdninger med mange barn faller under grensen. En stor andel av de store barnefamiliene har innvandrerbakgrunn. I tillegg vil personer med kun minstepensjon ha lavinntekt etter EUs definisjon, men ikke etter OECDs definisjon.

Over tid har det vært en betydelig vekst i medianinntekten i Norge. Ettersom relativ lavinntekt defineres ut fra medianinntekten i befolkningen, vil også lavinntektsgrensen øke når medianinntekten øker. Figur 5.5C illustrerer hvordan andelen med lavinntekt hadde utviklet seg dersom lavinntektsgrensen i stedet ble låst til kjøpekraftsnivået i et bestemt år, her 2005. Basert på et slikt absolutt inntektsmål har det vært en betydelig reduksjon i andelen med lavinntekt. Nedgangen gjelder både ved EUs og OECDs lavinntektsdefinisjon og er særlig markant ved bruk av EUs metode.

I perioden 2006-2011 økte de 10 pst. med lavest inntekt i Norge inntekten sin med 15,5 pst. Medianinntekten økte med 15,3 pst., mens inntekten for de 10 pst. med høyest inntekt økte med 16,3 pst. Veksten i realinntekt i Norge i denne perioden har altså kommet alle inntektsgrupper til gode.

5.4.2 Inntektsmobilitet

Det er en tendens til at inntektsforskjeller går i arv, men tendensen er betydelig svakere i Norge enn i andre land. Det betyr at inntektsmobiliteten mellom generasjonene er høy. Figur 5.6 viser *elastisiteter* mellom foreldres og barns inntekter. En lav elastisitet betyr at inntekten i en generasjon avhenger lite av inntekten til generasjonen over. Mer presist uttrykker elastisitetene hvor mye høyere det er



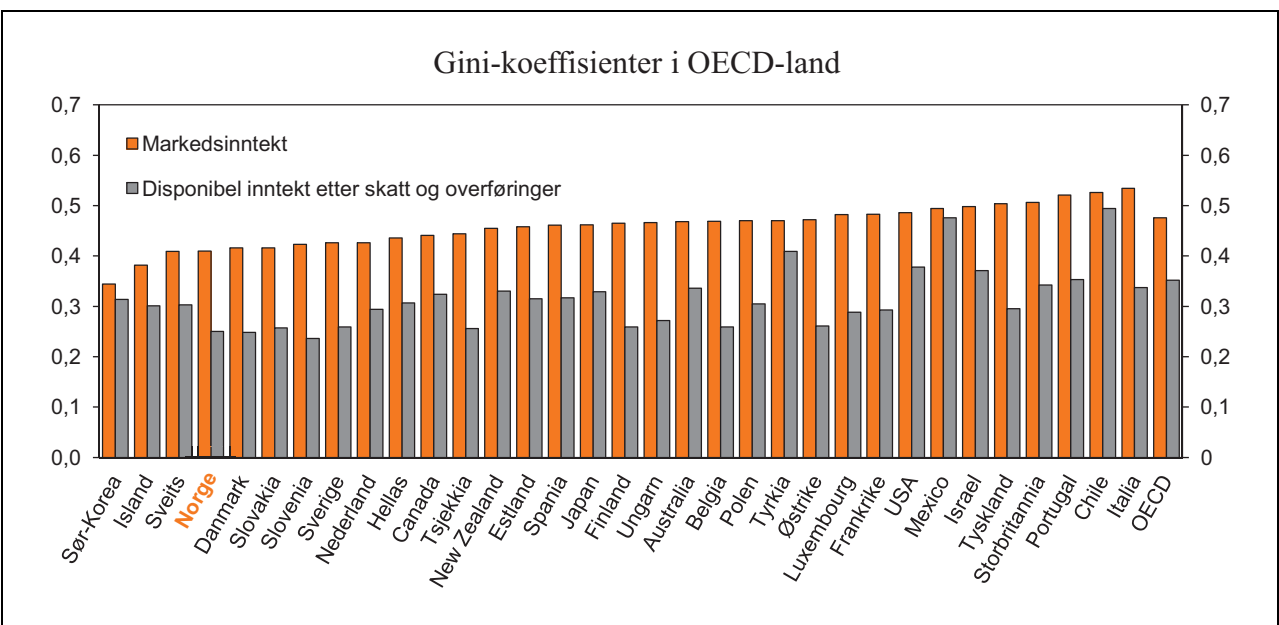
Figur 5.6 Inntektsmobilitet mellom generasjoner for noen utvalgte land. Inntektsmobiliteten mellom generasjoner er målt som elastisiteter mellom fars og sønns inntekter. Basert på ulike studier fra forskjellige årstall

¹ Måling av inntektsmobilitet ser ofte på far og sønn for å unngå at forskjeller i kjønnsrollemønstre og kvinnelig yrkesdeltaking over tid og mellom land skal påvirke bildet.

Kilde: Corak (2012).

forventet at barnets inntekt vil være (i prosent), når en går fra én inntektsgruppe av foreldre til en annen med 1 pst. høyere inntekt. Norge har en elastisitet på 0,17.⁶ I Japan er påvirkningen fra foreldre til barn dobbelt så sterk (0,34), mens den er om lag tre ganger så sterk i Storbritannia (0,5).

Sammenhengen mellom foreldre og barns inntekt kan variere mellom inntektsgruppene. En norsk studie viser at barn som tilhørte husholdninger i den laveste inntektsklassen i 1986, hadde dobbelt så høy sannsynlighet for å tilhøre laveste inntektsklasse som voksen i 2008 enn dem som til-



Figur 5.7 Gini-koeffisienter for markedsinntekter og disponibel inntekt etter skatt og overføringer

Kilde: OECD.

hørte husholdninger i den høyeste inntektsklasse som barn.⁷ Barn som tilhørte husholdninger i den øverste inntektsklassen i 1986, hadde tre ganger høyere sannsynlighet for å tilhøre den øverste inntektsklassen som voksen enn dem som tilhørte nederste inntektsklasse som barn.

Det er også store forskjeller i ulike gruppers inntektsmobilitet over livsløpet. Enslige forsørgere er blant dem med høyest mobilitet ut av lavinntektsgruppen, mens innvandrere er blant dem med minst mobilitet.⁸ Det siste kan skyldes at det for mange innvandrere tar tid å etablere seg på arbeidsmarkedet. Spesielt nyankomne flyktninger har liten tilknytning til arbeidsmarkedet. Inntektsveksten for innvandrere og norskfødte med innvandrereforeldre var likevel god i årene mellom 2004 og 2009, og yrkesinntektene økte som andel av deres samlede husholdningsinntekt. Dette må ses i sammenheng med høy vekst i gjennomsnittsinntektene og lav arbeidsledighet i denne perioden.

5.5 Velferdsstaten og drivkrefter bak inntektsfordelingen

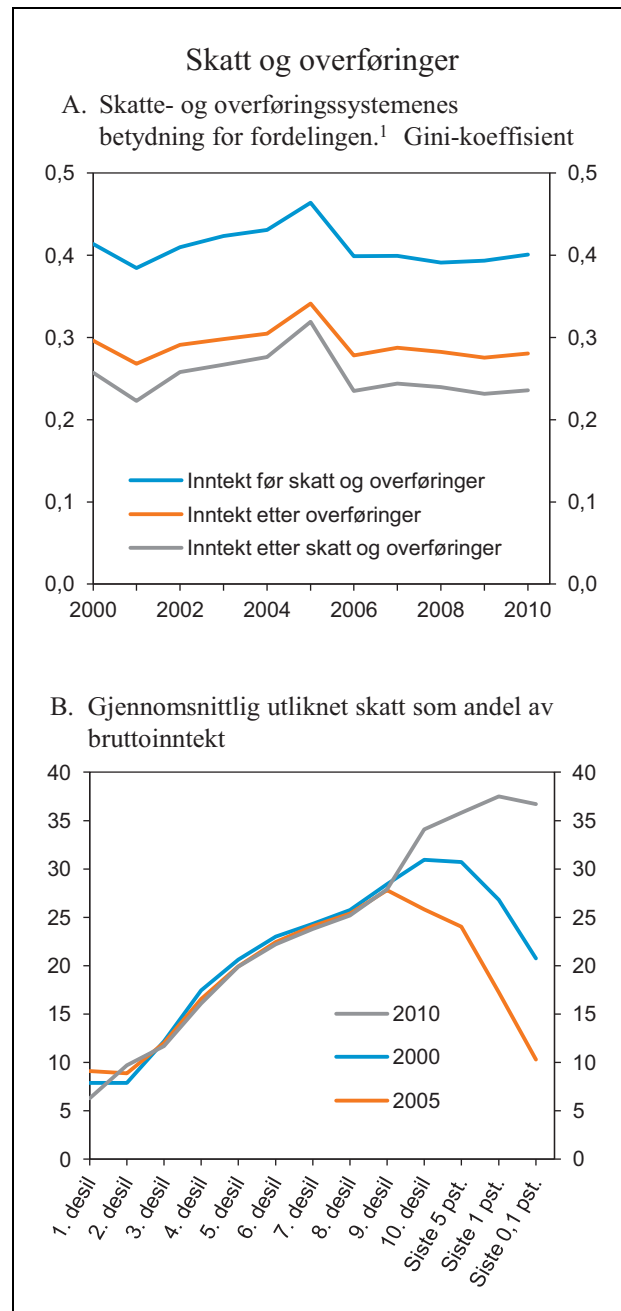
Høy yrkesdeltakelse og lav arbeidsledighet bidrar til at vi i Norge har små inntektsforskjeller allerede før vi tar hensyn til omfordelingen som finner sted gjennom skatter og overføringer, jf. figur 5.7. Dette må ses i sammenheng med sentraliserte lønnsforhandlinger, trepartssamarbeidet mellom staten og partene i arbeidslivet og et høyt utdanningsnivå. Blant annet gjør sentraliserte lønnsforhandlinger det mer nærliggende for partene å ta hensyn til den samlede situasjonen i økonomien, herunder nivået på arbeidsledigheten. Et godt, offentlig finansiert utdanningstilbud og et bredt utbygd studiefinansieringssystem bidrar til å redusere inntektsforskjellene og betydningen av foreldrenes inntekt for barnas inntekt.

Omfordelingen gjennom skatter og overføringsordninger er betydelig i Norge, jf. figur 5.8A. Viktige offentlige overføringsordninger forsikrer mot bortfall av inntekt ved sykdom, uførhet, høy alder og tap av arbeid. Disse ordningene reduserer Gini-koeffesienten med om lag 30 pst. i Norge.

⁶ Corak, M. (2012) Inequality from Generation to Generation: The United States in Comparison. I: Rycroft, R. *The Economics of Inequality, Poverty, and Discrimination in the 21st Century*. ABC-CLIO (publiseres i 2013).

⁷ Epland, J. og M. I. Kirkeberg (2010) Går økonomiske levekår i arv? Samfunnspeilet 3/2010. Oslo, Statistisk sentralbyrå.

⁸ Kirkeberg, M. I., J. Epland og T. M. Normann (2012) Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2011, Rapport 8/2012. Oslo, Statistisk sentralbyrå.



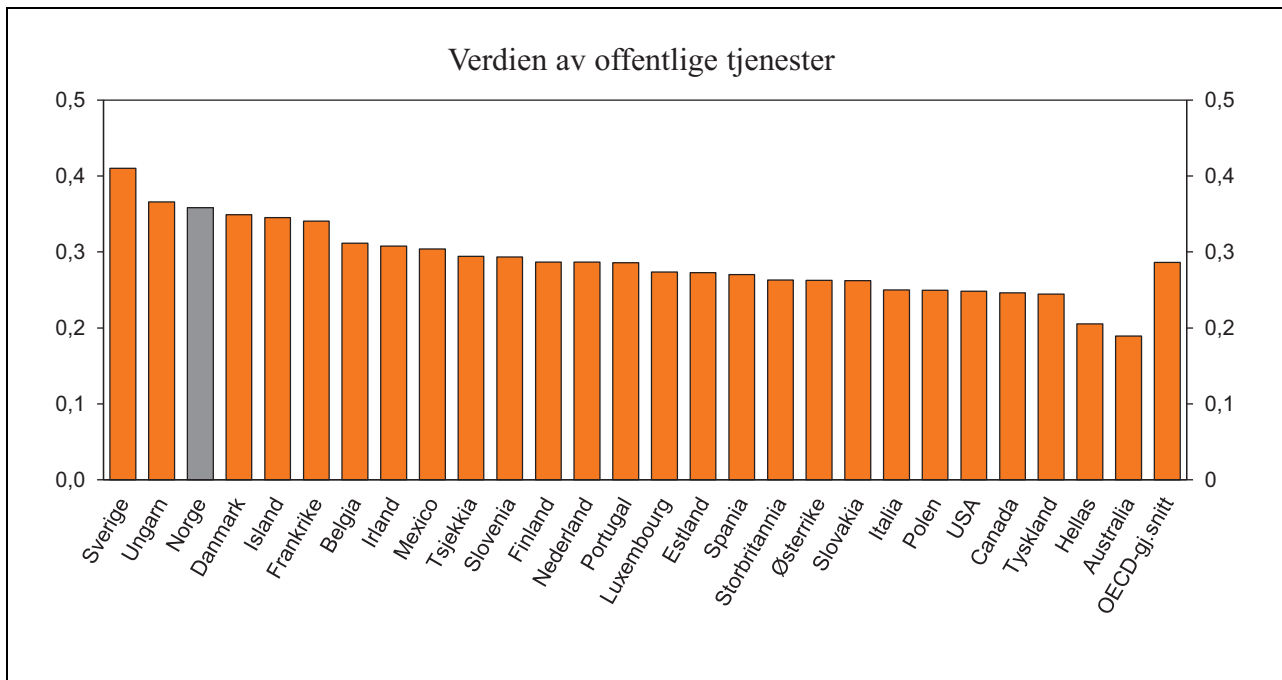
Figur 5.8 Skatt og overføringer

¹ Beregningene ser bort fra at ordningene også påvirker arbeidstilbud, lønninger, sparing og priser.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Sett under ett reduserer offentlige overføringer og skatter Gini-koeffisienten med over 40 pst. i Norge. Overføringene betyr dermed klart mer enn den direkte virkningen av skattesystemet.

Skattsystemets viktigste bidrag til omfordeling er å finansiere brede og gode velferdstjenester og ordninger for sikring av inntekt. I tillegg bidrar skattsystemet til å fordele finansieringsbyrden rettferdig. Figur 5.8B viser gjennomsnittlig utliknet skatt som andel av bruttoinntekt for ulike inntektsgrup-



Figur 5.9 Verdien av offentlige tjenester som andel av disponibel inntekt i OECD-land. 2007

Kilde: OECD.

per. Progressiviteten i skattesystemet kommer tydelig fram ved at gjennomsnittlig skatt i prosent av inntekten stiger med inntektsnivået. De med aller høyest inntekt betalte i 2000 og 2005 prosentvis mindre skatt enn andre høy- og mellominnteksgrupper. Dette har blitt endret, særlig etter innføringen av utbytteskatt i skattereformen i 2006. Samtidig har gjennomsnittlig skatteprosent blitt noe redusert for de ti prosentene av befolkningen med lavest inntekt.

Forbruksmulighetene til den enkelte husholdning påvirkes også av tilbudet av offentlig finansierte velferdstjenester. Barnehage, utdanning, helsetjenester og eldreomsorg er blant tjenestene de aller fleste benytter seg av i løpet av livet. Gratis eller subsidierte offentlige tjenester utgjør en betydelig andel av det en kan definere som husholdningenes *utvidede inntekt*, anslagsvis om lag 35 pst. av gjennomsnittsinntekten i Norge. Sammenliknet med andre OECD-land er verdien av offentlige tjenester i Norge høy⁹, jf. figur 5.9. Gratis skolegang og rimelig utdanning betyr mest. Sammenliknet med de fleste andre land er det særlig tilgangen til rimelig utdanning på høyskole- og universitetsnivå som har gode direkte fordelings effekter i Norge. Også tilgangen til offentlige helsetjenester utgjør en betydelig andel av den utvidede inntekten. Offentlige tjenesters betyd-

ning for inntektsmulighetene til den enkelte kommer i tillegg til denne direkte effekten.

Gratis eller subsidierte offentlige tjenester kan bidra til utjevning ved å være mer rettet mot personer i de nedre innteksgruppene enn mot øvrige innteksgrupper. For eksempel har egenandeltakere for helsetjenester størst betydning for lavinnteksgrupper, som også har mest helseproblemer. Dette har en direkte virkning på fordelingen av konsummuligheter. Også lik bruk av offentlige tjenester mellom ulike innteksgrupper vil virke omfordelende fordi disse tjenestene vil utgjøre en høyere andel av inntektene for dem med lav inntekt enn for dem med høy inntekt. Det er den andre effekten som er sterkest. OECD har anslått at offentlige tjenester i gjennomsnitt utgjør noe over 75 pst. av den utvidede inntekten for femdelen med lavest inntekt. For femdelen med høyest inntekt var det tilsvarende tallet i underkant av 15 pst. Verdien av offentlige tjenester anslås å redusere Gini-koeffisienten for Norge med 20 pst. sammenliknet med en situasjon der en ikke benytter et slikt utvidet inntektsbegrep. Hvor stor betydning offentlige tjenester har for fordelingen av utvidet inntekt, avhenger både av størrelsen på tilbudet og i hvor stor grad tjenestene er behovsprøvde. OECDs tall viser at den prosentvise reduksjonen i Gini-koeffisienten er relativt lik for de fleste OECD-landene. Dette resultatet må ses i sammenheng med at land med lite tilbud av

⁹ OECD (2011) *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. Paris, OECD Publishing.

offentlige tjenester i større grad retter tilbudet inn mot lavinntektsgrupper, enn det land med stort tilbud av offentlige tjenester gjør. Tallene viser ingen klar sammenheng mellom hvor ulik inntektsfordelingen er og hvor mye offentlige tjenester reduserer ulikheten.

5.6 Fordeling av livslengde

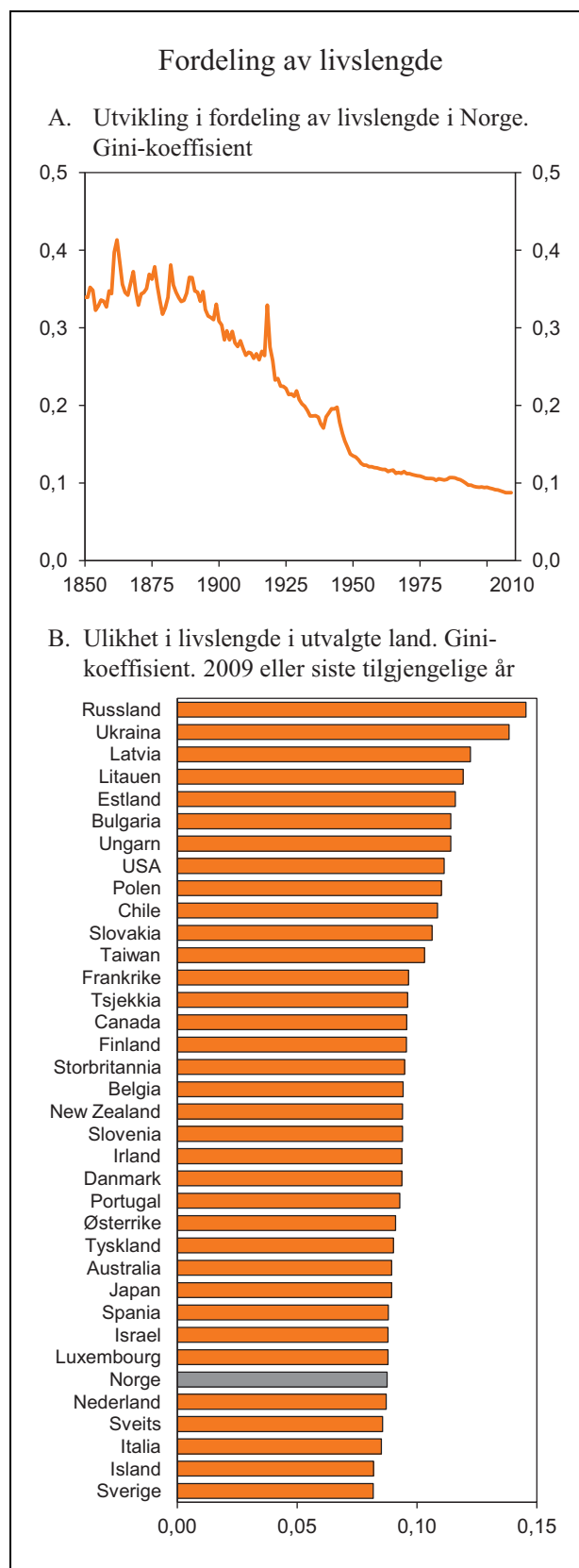
Levealder er en sentral indikator for å måle livskvalitet. Spredningen i levealder kan også måle ulikhet i en befolkning. I løpet av de siste 150 årene har forskjellene i livslengde i befolkningen avtatt betydelig i Norge, jf. figur 5.10A. Helse- og sosialpolitiske tiltak har redusert spedbarns- og mødredødeligheten. Samtidig har helsetilstanden i befolkningen også forbedret seg på en rekke andre områder. I kapittel 3 vises det til at bedre helse har bidratt til at forventet levealder ved fødsel har steget med mer enn to år per tiår de siste hundre årene. Dette innebærer at utsiktene for at Norges innbyggere får leve lange og friske liv, har bedret seg betraktelig. Flere kan dermed regne med å få mange år som pensjonist. Figur 5.10B viser at fordelingen av livslengde varierer en god del mellom vestlige land, og at forskjellene er små i Norge sammenliknet med andre land også på dette området. Det er likevel betydelige forskjeller i forventet levealder mellom sosiale grupper.

5.7 Livskvalitet

5.7.1 Faktorer som har betydning for livskvalitet

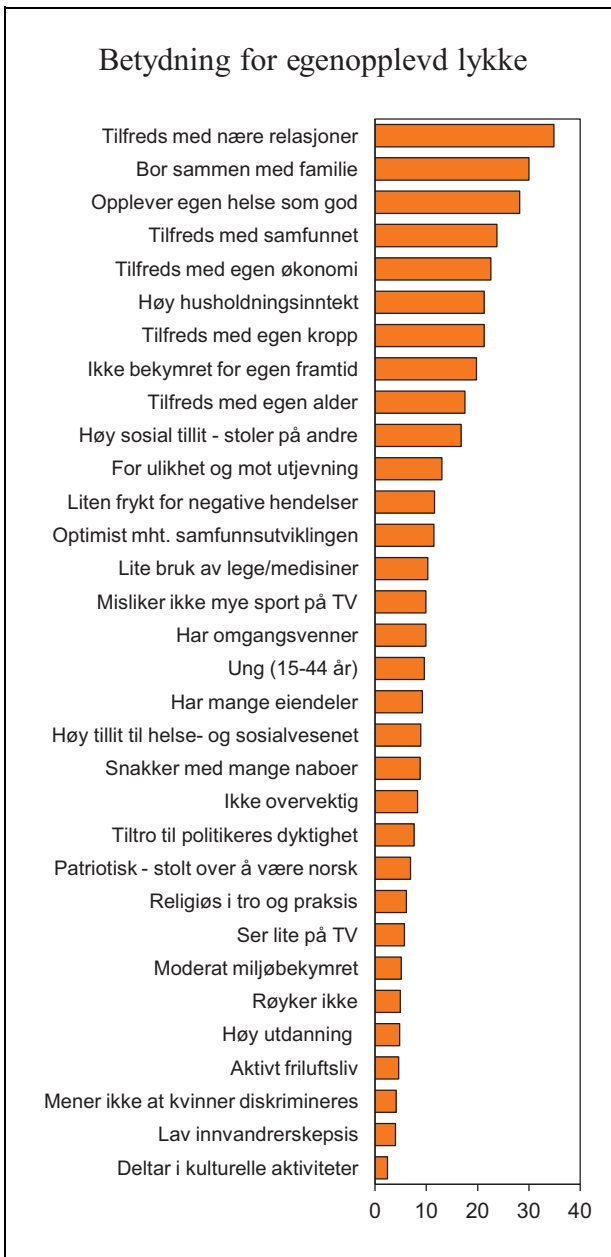
Selv om økonomisk utvikling virker inn på den enkeltes tilfredshet med eget liv via flere kanaler, handler livskvalitet om mer enn materielle ressurser. For å kartlegge disse sammenhengene har både enkeltland og internasjonale organisasjoner utviklet metoder for å måle befolkningens velferd eller livskvalitet. Selv om enkelte sider ved livskvalitet trolig oppfattes som universelle, er det andre aspekter som ulike personer vil vektlegge forskjellig. Undersøkelser fra Norsk Monitor viser at tilfredshet med nære relasjoner og egen helse har stor betydning for folks oppfatning av egen lykke eller livskvalitet, jf. figur 5.11.¹⁰ Også andre subjektive forhold framstår som viktige. Enkelte objektive størrelser som inntekt og boforhold kommer imidlertid også høyt på listen. Muligheten for den

¹⁰ Hellevik, O. (2008) Jakten på den norske lykken. Oslo, Universitetsforlaget.



Figur 5.10 Fordeling av livslengde i en befolkning. Gini-koeffisient

Kilde: The Human Mortality Database.



Figur 5.11 Forhold som har betydning for egenrapportert lykke. Prosent

Kilde: Norsk Monitor.

enkelte til å leve gode og meningsfulle liv avhenger dermed av en rekke forhold. For mange er sysselsetting og arbeid viktig for hvor godt hun eller han har det. Lønnet arbeid gir den enkelte økonomisk selvstendighet og er det viktigste virkemiddelet for å motvirke fattigdom, utjevne sosiale forskjeller og oppnå likestilling mellom kvinner og menn. Det er også positiv sammenheng mellom utdanningsnivå og forhold som egenopplevd helse, forventet levealder, uttrykt livstilfredshet og deltakelse i samfunnslivet for øvrig. Relative forskjeller, dvs. sammenlikning med andre, har også betydning for

hvordan man oppfatter sin egen situasjon. Også et rent miljø og tilgang på naturressurser kan ha betydning for den enkeltes livskvalitet, samtidig som klimaendringer og forringelse av miljøet vil kunne få negativ innvirkning.

I målinger av livskvalitet kan det være nyttig å skille mellom forhold som i forholdsvis stor grad kan påvirkes gjennom innretningen av politikken og forhold som i liten grad kan påvirkes på denne måten. Samtidig må en være varsom med å se på observerte endringer fra et år til et annet som resultat av bestemte politiske tiltak.

5.7.2 Måling av samfunnsutvikling og livskvalitet

Nasjonalregnskapet spiller en sentral rolle i overvåkingen av den økonomiske utviklingen og i utformingen av økonomisk politikk. I nasjonalbudsjettene beskrives utviklingen og utsiktene for norsk økonomi med utgangspunkt i tall fra dette regnskapet. Nasjonalregnskapet kartlegger utviklingen i sentrale økonomiske forhold, herunder utviklingen i realinntekt, forbruk og sysselsetting. Dette er størrelser som har stor betydning for livskvaliteten. Nasjonalregnskapet fanger imidlertid ikke opp hvordan inntektene fordeles mellom innbyggerne, endringer i miljø- og naturkapital eller forhold som helsetilstand, utdanningsnivå og personlig trygghet. For å gi et mer helhetlig bilde av samfunnet og befolkningens livssituasjon må nasjonalregnskapet og annen økonomisk statistikk suppleres med annen informasjon.

Stiglitz-kommisjonen har bidratt til arbeidet med å forbedre kartleggingen av livskvalitet.¹¹ Kommisjonen anbefaler for det første en mer systematisk utnyttelse av den omfattende informasjonen som ligger i nasjonalregnskapsstatistikken. Videre anbefaler kommisjonen økt bruk av fordelingsmål. Den argumenterer også for økt bruk av satellittregnskap som supplement til nasjonalregnskapet. *Bærekraftindikatorerne* som presenteres i de årlige nasjonalbudsjettene i Norge, er et eksempel på slik utvidet informasjon. Nøkkeltall som beskriver inntektsfordeling, utdanningsnivå, forhold i arbeidsmarkedet, helse, levealder, bruk av naturressurser og forurensing mv. er del av dette indikatorsettet.

Statistisk sentralbyrå (SSB) utarbeider og sprer mye informasjon, basert på data fra registre og offisiell statistikk, som inngår i kartlegging og

¹¹ Fitoussi, Sen, Stiglitz (2009) Measurement of Economic Performance and Social Progress. Tilgjengelig fra www.stiglitz-sen-fitoussi.fr

Tabell 5.1 Ulike indikatorer for livskvalitet og velstand i OECD-land 2011¹

	BNP pr. innbygger	Forventet levealder	FNs indikator for menneskelig utvikling	FNs indikator justert for ulikhet	OECDs indikatorer for livskvalitet ²
1	Luxembourg	Japan	Norge	Norge	Australia
2	Norge	Sveits	Australia	Australia	Norge
3	Sveits	Italia	Nederland	Sverige	USA
4	USA	Spania	USA	Nederland	Sverige
5	Nederland	Australia	Canada	Island	Danmark
6	Østerrike	Israel	Irland	Irland	Canada
7	Irland	Island	New Zealand	Danmark	Sveits
8	Australia	Sverige	Tyskland	Tyskland	Nederland
9	Sverige	Frankrike	Sverige	Sveits	New Zealand
10	Danmark	Norge	Sveits	Slovenia	Finland

¹ For forventet levealder 2009 eller seneste tilgjengelige år.

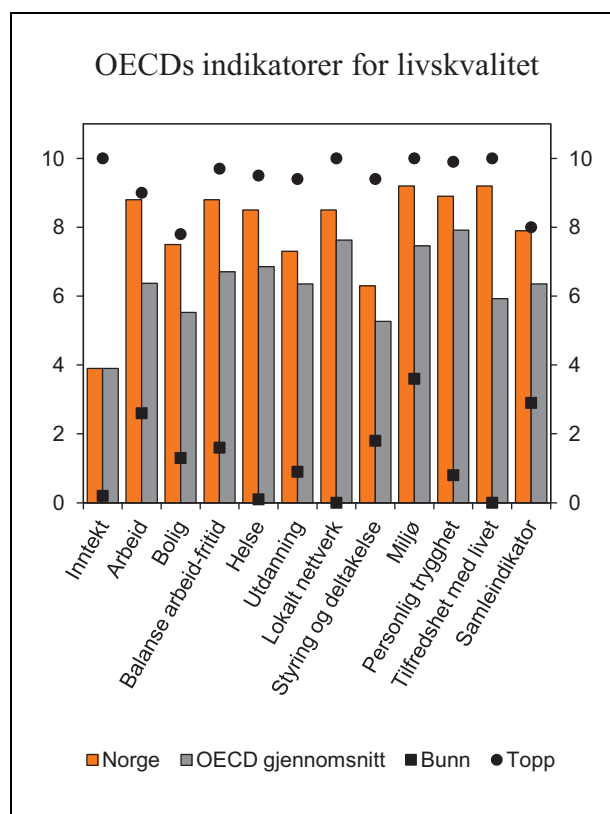
² En sammenveing der de ulike indikatorene er tillagt lik vekt.

Kilder: FN og OECD.

analyser av livskvalitet. I tillegg foretar SSB jevnlig omfattende intervjuundersøkelser, bl.a. om tidsbruk og levekår. Basert på slike undersøkelser og den ordinære statistikkproduksjonen har SSB siden slutten av 1970-tallet publisert et bredt utvalg av nøkkeltall om levekår i Norge langs dimensjoner som helse, utdanning, arbeid og arbeidsmiljø, økonomiske forhold, boforhold, kriminalitet, sosial og politisk deltakelse, fritid og kultur. Disse nøkkeltallene omtales ofte som *sosiale indikatorer*. Indikatorene gir viktig informasjon om sentrale trekk for samfunnsutviklingen over de siste ti årene. Mangfoldet i indikatorene betyr samtidig at det er vanskelig å sammenstille informasjonen til et entydig bilde.¹²

De nasjonale levekårsundersøkelsene ble fra 2011 samordnet med Levekårsundersøkelsen EU-SILC (Statistics on Income and Living Conditions). Det betyr at flere av indikatorene heretter er internasjonalt sammenliknbare. I EU arbeides det også med indikatorer for livskvalitet, og levekårsundersøkelsen EU-SILC skal i 2013 omfatte flere spørsmål om livskvalitet. Norge deltar i dette arbeidet.

Flere internasjonale organisasjoner har utviklet omfattende statistikk som belyser ulike sider ved livskvalitet og levekår. *FNs indikator for men-*



Figur 5.12 OECDs indikatorer for livskvalitet. Laveste score er 0 og høyeste er 10. Bunn og topp viser resultatet for landet som scorer lavest og høyest

Kilde: OECD.

¹² Sandnes, T (2011) Sosiale indikatorer 2011: 10 år inn i et nytt årtusen. Samfunnsspeilet 5-6/2011. Oslo, Statistisk sentralbyrå.

neskelig utvikling (Human Development Index) tar utgangspunkt i at et lands utvikling ikke bør måles ved inntekt alene. FN ser derfor i tillegg på forventet levealder og utdanning. I flere år har Norge vært på topp i denne målingen. Det er imidlertid små forskjeller i indeksverdien for landene i toppskiktet. I 2010 presenterte FN i tillegg en justert indeks som også omfatter inntektsfordeling. Også med denne utvidede indikatoren er Norge på topp. Våre nordiske naboland rykker flere plasser oppover på rangeringen når det tas hensyn til inntektsfordeling, mens USA faller klart tilbake. Tabell 5.1 viser de ti OECD-landene som har høyest BNP per innbygger og høyest forventet levealder samt de ti landene som skårer høyest på mer utvidede mål for livskvalitet.

De senere årene har flere OECD-land utviklet nasjonale indikatorsett som kaster lys over utviklingen i livskvalitet, jf. nærmere omtale i boks 5.2. Mange av de nasjonale indikatorsettene presenteres under fellesnevneren bærekraftig utvikling. Gjennomgående dekker indikatorene områdene økonomi, sosiale forhold og miljø. For Norge er *Nordisk ministerråds bærekraftstrategi* særlig aktuell i tillegg til bærekraftsindikatorene i nasjonalbudsjettene. Den nordiske bærekraftstrategien inneholder et indikatorsett som gjør det mulig å sammenlikne utviklingen på en rekke områder på tvers av de nordiske landene. Strategien er nylig revidert. Flere av indikatorene i den nye strategien vil være relevante for å vurdere utviklingen i livskvalitet.

Forskere og organisasjoner har i ulike sammenhenger utarbeidet forslag til samleindikatorer for livskvalitet. Det synes likevel å være en utbredt oppfatning at livskvalitet ikke kan oppsummeres i én enkeltindikator. Både OECD og Stiglitz-kommisjonen vektlegger brede tilnærminger. Vektleggingen av de faktorene som påvirker livskvalitet, vil variere mellom individer og over tid. Det er derfor vanskelig å tenke seg en indikator som vekter de ulike relevante faktorene sammen på en udiskutabel måte. En slik indikator ville heller ikke være hensiktsmessig som politikkverktøy, fordi endringer i den ville være vanskelig å tolke.

5.7.3 OECDs indikatorer for livskvalitet

I 2011 lanserte OECD et indikatorsett for livskvalitet (Your Better Life Index).¹³ Indikatorsystemet omfatter indikatorer for materiell velstand og livskvalitet. Rapporteringen tar sikte på å belyse både viktige økonomiske størrelser og verdier knyttet

Tabell 5.2 OECDs indikatorer for livskvalitet

Indikator	Statistikkgrunnlag
<i>Inntekt</i>	Husholdningens disponible inntekt Husholdningens finansielle formue
<i>Arbeid</i>	Sysselsettingsrate Langtidsledighet Lønn Jobbsikkerhet
<i>Bolig</i>	Antall rom per person Boligutgifter Grunnleggende boligfasiliteter
<i>Tilfredshet med livet</i>	Andel av befolkningen som rapporterer å være tilfreds med eget liv
<i>Balanse arbeid – fritid</i>	Sysselsatte med lang arbeidstid Fritid
<i>Helse</i>	Forventet levealder Selvrapportert helse
<i>Utdanning</i>	Andel med videregående skole Gjennomsnittlig antall år i utdanning PISA-resultater
<i>Lokalt nettverk</i>	Andel av befolkningen som rapporterer å ha støtte fra familie og nære venner
<i>Styring og deltakelse</i>	Valgdeltakelse Bruk av offentlig høring
<i>Miljø</i>	Luftforurensing Vannkvalitet
<i>Personlig trygghet</i>	Drapsrate Overfallsrate

Kilde: OECD.

til menneskers opplevelser, sosiale forhold og miljø. Arbeidet bygger bl.a. på Stiglitz-kommisjonens anbefalinger. Ekspertene fra medlemslandene har deltatt i arbeidet med å velge ut indikatorer. I tillegg har OECD samarbeidet med andre internasjonale organisasjoner. Det er presentert indikatorer i 2011 og 2012. Indikatorene og analysene

¹³ OECD (2011) *How's Life? Measuring Well-being*. Paris.

Boks 5.2 Initiativ i andre land

- Det australske statistikkbyrået (Australian Bureau of Statistics) var det første nasjonale statistikkbyrået som ga ut indikatorer for livskvalitet. Rapportserien Measures of Australia's Progress ble første gang utgitt i 2002 og beskriver utviklingen i en rekke ulike indikatorer under områdene samfunn, økonomi og miljø.
- Statistikkbyrået i Irland (CSO) har gitt ut Measuring Ireland's Progress siden 2003. Det rapporteres på over hundre indikatorer innen 49 områder. Sentrale emner er økonomi, innovasjon og miljø. Utviklingen blir sammenliknet med øvrige EU-land, samt utvalgte andre land, deriblant Norge.
- I Storbritannia arbeider Office of National Statistics med å etablere ulike mål for livskvalitet og bredere mål for samfunnsutviklingen som fanger opp miljø, bærekraft og økonomisk utvikling. Indikatorene er under utvikling og ble første gang publisert i 2011.
- I USA nedsatte kongressen i 2010 en kommisjon for å utvikle et indikatorsett som kartlegger økonomisk utvikling, samt sosiale og miljømessige forhold. I forbindelse med dette arbeidet la kongressorganet Government Accountability Office fram en rapport i 2011 om erfaringene med indikatorsystem i andre land og lærdommer en har kunnet trekke fra utviklingen av indikatorsystem i USA.
- Finansdepartementet i New Zealand arbeider med å utvikle et rammeverk for mer systematisk å kunne ta hensyn til livskvalitet (higher living standards) i sine politikkanbefalinger. Rammeverket har fem dimensjoner: økonomisk vekst, bærekraft, likhet, sosial infrastruktur og risiko.
- Finland publiserte en samling indikatorer som beskriver samfunnsutviklingen på en egen nettside (Findicator.fi) i 2009. Indikatorsettet oppdateres jevnlig og omfatter nærmere 100 indikatorer innen tolv hovedområder. Systemet er utviklet i et samarbeid mellom statsministerens kontor, flere departementer og Finlands statistikkbyrå.

beskriver nåsituasjonen, i hovedsak basert på objektive målbare størrelser. Indikatorene er fortsatt under utvikling. I 2012 ble bl.a. måling av ulikheter mellom kjønnene og mellom ulike sosiale grupper innarbeidet. Rapporteringen er langt på vei en sammenstilling av statistikk som allerede er publisert av OECD i andre sammenhenger. Så langt består settet av 24 indikatorer innenfor elleve hovedområder, jf. tabell 5.2.

OECD har i tillegg etablert et interaktivt verktøy som gir enkeltpersoner mulighet til å sammenlikne livskvaliteten i OECD-landene etter egen vektlegging av de ulike indikatorene.¹⁴ Dette er en erkjennelse av at livskvalitet avhenger av mange sammenhengende forhold, og av at hver enkelt av oss kan ha svært ulike oppfatninger om hva som er viktig for vår livskvalitet. Dersom indikatorene gis lik vekt, kommer Norge på andre plass, bak Australia.

Figur 5.12 viser hvordan Norge skårer på de ulike indikatorene sammenliknet med OECD-gjennomsnittet. Ikke overraskende kommer Norge generelt godt ut når det gjelder materielle forhold. Det er imidlertid ett unntak. Norge skårer gjen-

nomsnittlig på indikatoren for inntekt. Dette skyldes at husholdningenes netto finansformue benyttes som indikator på samlet formue fordi mange land ikke har god statistikk for verdien av bolig og annen realkapital. Denne tilnærmingen gir et skjevt bilde av husholdningenes samlede formue i Norge. For det første har vi en høyere andel som eier sin egen bolig enn mange andre land. For det andre bidrar gode offentlige forsikringsordninger til at behovet for privat pensjonssparing og helseforsikring er mindre.

Norge skårer høyt på arbeidsindikatoren. Norge kommer også godt ut mht. boforhold, miljø og balanse mellom arbeid og fritid. Det er få land der innbyggerne uttrykker større tilfredshet med livet enn det nordmenn gjør. OECDs funn stemmer godt overens med det en finner i nasjonale studier.

OECDs indikatorsett representerer et skritt videre i arbeidet med indikatorer for livskvalitet. Med indikatorene har de enkelte landene fått et nytt verktøy som kaster lys over tilstand og utvikling i livskvalitet i medlemslandene. I det videre arbeidet skal OECD utvikle flere sammenliknbare indikatorer der befolkningens prioriteringer og preferanser måles, samt vurdere utviklingen over tid.

¹⁴ OECD (2011) Your Better Life Index. Paris, OECD Publishing. Tilgjengelig fra www.oecdbetterlifeindex.org

6 Bærekraftig utvikling – miljø- og klimautfordringene

6.1 Innledning

Brundtlandkommisjonen definerte i 1987 bærekraftig utvikling som «en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få tilfredsstillt sine behov». Definisjonen har senere blitt konkretisert som et krav om at hver generasjon må etterlate seg en samlet formue, inklusive miljø- og naturkapital, som er så stor at kommende generasjoner kan unngå nedgang i levestandarden.¹

Dagens forbruks- og produksjonsmønstre er samlet sett ikke bærekraftige. Strategier for å gjøre utviklingen bærekraftig, ofte omtalt som grønn vekst, legger til grunn at økonomiske beslutninger i større grad må ivareta miljøhensyn siden feil ikke alltid kan rettes opp.

Gjennom FN har verdenssamfunnet samlet seg om at hovedutfordringene for en bærekraftig utvikling er internasjonal fattigdom, reduksjon i naturmangfoldet, menneskeskapt klimaendringer og spredning av miljøgifter. Den første utfordringen er diskutert i kapittel 2, de øvrige tre drøftes i dette kapitlet.

De fleste industriland har kommet langt med å løse nasjonale og regionale miljøproblemer. Derimot har verdenssamfunnet ikke løst de store globale problemene, som bare kan løses gjennom bredt internasjonalt samarbeid. Av disse står klimaproblemet i en særstilling.

Verdens utslipp av klimagasser har økt sterkt gjennom flere tiår. Så langt har industrilandene bidratt mest til den økte konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren. Veksten framover ventes å komme i utviklingsland og framvoksende økonomier. FNs klimapanel har anslått at temperaturøkningen kan bli om lag 2 °C rundt 2050 og hele 3-6 °C innen 2100 dersom det ikke gjennomføres betydelige tiltak mot utslipp av klimagasser. En slik temperaturøkning kan få store samfunnsmessige og økonomiske konsekvenser. Havnivåstigning vil gjøre lavtliggende områder sårbare

for oversvømmelser. I tillegg vil faren for ekstreme værhendelser øke.

Klimaproblemet er globalt, og ensidige tiltak i bare ett land eller område løser ikke problemet. Ensidige tiltak kan i verste fall føre til flytting av produksjon og økte utslipp i andre land. Internasjonalt samarbeid er derfor avgjørende, men samtidig krevende. I regi av FN forhandles det om en internasjonal klimaavtale som har som mål å begrense økningen i den globale middeltemperaturen til under to grader sammenliknet med førindustrielt nivå. For å nå dette målet må verdens samlede utslipp av klimagasser, ifølge FNs klimapanel, reduseres med 50-85 pst. fram mot 2050, sammenliknet med nivået i 2000. Så store utslippskutt vil kun være mulig hvis alle store land reduserer utslippene betydelig. Det vil bl.a. kreve økt produksjon av fornybar energi, mer energieffektivisering, mindre bruk av fossil energi og stans i avskogingen.

For at en slik utvikling skal være realistisk, må utslipp av klimagasser prises. Når utslipp koster, vil produksjon og forbruk omstilles i bærekraftig retning. Ny teknologi er en nødvendig del av løsningen, og pris på utslipp er spesielt viktig for at ny teknologi skal bli tatt i bruk. Det vil i tillegg være behov for andre tiltak, bl.a. reguleringer, standarder og støtte. Kvotesystemer er etablert eller under etablering i flere land og regioner. Dersom slike systemer utvides til å omfatte flere land og sektorer, og de kobles sammen, kan de på sikt bidra til at det dannes én pris på store deler av de globale utslippene av klimagasser. Ambisiøse klimamål vil ikke kunne nås uten en høy pris som omfatter store deler av verdens utslipp av klimagasser. Det haster med å komme i gang. Desto lengre tid det tar før tilstrekkelige tiltak er på plass, jo kraftigere tiltak vil bli nødvendige. Det skyldes at det stadig investeres i energianlegg og annen infrastruktur med lang levetid og store utslipp.

Norge fører en aktiv nasjonal klimapolitikk og bruker et bredt sett med virkemidler for å redusere de nasjonale utslippene. Rundt 80 pst. av de norske utslippene er underlagt økonomiske virkemidler som CO₂-avgift eller kvoteplikt. Norges befolkning

¹ Solow, R. (1993), An Almost Practical Step Towards Sustainability, *Resources Policy*, vol. 19, nummer 3, s. 162-172.

og norsk økonomi anslås å vokse betydelig i årene framover, noe som isolert sett øker utslippene av klimagasser. Likevel anslås de samlede utslippene av klimagasser, med dagens virkemiddelbruk, å ligge om lag stabilt fram mot 2020 for deretter å avta noe fram mot 2030. Det betyr at karbonintensiteten i økonomien vår fortsetter å falle. Utslippene anslås lavere enn i Nasjonalbudsjettet 2011. I Meld. St. 21 (2011–2012) *Norsk klimapolitikk* ble det varslet en rekke nye tiltak for å redusere de nasjonale utslippene av klimagasser. Effekten av disse tiltakene er ikke innarbeidet i anslagene, men kommer i tillegg.

Naturen er grunnlag for produksjon av varer og tjenester som er viktig for velferd og livskvalitet. Global befolkningsvekst og økende forbruk per innbygger kan drive fram tap av naturmangfold når de samfunnsøkonomiske kostnadene ved bruken av naturressurser ikke er godt nok tatt hensyn til. For å redusere tapet av naturmangfold og arter må man få til begrensninger i overfiske, utslipp av giftige stoffer, menneskeskapt klimaendringer og avskoging, særlig i tropiske områder.

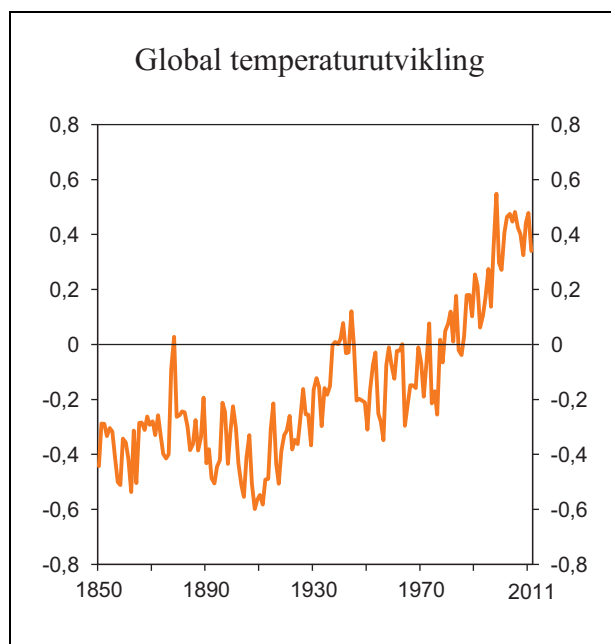
Kjemikalier brukes til å forbedre produkter og tjenester. Samtidig kan produksjon og bruk av kjemiske stoffer gi alvorlige helse- og miljømessige skader, bl.a. ved å forårsake sykdom og skade forplantningsevne og arvestoff. En del av utslippene spres via luft- og havstrømmer over store områder og utgjør derfor også et internasjonalt problem. For å minimere skadene må slike utslipp begrenses.

6.2 Klimautfordringen

6.2.1 Klimaendringer

Gjennom jordas historie har det vært store variasjoner i den globale gjennomsnittstemperaturen. Det gjelder også tiden etter siste istid. For eksempel var klimaet varmere i middelalderen enn i dag over store deler av den nordlige halvkule, mens temperaturen etter middelalderen og fram til rundt år 1800 var klart lavere. Slike temperaturendringer var knyttet til variasjoner i solaktivitet og andre naturgitte forhold.

Siden starten på den industrielle revolusjonen har også menneskelig aktivitet påvirker den globale gjennomsnittstemperaturen. I denne perioden har konsentrasjonen av CO₂ i atmosfæren økt med om lag 40 pst. Oppgangen skyldes utslipp av CO₂ som følge av økt bruk av fossile energikilder som kull, olje og gass. I tillegg kommer større utslipp av andre klimagasser, bl.a. metan, lystgass



Figur 6.1 Global temperaturutvikling. Avvik fra gjennomsnittstemperaturen for perioden 1961-1990

Kilde: East Anglia University.

og nitrogenoksider. Avskoging har også bidratt. Samlet sett har konsentrasjonen av klimagasser, målt i CO₂-ekvivalenter, steget med om lag 60 pst. siden førindustriell tid.

Den økte konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren har falt sammen med at den globale gjennomsnittstemperaturen har steget med rundt 0,8 °C, jf. figur 6.1. Ifølge FNs klimapanel er det svært sannsynlig at størstedelen av temperaturøkningen de siste 50 årene skyldes de menneskeskapt utslippene av klimagasser. Panelet regner med at dersom det ikke gjennomføres nye tiltak for å begrense utslipp av klimagasser, ventes temperaturen fram mot 2050 å stige med om lag 2 °C og fram mot 2100 med hele 3-6 °C sammenliknet med førindustriell tid. I Arktis kan temperaturøkningen bli opptil det dobbelte av det globale gjennomsnittet. Neste hovedrapport fra FNs klimapanel publiseres fra 2013.

En betydelig global temperaturøkning kan få store samfunnsmessige og økonomiske konsekvenser. Vi observerer i dag endringer i naturen på alle kontinenter og i alle store havområder. Havnivået vil stige i lang tid framover som følge av smelting av isbreer og fordi vann tar mer plass når det varmes opp. Dette vil gjøre jordbruksarealer, bygninger og infrastruktur i lavtliggende områder mer sårbare for oversvømmelser. Klimapanelet regner det som sannsynlig at 20-30 pst. av alle

arter står i fare for å bli utryddet dersom den globale gjennomsnittstemperaturen stiger med mer enn 2 °C. En temperaturøkning på 4 °C vil ifølge britiske forskere gi økt fare for omfattende skogsdød i deler av Amazonas, og noen av verdens mest artsrike økosystemer kan dermed gå tapt.² Verdensbanken peker på at en slik temperaturøkning også vil øke faren for ekstreme værhendelser.³ Det innebærer hyppigere forekomst av varmebølger, stormer, flomkatastrofer og jordskred. En kraftig stigning i temperatur vil trolig også øke tørkeproblemene i nedbørsfattige områder. Tilgangen på drikkevann og mat kan bli en utfordring for flere. De fattigste landene vil bli relativt hardest rammet, og små øystater vil være spesielt utsatt.

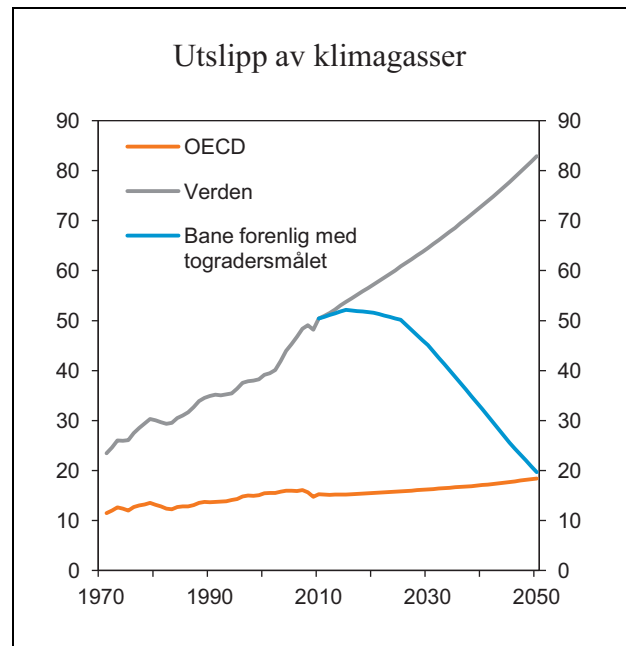
Også i Norge vil en global temperaturøkning påvirke samfunn og miljø betydelig. I løpet av det siste århundret har nedbøren i Norge økt med om lag 20 pst. Med en global temperaturøkning vil en slik utvikling kunne fortsette. I tillegg vil et mildere klima kunne føre til at mer varmekjære planter og dyr fortrenger arter som i dag dominerer. Nye sykdommer kan ramme landbruk og skogbruk. Samtidig vil klimaendringene kunne gi grunnlag for økt produksjon og dyrking av nye vekster som tidligere var vanlig lenger sør. Dersom havet blir varmere, vil noen arter kunne bli borte fra våre farvann, og økt opptak av CO₂ vil gjøre havet surere og påvirke livet i havet negativt. Begge deler vil få konsekvenser for fiske og havbruk. Omfanget av flom og skred i Norge ventes å øke som følge av økt nedbør og mer intense regnskyl. Det kan øke kostnadene knyttet til vedlikehold av infrastruktur og bygninger. Samtidig vil mer nedbør gi større produksjon av vannkraft, og mildere vintre vil medføre lavere fyringskostnader.

Stern-rapporten har anslått at kostnadene ved de globale skadene vil kunne utgjøre opp mot 11-14 pst. av verdens BNP på lang sikt.⁴ Dette anslaget forutsetter at utviklingen fortsetter som i dag og at det ikke gjennomføres nye tiltak for å begrense utslippene av klimagasser.

² Hjemmesidene til det britiske meteorologiske instituttet, <http://www.metoffice.gov.uk/climate-change/guide/impacts/high-end>.

³ Potsdam Institute for Climate Impact Research and Climate Analytics (2012), *Turn Down The Heat*, Washington, The World Bank.

⁴ Stern, N. red. (2006), *The Stern Review on the Economics of Climate Change*, London, HM Treasury.



Figur 6.2 Utslipp av klimagasser i verden. Mrd. tonn CO₂-ekvivalenter

Kilder: OECD, IEA og Finansdepartementet.

6.2.2 Hvor mye må utslippene reduseres?

I 2012 var de samlede utslippene av klimagasser i verden i overkant av 50 mrd. tonn CO₂-ekvivalenter. Siden 2000 er verdens utslipp økt med over 30 pst. som svarer til 2½ pst. per år. Den sterke veksten må særlig ses i sammenheng med økende befolkning og sterk økonomisk vekst i mange utviklingsland og framvoksende økonomier. De siste tiårene har verdens befolkning vokst med om lag 1¼ pst. årlig og passerte 7 mrd. i 2011. FN venter at folketallet vil komme opp i om lag 10 mrd. innen 2050. En slik befolkningsvekst vil øke etterspørselen etter energi. Samtidig er energiforsyning den største kilden til utslipp av klimagasser. Om lag 80 pst. av verdens energiforsyning er i dag basert på fossil energi. OECD venter at verdens energibruk vil øke med om lag 80 pst. fram mot 2050.⁵ Dersom det ikke gjennomføres nye tiltak for å begrense utslippene, kan årlige utslipp av klimagasser ifølge OECD øke fra vel 50 mrd. tonn i 2012 til mer enn 80 mrd. tonn i 2050, jf. figur 6.2.

Det har ingen betydning for konsentrasjonen av klimagasser hvor på kloden utslippene finner sted. Så langt er det industrilandene som har bidratt med hoveddelen av den økte konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren. Dette endrer seg imidlertid

⁵ OECD (2012), *Environmental Outlook to 2050*, Paris, OECD.

hurtig, jf. figur 6.2. I de kommende tiår ventes det at hele veksten i utslipp av klimagasser vil komme i utviklingsland og framvoksende økonomier. OECD-landene står i dag for 1/3 av de globale utslippene. Selv om disse utslippene skulle bli redusert til null i 2050, vil globale utslipp uten tiltak i framvoksende økonomier og utviklingsland være opp mot 30 pst. høyere i 2050 enn i 2010. Det illustrerer at det ikke vil være mulig å redusere de globale utslippene av klimagasser i det omfanget som er nødvendig uten omfattende utslippsreduksjoner i både industriland, framvoksende økonomier og store utviklingsland.

Partene i klimaforhandlingene, som foregår i regi av FN, er enige om at konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren må stabiliseres på et nivå som er lavt nok til å hindre farlig, menneskeskapt påvirkning av jordas klima. I tråd med dette er det enighet om å begrense økningen i den globale middeltemperaturen til 2 °C sammenliknet med førindustrielt nivå. Det vil ifølge FNs klimapanel kreve at verdens samlede utslipp av klimagasser reduseres med 50-85 pst. fram mot 2050, sammenliknet med nivået i 2000.⁶

OECD anslår at utslippene i 2050 må begrenses til om lag 20 mrd. tonn for å nå togradersmålet, jf. figur 6.2. Dersom det ikke gjennomføres nye tiltak, anslås utslippene å øke til om lag 80 mrd. tonn. Dersom utslippene i 2050 skulle bli på samme nivå som i dag, dvs. rundt 50 mrd. tonn årlig, vil temperaturøkningen kunne bli på om lag 3 °C.

Veksten i verdens utslipp har i flere år vært sterkere enn det som er forenlig med togradersmålet, og det haster med å snu utviklingen. Ifølge IEA vil normal utnyttelse av kraftverk, bedrifter, bygninger osv. som allerede er tatt i bruk, gi utslipp i 2035 som alene tilsvarer 4/5 av det nivået som er forenlig med togradersmålet.⁷ Dette innebærer at en stor del av utslippene vi kan tillate oss framover, allerede er «låst inne» i eksisterende infrastruktur. IEA peker på at verden må komme i gang med omfattende utslippsreduserende tiltak innen 2017 dersom vi skal kunne nærme oss en togradersbane. Beregninger fra FNs miljøprogram viser at uten ytterligere tiltak vil utslippene i 2020 ligge 30 pst. over det som er forenlig med en togradersbane.

Energiforsyning er i dag den største kilden til utslipp av klimagasser, og mange av de rimeligste tiltakene er i denne sektoren. De største

utslippskuttene bør derfor komme her, særlig gjennom redusert bruk av kull. For at utviklingen skal være i tråd med togradersmålet, må utslipp fra forbrenning av kull, ifølge IEA, reduseres med så mye som ¾ i 2035 sammenliknet med en referansebane uten nye tiltak. Studien viser videre at utslippene fra transportsektoren må reduseres med om lag 1/3 sammenliknet med referansebanen, i hovedsak som en følge av teknologiforbedringer og mer bruk av alternative transportformer. I øvrige sektorer må utslippene reduseres med rundt ¼.

Ifølge IEA vil fossile energibærere forbli den dominerende kilden til energi selv om andelen reduseres fra dagens 80 pst. til i overkant av 60 pst. i 2035. Verdens kjente reserver av kull, olje og gass har et karboninnhold på til sammen 2860 mrd. tonn CO₂-ekvivalenter. Kull utgjør om lag 65 pst. av disse reservene, olje vel 20 pst. og gass 15 pst. Skal den globale temperaturøkningen begrenses til to grader, må mer enn ⅔ av de fossile reservene forbli uutnyttet. Med et teknologigjennombrudd for fangst og lagring av CO₂ vil en relativt større bruk av fossil energi være forenlig med togradersmålet.

Avskoging og skogferringelse i tropene bidrar i dag til store utslipp av CO₂. I resten av verden skjer det en netto økt binding av karbon i skog. FNs klimapanel anslo i 2007 at avskoging og skogferringelse i utviklingsland bidro til om lag 1/6 av de globale utslippene. Denne andelen er nå redusert både pga. redusert avskoging i viktige skogland som Brasil, og fordi utslipp fra andre kilder har økt. OECD anslår i Environmental Outlook at arealbruksendringer nå står for om lag 10 pst. av globale utslipp av klimagasser. Andelen er ventet å avta videre fram mot 2020. Redusert avskoging i utviklingsland og økt tilvekst i skog i industriland vil kunne redusere klimagassutslippene raskt og til en lav kostnad.

6.2.3 Hvilken pris må utslipp ha?

Alle større internasjonale analyser av klimautfordringen viser at å etablere en pris på utslipp av klimagasser er helt avgjørende for å redusere utslippene i tilstrekkelig omfang. Det vil også være behov for andre tiltak, bl.a. reguleringer, standarder og støtte. Uten et kraftig prissignal er det imidlertid vanskelig å se for seg en tiltrekkelig omstilling av verdensøkonomien i klimavennlig retning. Når forurenser betaler, bidrar det til endringer i produksjons- og forbruksmønstre og til utvikling og spredning av klimavennlig teknologi.

⁶ IPCC (2007), *The Fourth Assessment Report of the United Nations Panel on Climate Change*, Frankfurt, UNEP.

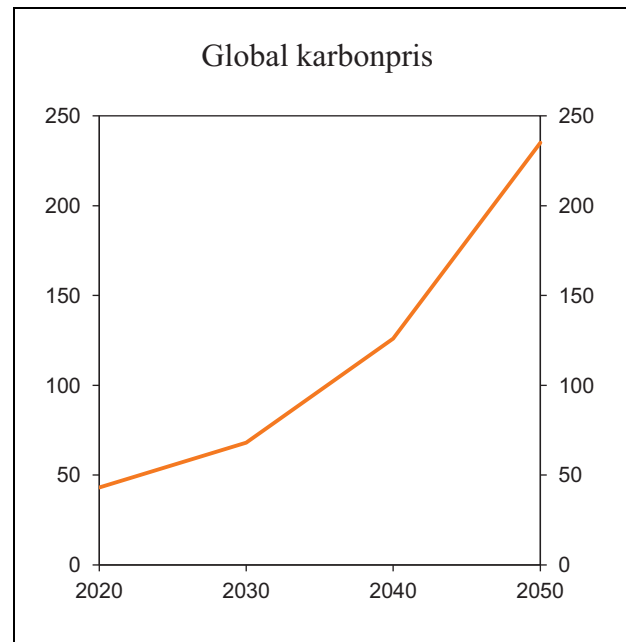
⁷ IEA (2012), *World Energy Outlook 2012*, Paris, IEA.

For at de globale kostnadene ved å nå ambisiøse klimamål skal bli så lave som mulig, må utslippene av klimagasser reduseres på en kostnadseffektiv måte. Det innebærer at de billigste tiltakene bør gjennomføres først. For å få dette til må i prinsippet alle utslipp i verden prises likt. Prinsippet om kostnadseffektivitet er nedfelt i FNs klimakonvensjon.

Internasjonalt har man ikke kommet langt i å prise klimagassutslipp. Bare om lag 10 pst. av de globale utslippene av klimagasser stilles i dag overfor en pris. Europa har avgifter eller kvoteplikt på en stor del av utslippene, mens andre store økonomiske områder i verden har få eller ingen klimaavgifter. Samtidig er fossil energi sterkt subsidiert i mange land. IEA anslår at subsidiene til fossil energi i 2011 beløp seg til over 500 mrd. dollar. Mesteparten av dette er i utviklingsland med store fossile reserver. Utfasing av subsidier til fossil energi vil i seg selv redusere globale utslipp av CO₂ med om lag 6 pst., ifølge OECD.

Flere land og regioner har imidlertid innført eller vurderer å innføre avgifter på eller kvotesystem for utslipp av klimagasser. California, i tillegg til flere delstater i USA, og New Zealand har allerede kvotesystemer som omfatter store utslippskilder. Australia har etablert et system med prising av klimagassutslipp. EU og Australia annonserer høsten 2012 at de vil gjennomføre en stegvis kobling av sine kvotesystemer. Sør-Korea har vedtatt å innføre et kvotesystem fra 2015. I Kina arbeides det også med å etablere kvotemarkeder. Videre har mange land, bl.a. USA og Kina, satt relativt ambisiøse mål om økt energieffektivitet. En internasjonal pris på utslipp av klimagasser kan utvikles ved at nasjonale og regionale kvotesystemer gradvis kobles sammen.

Siden gevinstene ved å investere i anlegg, teknologi, bygninger og biler med lave utslipp strekker seg ut i tid, er det nødvendig at prisen på utslipp er troverdig over tid. International Center for Climate Governance har utarbeidet en oversikt over ulike beregninger av globale prisbaner som vil bidra til kostnadseffektive utslippsreduksjoner i tråd med togradersmålet, jf. figur 6.3. Figuren viser at en pris per tonn CO₂-ekvivalenter på i overkant av 40 euro (300 kroner) i 2020 som stiger til vel 230 euro (1 700 kroner) i 2050 vil kunne være tilstrekkelig til å redusere utslippene i tråd med togradersmålet. Den nødvendige omstillingen av verdens produksjon og bruk av energi vil kreve en høy pris globalt på utslipp av klimagasser. Med høye priser vil en stor del av de fossile reservene forbli utnyttet og innsatsen for å utvikle teknologi for fangst og lagring av CO₂ vil bli intensivert.



Figur 6.3 Anslått global karbonpris for å nå togradersmålet. Euro per tonn CO₂-ekvivalenter

Kilde: International Center for Climate Governance.

Når utslipp prises, blir det mer lønnsomt å utvikle og ta i bruk ny klimavennlig teknologi. Det vil gi mer effektiv produksjon og bruk av energi, økt tilgang på fornybar energi, samt fangst og lagring av CO₂. Med store framskritt på disse områdene vil endringer av våre forbruks- og transportmønstre kunne bli relativt moderate. Priser er avgjørende for at ny klimavennlig teknologi skal bli tatt i bruk. Ifølge OECD vil støtte til utvikling av ny teknologi være nesten uten virkning på utslippsutviklingen dersom det ikke er forventninger om høye internasjonale priser på utslipp framover.

Teknologi utviklet i utlandet, som lavutslippsbiler, bidrar til å redusere utslippene i Norge. På samme måte kan teknologi utviklet i Norge, for eksempel for fangst og lagring av CO₂, bidra til å redusere utslippene i andre land. Også på dette området er den nasjonale og internasjonale klimapolitikken gjensidig avhengig av hverandre. Små land er særlig avhengige av teknologiutviklingen internasjonalt for å redusere innenlandske utslipp.

6.2.4 Hvorfor er det så vanskelig å løse klimautfordringen?

Siden midten av 1990-tallet har det i regi av FN pågått forhandlinger for å møte klimautfordringen, jf. boks 6.1. Gjennom Cancun-avtalen fra 2010 har nesten alle verdens land sluttet seg til togradersmålet. Så langt er det likevel ikke enighet om utslipps-

Boks 6.1 FNs klimakonvensjon og Kyotoprotokollen

Det sentrale rammeverket for det internasjonale klimasamarbeidet er FNs rammekonvensjon om klimaendring (klimakonvensjonen). Den ble vedtatt i 1992 og er ratifisert av 195 parter. Det langsiktige målet er at konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren skal stabiliseres på et nivå som forhindrer en farlig og negativ menneskeskapt påvirkning på klimasystemet. Konvensjonen forplikter alle land til å utvikle og gjennomføre tiltak for å minimere årsakene til klimaendringer og å redusere deres negative konsekvenser. Klimakonvensjonen inneholder imidlertid ingen tallfestede utslippsforpliktelser for de enkelte partene.

Klimakonvensjonen sier at industrilandene må gå foran i kampen mot de menneskeskapte klimaendringene. Blant annet må disse landene være med å finansiere tiltak som reduserer utslippene i utviklingsland, samt bidra med teknologiutvikling og -overføring. Videre sier konvensjonen at valg av tiltak bl.a. skal baseres på prinsippet om kostnadseffektivitet.

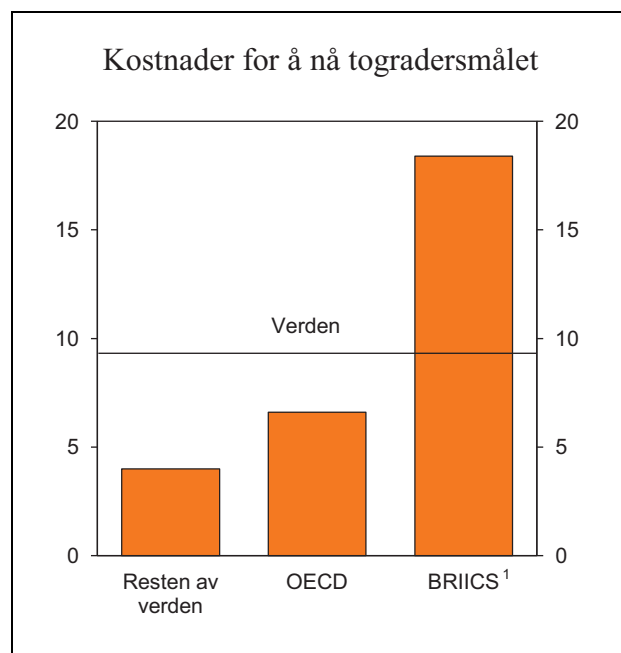
Det første partsmøtet under klimakonvensjonen ble holdt i Berlin i 1995. Etter dette har det vært årlige møter, og møtet i Doha i desember 2012 var det 18. i rekken.

Kyotoprotokollen fra 1997 er en folkerettslig bindende internasjonal avtale under klimakonvensjonen. Alle som den gang ble klassifisert som industriland, unntatt USA, har under denne protokollen rettslig forpliktet seg til tallfestede utslippsreduksjoner. I den første forpliktelsesperioden (2008–2012) skulle industrilandene samlet, medregnet USA, redusere sine klimagassutslipp med minst 5 pst. i forhold til nivået i 1990. Canada har senere trukket seg fra avtalen. Norge, sammen med bl.a. EU, Sveits og Australia, har påtatt seg utslippsforpliktelser for en ny periode (2013–2020) under Kyotoprotokollen. Den nye avtalen dekker i overkant av 10 pst. av de globale utslippene.

reduksjoner som monner, og verdens utslipp øker sterkt. Det er flere årsaker til at det er vanskelig å enes om løsninger på klimautfordringen.

Klimaendringene er et globalt fellesproblem. Virkningen på klimaet av tiltak i ett land vil i de fleste tilfeller være begrenset samtidig som tiltak koster. I slike situasjoner kan det være vanskelig å få til samarbeid fordi enkeltland vil kunne være tjent med å overlate ansvaret for å redusere utslipp til andre land. Land som ikke bidrar med kostbare tiltak, vil da kunne høste gevinstene ved reduserte klimaendringer samtidig som de slipper unna kostnadene. Det innebærer også at et samarbeid vil kunne være skjørt. I litteraturen omtales slike situasjoner ofte som gratispassasjerproblemet eller allmenningens tragedie.

Et annet forhold som gjør forhandlingene vanskelige, er at nytte og kostnader ved klimatiltak er ujevnt fordelt mellom land. Mange land vil kunne oppleve store skadevirkninger av klimaendringene, mens ulempene for andre blir mindre. Også tiltakskostnadene ved å nå togradersmålet variere mye mellom land. For eksempel anslår OECD at de høyeste tiltakskostnadene, regnet som andel av verdiskapingen, vil påløpe i framvoksende økonomier og i oljeproduserende land, jf. figur 6.4. Forskjellen skyldes særlig at industrilandene har en mer effektiv energibruk og et høyere inntektsnivå enn framvoksende økonomier.



Figur 6.4 Kostnader for å nå togradersmålet. Prosent av BNP i 2050

¹ Brasil, Russland, India, Indonesia, Kina, Sør-Afrika.

Kilde: OECD.

Industrilandene stod tidligere for mesteparten av de årlige utslippene av klimagasser. Den kraftige økonomiske veksten som disse landene har

opplevd siden den industrielle revolusjonen har bygget på bruk av fossile energikilder. I dag står framvoksende økonomier og utviklingsland for mesteparten av utslipp av klimagasser. Mange av disse landene prioriterer økonomisk vekst og fattigdomsreduksjon. Mot dette bakteppet har det vært vanskelig å enes om ansvarsfordelingen mellom rike og fattige land. Det er ulike syn på i hvilken grad rike land skal bidra til å finansiere utslippsreduksjoner og tiltak for tilpasning til endret klima i fattige land. Diskusjonene er både om kriteriene for bidrag, om hvor store bidragene skal være og om hvilke kriterier som skal legges til grunn for å fordele kostnadene mellom industrilandene. Inntekt per innbygger, nåværende utslippsnivå og historiske utslipp er faktorer som er trukket fram.

Dersom enkeltland eller en gruppe land ensidig gjennomfører tiltak for å begrense utslipp av klimagasser, vil det kunne øke kostnadene for virksomheter som forårsaker utslipp. Uten en global utslippspris kan bedrifter som er utsatt for konkurranse fra bedrifter i land uten klimatiltak, vurdere å flytte produksjon til land uten pris på utslipp og dermed gi økte utslipp i andre land.

Det kan også oppstå liknende effekter gjennom energimarkedene. En stram klimapolitikk i ett land, eller en gruppe land, kan føre til redusert etterspørsel etter fossile brensler. Dette gir lavere internasjonale priser på fossile brensler. I neste omgang fører det til økt etterspørsel etter fossilt brensel i land uten karbonskatt. Dermed øker utslippene i disse landene.

Karbonlekkasjen er generelt større for et lite geografisk område. Det er gjennomført flere studier for å anslå størrelsen på karbonlekkasje som følge av økte avgifter eller kvoterpriser. Analysene indikerer en karbonlekkasje på 10-30 pst. ved innføring av en ensidig utslippspris for store områder som OECD eller EU. Dette innebærer at de globale utslippene reduseres med 70-90 pst. av reduksjonen i de land hvor tiltakene gjennomføres. For mindre områder, som for eksempel Skandinavia, kan lekkasjen være betydelig og kan komme opp i 60-90 pst. For energiintensive bransjer som produksjon av sement, jern og stål anslås en lekkasje på 40-50 pst. selv for store regioner.⁸

Forholdene omtalt ovenfor bidrar til at global oppvarming er et svært krevende problem for verdenssamfunnet.

6.2.5 De internasjonale klimaforhandlingene

Gjennom de siste 20 årene har verdens land kommet fram til felles forståelse av klimautfordringen. Viktige skritt er tatt, men det har ikke vært et gjennombrudd i å realisere togradersmålet.

Norge arbeider for at en klimaavtale må bygge på resultatene til FNs klimapanel og inneholde folkerettslige utslippsforpliktelser for alle industriland og store utviklingsland. Dette vil gi større sikkerhet for at togradersmålet nås enn dersom landene selv melder inn hvor store utslippsreduksjoner de vil påta seg.

Forhandlingene om et internasjonalt avtaleverk omfatter flere elementer:

- Fastsetting av utslippsforpliktelser, felles og for hvert enkelt land
- Mobilisering av finansiell støtte til utviklingsland
- Økt innsats for teknologiutvikling og -overføring fra industriland til utviklingsland
- Økt innsats for kapasitetsbygging i utviklingsland
- Oppbygging av internasjonalt rammeverk og støtte til klimatilpasning.

Under klimatoppmøtet i desember 2011 ble det enighet om å starte arbeidet med å utvikle en avtale med juridisk bindende karakter for alle land. Arbeidet skal avsluttes i 2015, og den nye avtalen skal gjelde fra 2020. Enigheten fra 2011 er et skritt på veien mot å oppheve det rigide skillet mellom industriland og utviklingsland som lenge har preget klimaforhandlingene. Partene ble også enige om å se på muligheten for å øke ambisjonene i en ny avtale og for å få til større utslippsreduksjoner også før 2020.

For perioden fram mot 2020 vil det internasjonale avtaleverket ha to elementer. Det ene er en videreføring av Kyotoprotokollen i en ny forpliktellesperiode. I Doha ble det klart at EU, Sveits, Australia, Norge og enkelte andre land vil påta seg utslippsforpliktelser for perioden 2013-2020. I 2020 skal landene i gjennomsnitt ha redusert utslippene med om lag 20 pst. i forhold til utslippsnivået i 1990. Den nye forpliktellesperioden under Kyotoprotokollen dekker bare i overkant av 10 pst. av de globale utslippene. Det andre elementet er at landene som ikke forplikter seg i Kyotoprotokollen, omfattes av den politiske avtalen som ble inngått på klimakonferansen i Cancún i 2010, og oppfølgingen av denne. Avtalen bygger på innmeldte mål fra rundt 90 land om utslippsreduksjoner fram til 2020. Perioden fram mot 2020 må ses på som en overgangs-

⁸ Næss-Schmidt S., M. Bo Hansen og J. Sand Kirk (2011), *Carbon leakage from a Nordic perspective*, København, Nordisk ministerråd.

Boks 6.2 Klimamål og tiltak i utvalgte land

Rundt 90 land, som står for over 80 pst. av de globale utslippene, har meldt inn mål om utslippsreduksjoner fram til 2020. Ambisjonene er altfor lave til å bringe verdens utslipp på en bane som er i tråd med togradersmålet. Av landene som omtales under, er det kun EU som har forpliktelser under Kyotoprotokollen.

EU skal redusere utslippene i perioden 2013–2020 med 20 pst. i forhold til 1990. Dersom andre industriland også tar på seg like store forpliktelser, er EU villing til å redusere utslippene med 30 pst. i 2020. De viktigste virkemidlene er det europeiske systemet for handel med utslippskvoter. I tillegg kommer utslippskrav for bl.a. biler og nasjonale virkemidler i de sektorene som ikke er omfattet av kvotesystemet. Mål og tiltak for å øke andelen fornybar energi er også vedtatt.

USA har som mål å redusere utslippene av klimagasser med 17 pst. i 2020 i forhold til nivået i 2005. Til tross for at Kongressen i 2010 avviste forslaget til nasjonal klimalov, med bl.a. innføring av et kvotesystem, er det ikke usannsynlig at dette målet vil bli nådd. Lave gasspriser har ført til overgang fra kull til gass i kraftsektoren. Det er innført utslippskrav for nye kullkraftverk og utslippsstandarder for bilparken. Kvotesystemer på delstatsnivå kan også bidra til lavere utslipp.

Kina har mål om å redusere klimagassutslippene per BNP-enhet (utslippsintensiteten) med 40–45 pst. i 2020 sammenliknet med nivået

i 2005. I energiproduksjonen, som er den største utslippskilden, skal bruken av kull reduseres fra 70 pst. til 62 pst. innen 2015. Andelen ikke-fossil energi skal økes, i hovedsak med mer bruk av kjernekraft. Kina er i tillegg verdens største investor i fornybar energi.¹ Målet er at 20 pst. av energietterspørselen skal være fornybar innen 2020. Kina er i ferd med å etablere regionale kvotemarkeder og har som mål å etablere et nasjonalt kvotesystem. Kvotesystemene vil trolig omfatte mer enn bare energisektoren.

Brasil har lovfestet å redusere utslippene av klimagasser med 36 til 39 pst. i 2020 sammenliknet med en utslippsbane uten tiltak. Siden $\frac{3}{4}$ av utslippene kommer fra avskoging, landbruk og arealbruksendringer, vil størstedelen av tiltakene være rettet inn mot å begrense utslippene på disse områdene. Det meste av kraftproduksjonen er allerede basert på vannkraft, og bioetanol har erstattet 40 pst. av bensinen som brukes i biler. Nesten halvparten av tilbudet av energi er dermed basert på fornybare kilder.

Russlands mål er å redusere utslippene av klimagasser med 15–25 pst. i 2020 i forhold til nivået i 1990. Dette er betinget av at det kommer på plass et relevant system for å regne med reduksjoner i utslipp fra skog og jord, samt at store utslippsland tar på seg bindende forpliktelser.

¹ UNEP (2011), *Global Trends In Renewable Energy Investment 2011*, Frankfurt, UNEP.

fase, fra en situasjon der bare noen industriland har bindende utslippsforpliktelser mot en avtale med bindende forpliktelser for alle land.

Som en del av beslutningene fra Cancún og oppfølging av denne er det etablert et bredt rammeverk under klimakonvensjonen som omfatter bl.a. klimatilpasning, teknologioverføring, redusert avskoging, klimafinansiering, samt måling og kontroll av klimagassutslipp. Rammeverket inkluderer også et omfattende institusjonelt oppsett, med etablering av ulike komiteer og mekanismer. Det er videre en ambisjon at rike land skal bidra med 100 mrd. dollar per år fra 2020. Det grønne klimafondet er tiltenkt en viktig rolle i å formidle finansiell støtte til klimatiltak i utvi-

klingsland, både for å redusere landenes utslipp og for å hjelpe landene med å tilpasse seg endringer i klimaet.

Målet med de internasjonale klimaforhandlingene er å få til en global avtale fra 2020 i tråd med togradersmålet. I påvente av en slik avtale gjennomføres det tiltak for å begrense og redusere utslippene i en rekke land, både gjennom internasjonale og nasjonale initiativ, jf. boks 6.2.

Norske posisjoner i de internasjonale forhandlingene er nærmere omtalt i klimameldingen. Meldingen inneholder også omtale av enkelte internasjonale initiativer utenfor FN systemet, bl.a. partnerskapet for skogtiltak i utviklingsland, energi og klimainitiativet samt klimaarbeidet under Arktisk råd.

6.2.6 Norges klimapolitikk

Selv om klimaproblemet bare kan løses gjennom bred internasjonal samhandling, har det enkelte land et ansvar for å føre en aktiv nasjonal politikk for å redusere utslippene av klimagasser. Norge står for om lag 0,1 pst. av de globale utslippene av klimagasser.

Norsk klimapolitikk er basert på klimaforliket i Stortinget i 2012 og bygger på at vi fører en aktiv nasjonal klimapolitikk der vi bruker et bredt sett av virkemidler for å redusere de nasjonale utslippene. Internasjonalt arbeider Norge for en bred og ambisiøs klimaavtale i tråd med togradersmålet, som nedfeller konkrete forpliktelser for utslippsreduksjoner for både industriland og store utviklingsland.

Norge har som mål å være karbonnøytral innen 2050. Dersom en global og ambisiøs klimaavtale kommer på plass, der også andre industriland tar på seg store forpliktelser, skal Norge være karbonnøytral i 2030. Det innebærer at Norge skal finansiere utslippsreduksjoner utenlands som tilsvarer resterende innenlandske utslipp av klimagasser. Fram til 2020 skal Norge ta ansvar for å redusere utslippene tilsvarende 30 pst. av egne utslipp i 1990.

Norge oppfylder sin Kyotoforpliktelse for perioden 2008-2012 uten behov for statlig kvotekjøp. På frivillig basis har vi i tillegg overoppfylt den første Kyotoforpliktelsen med 10 pst. Norge har sammen med EU og noen få andre land påtatt seg utslippsforpliktelser i den andre perioden under Kyotoprotokollen. For perioden 2013-2020 skal Norge begrense de gjennomsnittlig årlige utslippene av klimagasser til 84 pst. av utslippene i 1990. Dette er i tråd med målet om å redusere utslippene med 30 pst. i 2020.

Gjennom klimaforliket er det bred enighet om målet om at Norge innen midten av dette århundret skal bli et lavutslippssamfunn. Det innebærer en omstilling der vi bl.a. skal produsere mer fornybar energi, fase den inn på områder som i dag bruker fossil energi og bruke energien mer effektivt. Vi skal utvikle ny, klimavennlig teknologi her hjemme og ta i bruk teknologi utviklet i utlandet.

Hovedvirkemidlene i klimapolitikken er avgifter og deltakelse i det europeiske systemet for handel med utslippskvoter. Disse virkemidlene setter en pris på utslipp av klimagasser og bidrar dermed til å endre produksjons- og forbruksmønstre over tid. Etter utvidelsen av EUs kvotesystem i 2013 er rundt 80 pst. av alle klimagassutslippene i Norge underlagt økonomiske virkemidler. I tillegg til kvoter og avgifter brukes andre virkemid-

ler, herunder direkte regulering, standarder, avtaler og subsidier av utslippsreducerende tiltak. Satsing på forskning og utvikling er også viktig.

Norge innførte avgifter på utslipp av klimagasser allerede i 1991, og det er gjennomført flere klimatiltak siden. I Norges siste rapportering under FNs klimakonvensjon ble det på usikkert grunnlag anslått at tiltakene reduserer utslippene av klimagasser med i størrelsesorden 11-14 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2010 og 13-17 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2020, sammenliknet med et forløp uten disse tiltakene.

Norge bidrar i tillegg til betydelige utslippsreduksjoner i utlandet gjennom klima- og skoginitiativet og bistand til at utviklingsland skal utnytte fornybare energiresurser. Gjennom kjøp av klimakvoter i utviklingsland bidrar vi til utslippsreduksjoner, overføring av teknologi og kunnskap til utviklingsland, samt til utvikling av kvotemarkeder.

I klimameldingen ble det foreslått å forsterke den nasjonale virkemiddelbruken på en rekke områder. Meldingen gir også en nærmere oversikt over målene og de viktigste virkemidlene i norsk klimapolitikk.

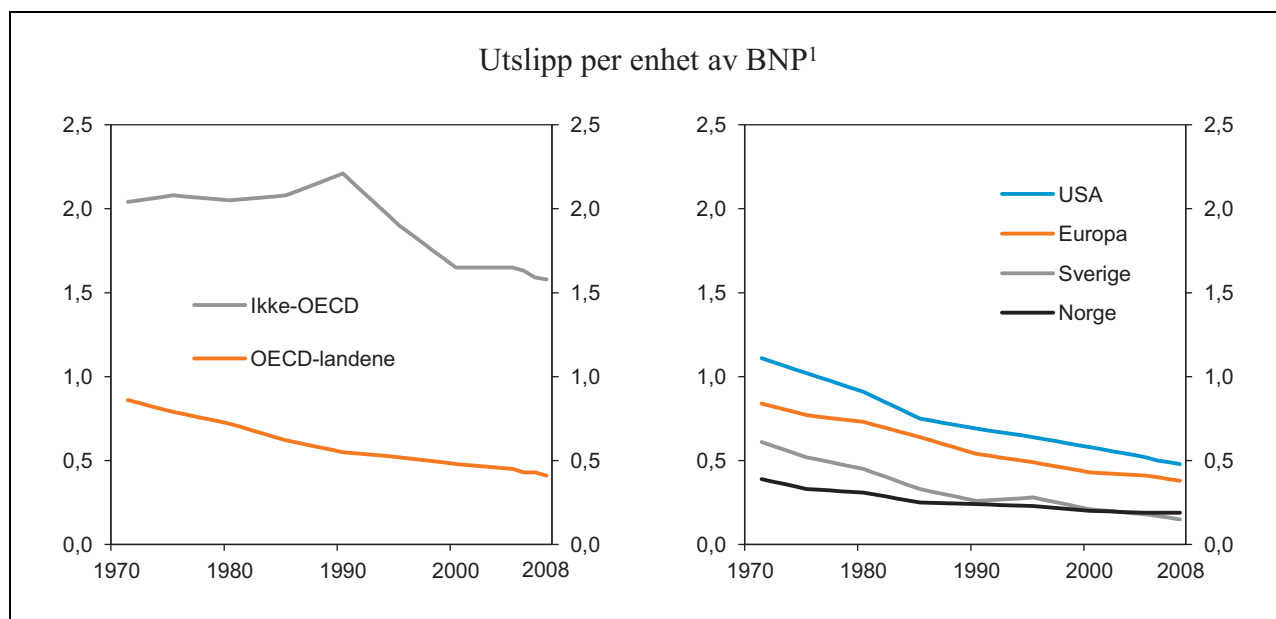
6.3 Utslipp til luft i Norge

I dette avsnittet presenteres nye framskrivinger av miljøskadelige utslipp til luft. Framskrivingene er oppdatert med utgangspunkt i de makroøkonomiske framskrivingene i denne meldingen. I tråd med internasjonale retningslinjer er framskrivingene basert på vedtatt politikk. De gir derfor anslag for utslippene ved en videreføring av dagens virkemiddelbruk. Framskrivingene er dermed ikke en beskrivelse av Regjeringens mål og fanger ikke opp effekter av endret bruk av virkemidler framover. Framskrivingene er basert på beregningstekniske forutsetninger, jf. vedlegg 1.

6.3.1 Utslipp av klimagasser

I internasjonal sammenheng har Norge og andre nordiske land brukt omfattende virkemidler for å begrense veksten i klimagassutslippene. Nedgangen i utslippsintensitet har vært prosentvis sterkere enn i de fleste andre industriland, jf. figur 6.5.

Det er store forskjeller i landenes utslippsintensitet. Utslippsintensiteten er betydelig lavere i OECD-området enn i resten av verden. Dette henger bl.a. sammen med at utslippene av klimagasser normalt reduseres i forhold til BNP etter



Figur 6.5 Utslppsintensitet. Kilo CO₂ per enhet BNP i USD

¹ Utviklingen i utslipp per BNP-enhet (utslppsintensitet) reflekterer en kombinasjon av endringer i næringsstruktur, teknologisk framgang og energi- og klimapolitikk som påvirker energieffektivitet og klimagassutslipp.

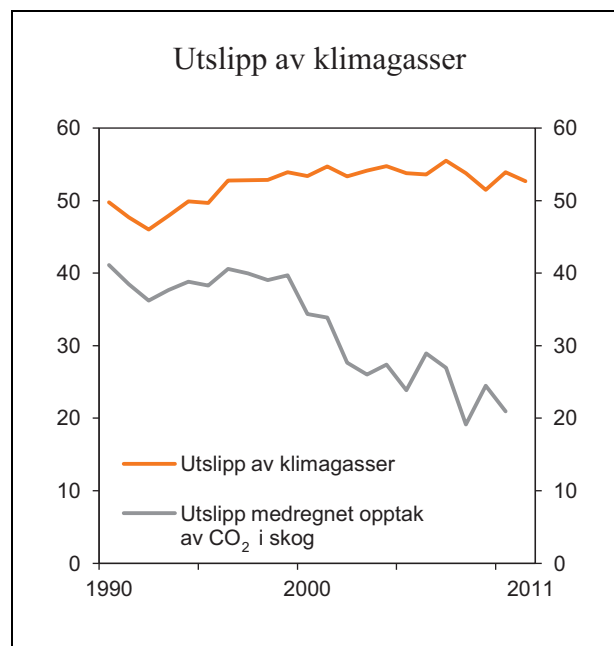
Kilde: IEA.

hvert som knappe ressurser utnyttes mer effektivt. I tillegg har globaliseringen ført til at en del relativt energikrevende vareproduksjon er blitt flyttet fra industriland til utviklingsland og framvoksede økonomier. Høyere energikostnader i en del industriland, bl.a. som følge av kvoteplikt og avgifter på utslipp, har forsterket denne utviklingen.

I USA er klimagassutslippene per enhet BNP fortsatt høyere enn i de fleste andre vestlige land. Norge har en forholdsvis lav utslppsintensitet, blant annet som følge av en aktiv nasjonal politikk over lang tid og stor tilgang på fornybar energi.

I 2011 var Norges utslipp av klimagasser 52,7 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Bortsett fra i 2009, da nedgangen i den økonomiske aktiviteten bidro til lavere utslipp, har ikke utslippene vært så lave siden 1995. Utslippene i 2011 var likevel 5,8 pst. høyere enn i 1990. I samme periode har befolkningen i Norge økt med vel 16 pst. Utslipp per innbygger har dermed blitt redusert med om lag 10 pst. fra 1990 til 2011. I disse tallene er det ikke regnet med årlig opptak av karbon i skog- og arealbruksektoren. Klimagassregnskapet viser at skog og andre landarealer i Norge de siste årene har tatt opp mellom 27 og 35 mill. tonn CO₂ årlig, jf. figur 6.6. Dette tilsvarer over halvparten av de totale norske utslippene av klimagasser i perioden. Det er i hovedsak skogen som står for CO₂-opptaket.

Ifølge utslppsregnskapet var utslippene fra olje- og gassvirksomheten rundt 13½ mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2011. Denne virksomheten er dermed den største utslppskilden i Norge. Utslippene fra sektoren har økt med vel 70 pst.



Figur 6.6 Utslipp av klimagasser i Norge. Mill. tonn CO₂-ekvivalenter

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Klima- og forurensningsdirektoratet.

Tabell 6.1 Utslipp av klimagasser etter sektor. Mill. tonn CO₂-ekvivalenter

	1990	2000	2010	2011	2020	2030
Utslipp av klimagasser	49,7	54,4	53,9	52,7	54,5	52,2
Petroleum og el.produksjon	8,2	14,2	15,4	14,9	16,2	13,8
Fastlandsnæringer uten el.produksjon	41,5	40,2	38,5	37,8	38,3	38,4
Industri og bergverk	19,4	17,4	12,7	.	12,4	12,6
Innenlandske samferdselsnæringer	4,4	6,3	8,5	.	8,8	8,8
Husholdninger	6,1	5,2	5,3	.	5,4	5,7
Øvrige aktiviteter ¹	11,5	11,3	11,9	.	11,7	11,3
Opptak i skog	8,7	19,1	32,9	.	23,8	19,8
Utslipp av klimagasser medregnet opptak i skog	41,1	35,4	21,0	.	30,7	32,4

¹ Primærnæringer, tjenesteyting, bygg og anlegg m.m.

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

siden 1990, i hovedsak som følge av økt olje- og gassaktivitet. Utslippene fra industri og bergverk har falt med nesten 40 pst. de siste 20 årene. Nedgangen skyldes i stor grad reduserte utslipp av andre klimagasser enn CO₂. Utslippene fra veitrafikk har vokst med nesten 30 pst. siden 1990, men økningen har stoppet opp de siste årene til tross for sterk befolkningsvekst. Nedgangen i utslippene fra industrien har bidratt til at de samlede utslippene av klimagasser fra fastlandsøkonomien er redusert med 3-4 mill. tonn CO₂-ekvivalenter siden 1990. Siden 2005 er utslippene per innbygger redusert med 1 tonn CO₂-ekvivalenter, svarende til en nedgang på rundt 10 pst.

I de tekniske framskrivningene anslås utslippene av klimagasser, gitt uendret virkemiddelbruk, å ligge relativt stabilt fram mot 2020, for deretter å avta noe i 2030, jf. tabell 6.1. Forløpet for utslippene må ses i sammenheng med at utslippene fra petroleumsvirksomheten ventes å øke noen år framover for deretter å avta fram mot 2030. Bindingen i skog anslås å avta noe, men likevel vil opptak av CO₂ i skog binde 2/5 av utslippene av klimagasser fra norsk territorium framover. I klimameldingen ble det varslet en rekke nye tiltak for å redusere de nasjonale utslippene av klimagasser. Effekten av disse tiltakene er ikke innarbeidet i anslagene, men kommer i tillegg.

Utslippene av andre klimagasser enn CO₂ anslås samlet å ligge på rundt 8 mill. tonn CO₂-ekvivalenter fram til 2030, jf tabell 6.2. Fram mot 2020 motsvares imidlertid lavere utslipp av

metan i noen grad av høyere utslipp av HFK-gasser som en følge av økt bruk av kjøleinstrumenter som inneholder HKF.

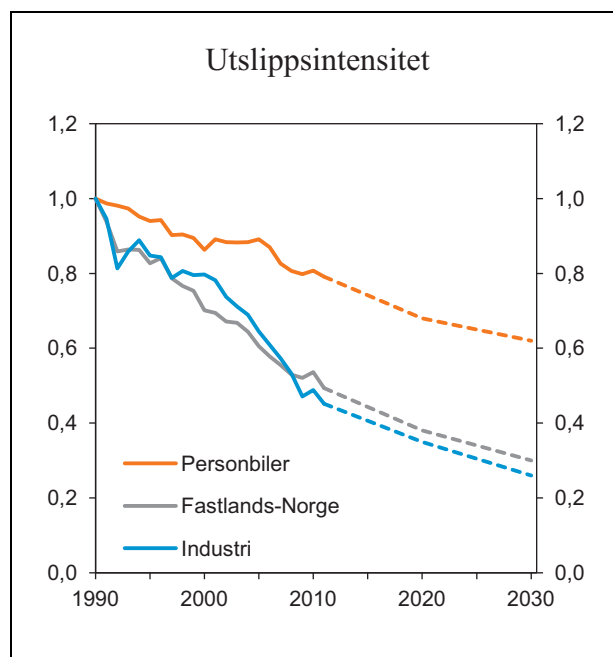
Den observerte nedgangen i utslippintensiteten i fastlandsøkonomien anslås å fortsette, jf. figur 6.7. Nedgangen må ses i sammenheng med at mesteparten av verdiskapingen kan føres tilbake til forbedringer i våre evner til å utnytte knappe ressurser, herunder fossile brensler, bl.a. gjennom tekniske og organisatoriske nyvinninger og bedre kapitalutstyr. Prising av klimagassutslipp bidrar til en slik dreining. Fortsatt økning i tjenesteytende næringers andel av økonomien bidrar også til nedgang i utslippintensiteten.

Framskrivninger av miljøskadelige utslipp til luft ble sist presentert i Nasjonalbudsjettet 2011. Framskrivningene i denne meldingen innebærer en nedjustering av anslaget for utslippene i 2020 med 3 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Utslippene anslås nå lavere i 2020 enn tidligere til tross for at anslaget for befolkningen i Norge i 2020 er oppjustert med 300 000 personer. Høyere befolkning trekker isolert sett i retning av økt aktivitet og økte utslipp av klimagasser.

Oppdatert informasjon om produksjon og utslipp i petroleumssektoren innebærer at utslippene fra denne sektoren anslås å øke fram til rundt 2015 for deretter gradvis å avta. Forløpet må ses i sammenheng med den ventede utvinningen av olje og gass på norsk sokkel. Sammenliknet med Nasjonalbudsjettet 2011 vil utslipp i 2020 kunne bli noe lavere enn tidligere lagt til grunn. Utslippene i 2030 er oppjustert med rundt 2½ mill. tonn.

Anslaget for utslippene i fastlandsøkonomien er nedjustert med nærmere 2 mill. tonn i både 2020 og 2030 sammenliknet med tallene i Nasjonalbudsjettet 2011. Høyere oljepris trekker isolert sett i retning av lavere utslipp fra bl.a. veitrafikk og fra bruk av fyringsolje. Forbruket av fyringsolje i husholdningene forventes også å avta markert framover bl.a. som en følge av at virkemiddelbruken er blitt trappet opp de senere årene. I framskrivingene er det lagt til grunn at kraftintensiv industri på lang sikt vil ha et forbruk av elektrisk kraft på om lag samme nivå som i 2010. Som følge av økt produktivitet vil produksjonen i kraftintensiv industri likevel øke noe over tid, og utslipp per produserte enhet vil avta, jf. figur 6.7. Nedgangen i utslippsintensitet framover antas å bli på linje med historisk trend. Den nasjonale satsingen på klimateknologi kan gi reduserte klimagassutslipp og varige energibesparelser i industrien framover, men det er ikke mulig på sikkert grunnlag å anslå effekten av en slik innsats. Det er f.eks. usikkert når, hvor sterkt og i hvilken sektor økt innsats på forskning og teknologiutvikling vil gi resultater i form av reduserte utslipp. Utslippene fra industrien anslås noe lavere enn det som lå til grunn i Nasjonalbudsjettet 2011.

Utslippene fra veitransport anslås også noe lavere i 2020 og 2030 enn tidligere lagt til grunn. Veksten i utslippene fra veitransport anslås å avta betydelig sammenliknet med utviklingen fram til midten på 2000-tallet. Dette henger bl.a. sammen med at det etter omleggingen av bilavgiftene er observert at utslippsveksten har flatet ut. Teknologiforbedringer og lavere trafikkvekst per person bidrar til at denne utviklingen antas å fortsette. Dette illustreres også i figur 6.7 som viser utslipp per kjørte kilometer for personbiler. Stadige for-



Figur 6.7 Utslippsintensiteter i fastlandsøkonomien. 1990=1

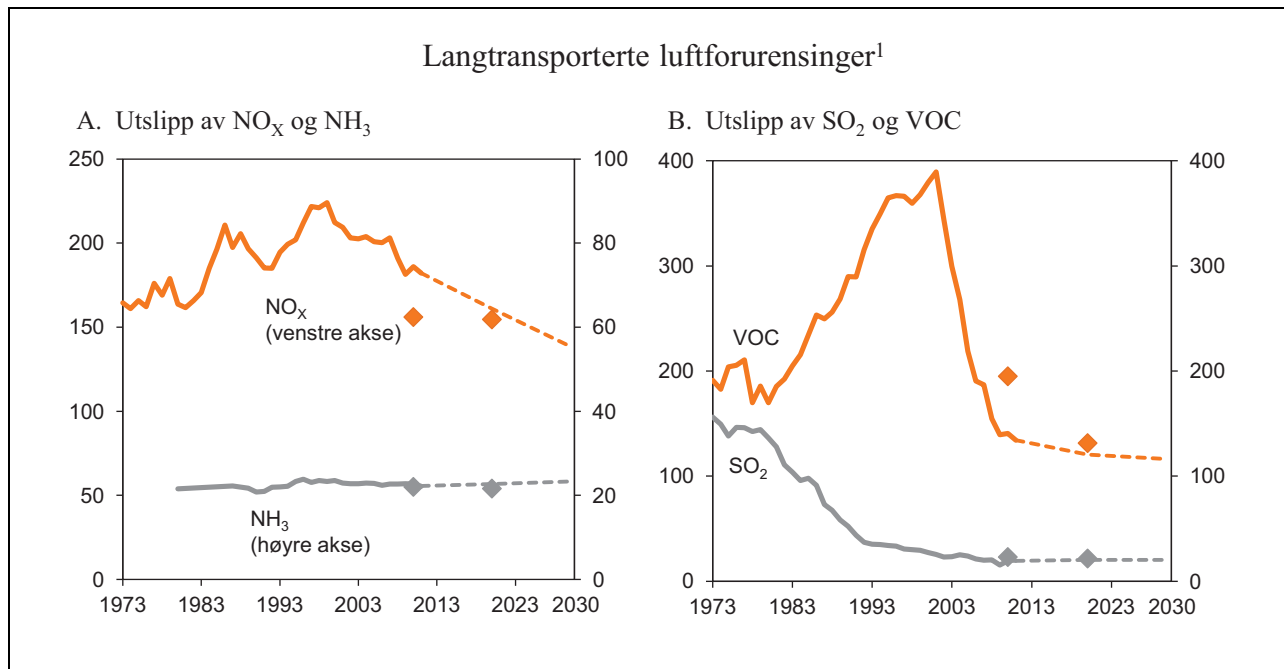
Kilder: Statistisk sentralbyrå, Klima- og forurensningsdirektoratet og Finansdepartementet.

bedringer i teknologi har gjennom flere tiår ført til at utslippsintensiteten har falt. Strengere miljøregulering gjennom høye drivstoffavgifter i en rekke land og økte krav til utslippsstandarder har bidratt til utviklingen av mer drivstoffeffektive biler. Høy befolknings- og trafikkvekst har likevel ført til at utslippene fra veitrafikk har økt. En videreføring av dagens sterke insentiver til å velge utslippseffektive biler og fortsatt teknologiforbedringer vil bidra til effektivisering av bilparken også framover.

Tabell 6.2 Utslipp av klimagasser. Mill. tonn CO₂-ekvivalenter

	1990	2000	2010	2011	2020	2030
Sum klimagasser	49,8	50,8	53,9	52,7	54,5	52,2
CO ₂	34,8	35,8	45,5	44,2	46,2	44,5
Andre klimagasser	15,0	15,0	8,4	8,5	8,3	7,7
CH ₄	4,7	4,7	4,3	4,3	3,9	3,7
N ₂ O	4,8	4,8	3,1	3,0	3,0	3,0
HFK og PFK	3,4	3,4	1,0	1,1	1,4	1,0
SF ₆	2,2	2,2	0,1	0,1	0,1	0,1

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



Figur 6.8 Utslipp av langtransporterte luftforurensinger omfattet av Gøteborgprotokollen. 1 000 tonn

¹ Firkantene viser utslippsforpliktelse i Gøteborgprotokollen for 2010 og 2020.

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

6.3.2 Utslipp av langtransporterte luftforurensinger

Utslippene av langtransporterte luftforurensinger reguleres under Gøteborgprotokollen og omfatter nitrogenoksid, svoveldioksid, flyktige organiske forbindelser utenom metan, ammoniakk og partikler. Disse forurensingene spres over landegrenser via atmosfæren og bidrar bl.a. til forsurening, helseskadelige konsentrasjoner av partikler og dannelse av bakkenært ozon. Med unntak av ammoniakk er de registrerte utslippene redusert siden 1990, jf. figur 6.8.

Norges utslipp var i 2010 under taket for de tre gassene SO_2 , NH_3 og NMVOC, mens utslippene av NO_x lå godt over forpliktelsen. Landene som er parter til Gøteborgprotokollen, ble i mai 2012 enige om nye utslippsforpliktelser fra 2020.

Siden 1990 har utslippene av nitrogenoksider (NO_x) falt med nærmere 5 pst. Det er særlig lavere utslipp fra veitrafikk som har bidratt til nedgangen. Utviklingen skyldes at det ble innført avgasskrav til nye bensindrevne kjøretøy i 1989 og at disse senere er skjerpet og utvidet til andre kjøretøygrupper. Også utslippene fra sjøfart og fiske har falt de siste årene, bl.a. som følge av tiltak finansiert av Næringslivets NO_x -fond og en gradvis utfasing av eldre motorer med høye utslipp. Utslippene fra olje- og gassvirksomheten har økt

med rundt 80 pst. siden 1990 og tilsvarte nærmere 30 pst. av de samlede NO_x -utslippene i 2011.

I framskrivingene avtar utslippene av NO_x til 161 000 tonn i 2020, jf. tabell 6.3. Utslippene ventes å avta ytterligere fram mot 2030. Dette må ses i sammenheng med at gjeldene og nye (euro VI) avgasskrav til kjøretøyene gir reduserte utslipp. Nedgangen motvirkes noe av overgangen fra bensin- til dieseldrevne personbiler. I tillegg ventes utslippene fra olje- og gassvirksomheten å avta etter 2015.

I henhold til Gøteborgprotokollen har Norge forpliktet seg til å redusere utslippene av NO_x med 23 pst. innen 2020 i forhold til utslippsnivået i 2005. Utslippene av NO_x anslås dermed å ligge noe over forpliktelsen som, med dagens regnskap

Tabell 6.3 Utslipp av langtransporterte luftforurensinger. 1 000 tonn

	1990	2010	2011	2020	2030
NO_x	191,2	185,9	182,2	161,0	138,6
SO_2	52,2	19,5	19,4	20,4	20,2
NMVOC	289,8	140,7	134,3	120,6	116,3
NH_3	20,8	22,7	22,2	22,7	23,3

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

for utslippene i 2005, tilsvarer om lag 155 000 tonn i 2020. Det er i framskrivingene ikke tatt hensyn til effekten av den reviderte NO_x-avtalen fra 2010. Avtalen dekker om lag 55 pst. av utslippene og gjelder for perioden 2011-2017. Målet med avtalen er å gjennomføre tiltak som, når de har full effekt etter 2017, vil redusere de årlige utslippene av NO_x med 16 000 tonn. Kravet til utslippsreduksjoner for 2011 er oppfylt.

Utslippene av flyktige organiske forbindelser utenom metan (NMVOC) var i 2006 for første gang under forpliktelsen på 195 000 tonn i første Gøteborgperiode. Utslippene har fortsatt å falle de senere årene og var nesten 70 pst. lavere i 2011 enn i 2001, som er året da utslippene var på sitt høyeste. Det er først og fremst lavere utslipp fra lasting og lagring av råolje på sokkelen som har ført til nedgangen i utslippene av NMVOC de siste ti årene. Utslipp av NMVOC fra veitrafikk har falt jevnt i hele perioden. Dette er en utvikling som først og fremst må ses i sammenheng med avgasskravene som ble innført for bensindrevne biler i 1989, og som forsterkes av overgangen fra bensin- til dieseldrevne biler.

Utslippene av NMVOC avtar i framskrivingene til rundt 120 000 tonn i 2020 og anslås å falle ytterligere noe fram mot 2030. Lavere aktivitet innenfor olje- og gassutvinning trekker utslippene ned. For andre sektorer ventes det derimot en liten vekst som følge av økt økonomisk aktivitet. De nye avtaleforpliktelsene for 2020 innebærer en utslippsreduksjon på 43 pst. i forhold til nivået i 2005. Utslippene av NMVOC i 2020 anslås dermed å ligge under utslippsforpliktelsen som tilsvarer 131 000 tonn med dagens regnskap for utslippene i 2005.

Utslippene av svoveldioksid (SO₂) er mer enn halvert siden 1990 og har siden 2007 ligget lavere enn kravet i første Gøteborgperiode på maksimalt 22 000 tonn per år fra og med 2010. I framskrivingene øker SO₂-utslippene marginalt fra dagens nivå på rundt 19 000 tonn til rundt 20 000 tonn i både 2020 og 2030. Det er økt aktivitet i industrien som bidrar til noe høyere utslipp framover. Gøteborgforpliktelsen for 2020 innebærer en utslippsreduksjon på 10 pst. i forhold til nivået i 2005. Utslippene av SO₂ anslås dermed i 2020 å ligge under utslippsforpliktelsen som tilsvarer 21 600 tonn med dagens regnskap for utslippene i 2005.

Selv om utslippene av ammoniakk (NH₃) var rundt 6 pst. høyere i 2011 enn i 1990, er de lavere enn forpliktelsen i første Gøteborgperiode på 23 000 tonn. Prosessutslipp fra landbruk utgjorde rundt 90 pst. av utslippene. Framskrivingene er basert på en videreføring av dagens rammebetingelser for landbruket, inkludert et sterkt

importvern for innenlandske landbruksprodukter. Framskrivingene bygger på Statistisk sentralbyrås middelalternativ for befolkningsutvikling. Dette gir en jevn økning i jordbruksproduksjonen, som igjen bidrar til en liten økning i de samlede utslippene til knapt 23 000 tonn fram mot 2030. Gøteborgforpliktelsen for 2020 innebærer en utslippsreduksjon på 8 pst. i forhold til nivået i 2005. Utslippene av NH₃ i 2020 anslås dermed å ligge over utslippsforpliktelsen som tilsvarer 21 000 tonn med dagens regnskap for utslippene i 2005.

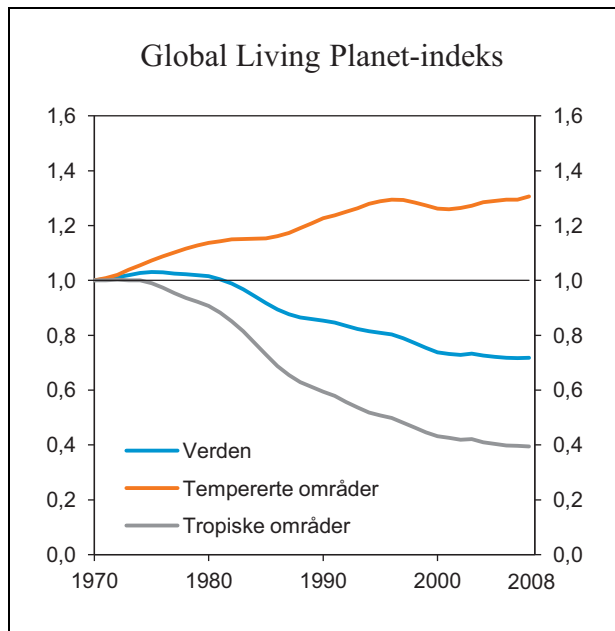
Ved revisjonen av Gøteborgprotokollen i 2012 påtok Norge seg å redusere utslippene av små, helseskadelige partikler (PM_{2,5}) med 30 pst. sammenliknet med utslippene i 2005. Med dagens utslippsregnskap tilsvarer dette et årlig utslipps-tak på om lag 36 000 tonn fra 2020. Det er ikke utarbeidet fremskrivninger basert på makroøkonomiske aktivitetsanslag for disse utslippene.

6.4 Naturmangfold

6.4.1 Trusler mot naturmangfoldet

Naturen er grunnlag for produksjon av mange varer og tjenester som er viktige for velferd og livskvalitet. For eksempel vil en stor del av verdens produksjon av frukt og grønnsaker ikke være mulig uten at bier bidrar til pollinering. De aller fleste typer medisiner er utviklet av planter, og stadig nye anvendelsesområder dukker opp. For vedvarende å kunne høste av naturen er vi avhengige av å unngå overbeskatning av ressurser. Når arter utarmes eller forsvinner, mister vi framtidige muligheter.

Tap av naturmangfold er en av de største globale miljømessige utfordringene. Tross noen lyspunkter i enkelte land og områder har jordens naturmangfold avtatt gjennom lang tid. Presset på naturmiljøet kommer særlig fra avskoging i utviklingsland, mer intensivt jordbruk, økt samferdsel, spredning av arter til nye geografiske områder og klimaendringer. Viktige underliggende drivkrefter er global befolkningsvekst og økende forbruk per innbygger kombinert med mangelfull regulering av utnyttelsen av mange naturressurser. Uten nye tiltak ventes denne utviklingen å fortsette. Relativt størst kan tapet av naturmangfold å bli i Sørøst-Asia, Europa og det sørlige Afrika. En mye brukt indeks for utviklingen i naturmangfoldet er den såkalte «Living Planet Index» (LPI). Denne indikatoren fokuserer på utbredelsen av arter og er basert på trender i bestanden av verdens pattedyr, fisker, fugler og



Figur 6.9 Global Living Planet Indeks. 1970=1

Kilde: World Wide Fund for Nature.

krypdyr. Indikatoren er utviklet av World Wide Fund for Nature (WWF) i samarbeid med FNs miljøorganisasjon. LPI rapporterer en reduksjon på 28 pst. i verdens artsmangfold blant de undersøkte bestandene siden 1970, jf. figur 6.9.

Reduksjonen i naturmangfoldet har vært størst i tropene, med vel 60 pst. Det har sammenheng med en betydelig avskoging og forringelse av skogen gjennom flere tiår. I tempererte områder har derimot indeksen i denne perioden vist en økning på vel 30 pst. Det er særlig blant marine ressurser at forbedringen har vært stor i tempererte områder. Bedre regulering av beskatning av skog, fiske og jaktbare dyr i denne delen av verden har bidratt til dette. Dessuten har befolkningsøkning og økonomisk vekst i denne perioden vært lavere her enn i tropene.

Utviklingen i naturmangfoldet var annerledes i perioden før 1970, som er startåret for LPI-indeksen. Gjennom flere hundre år fram til midten av 1900-tallet var avskogingen betydelig større i tempererte områder enn i tropiske områder. Gjennom siste halvdel av 1900-tallet ble skogsutbredelsen stabilisert i tempererte områder, samtidig som det skjedde en betydelig avskoging i tropiske områder. Den sterke nedgangen i tropene gjennom de siste tre tiår av 1900-tallet ser imidlertid ut til nesten å ha stanset etter år 2000.

Globalt er artsmangfoldet fremdeles størst i verdens skoger, særlig i de tropiske regnskogene. Selv om det fortsatt er betydelig avskoging i

mange områder, har samlet avskoging i verden avtatt markert de siste årene. Dette henger både sammen med redusert avskoging i Brasil og andre land i Sør-Amerika og en netto tilvekst i boreale skoger i Kina og i flere industriland. WWF peker samtidig på at en forventet stabilisering av skogdekke i verden ikke nødvendigvis medfører at tapet av naturmangfold også stanser. Det skyldes at en økende andel av verdens skoger antas å bli gjenstand for kommersiell hogst og stadig mer vil bestå av plantasjer. Begge disse utviklingstrekkene medfører redusert naturmangfold.

Også miljøtilstanden i verdens kyst- og havområder forverres til tross for bedring blant marine ressurser i tempererte strøk. Skadene på miljøet er størst i kystnære og grunne farvann nær tett befolkede områder. Det er i disse områdene og på kontinentalsoklene en finner de mest produktive økosystemene, de viktigste høstbare bestandene og de viktigste petroleumsressursene. FNs ekspertgruppe for havmiljø (GESAMP) har identifisert forurensning fra landbaserte kilder, ødeleggelse av leveområder for marine arter, effekter av fiskeriene og introduksjon av fremmede arter som hovedtrusler mot de marine økosystemene og den verdiskapingen som de marine ressursene gir. OECD anslår at mer enn 30 pst. av verdens fiskebestander er overutnyttet eller utarmet, om lag 50 pst. er fullt utnyttet og mindre enn 20 pst. har potensial for økt utnyttelse. Redusert naturmangfold over tid har ført til en reduksjon i nivået på den årlige tjenestestrømmen fra økosystemer, noe som kan ha bidratt til å trekke veksten i globalt BNP ned.⁹

For å redusere tapet av naturmangfold og arter er det avgjørende å redusere avskogingen, særlig i tropiske områder, stanse overfisket, redusere og helst stanse utslipp av giftige stoffer og begrense menneskeskapte klimaendringer. Dette vil ikke være mulig uten langt strengere regulering enn i dag av miljøskadelig aktivitet i de fleste land.

OECD peker på at prising av økosystemtjenester er et av de mest effektive virkemidler for å få til en slik utvikling. Det innebærer at bedrifter og husholdninger får økonomiske insentiver til å ta hensyn til potensielle skadevirkninger på miljøet av sine handlinger. Høsting av naturressurser, bl.a. fra skog og fiske, må foregå på en bærekraftig måte. Dette krever at myndighetene fastsetter grenser for maksimale uttak av ressurser og sørger for at disse ikke overskrides.

⁹ TEEB (2008), *The economics of ecosystems and biodiversity: An interim report*, Wesseling, European Communities.

På det tiende partsmøtet under konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) ble det vedtatt et overordnet mål for 2020 om en «effektiv» handling for å stanse tapet av biologisk mangfold for å sikre at økosystemene i 2020 er robuste og leverer livsviktige økosystemtjenester. Det ble også vedtatt en protokoll om rettferdig fordeling av genetiske ressurser. 193 land har sluttet seg til konvensjonen. Det er positivt med en slik bred oppslutning, men resultatet vil avhenge av innsatsen i de enkelte land. Avtalen er juridisk bindende, men det er ingen sanksjoner ved manglende måloppfyllelse.

Det finnes mange eksempler på at målrettede tiltak raskt har gitt positive resultater for arter og naturmangfold. For eksempel har regulering av fangst av flere fiskearter i havområdene rundt Norge ført til at bestandene har tatt seg kraftig opp, slik at årlig beskatning senere har kunnet øke betydelig. Flere utviklingsland har de senere årene klart å få til en betydelig reduksjon i avskogingen, og i Kina har man klart å få til en sterk tilvekst i skogbestanden etter mange år med nedgang. Kunnskap om utviklingen av naturmangfold og økosystemtjenester er på mange områder mangelfull. Det nyopprettede naturpanelet (IPBES) vil bidra med ny kunnskap.

6.4.2 Utviklingen i Norge

Også i Norge er det utfordringer knyttet til tap av naturmangfold. Totalt er 125 arter utdødd etter år 1800. Den siste offisielle gjennomgangen av tilstanden for arter i Norge, norsk rødliste for arter i 2010 fra Artsdatabanken, viser at vi har 2 398 truede arter. Reduksjon og bortfall av tareskog, noen bestander av villaks og stor reduksjon i flere bestander av sjøfugl er eksempler på en negativ utvikling også i Norge. Enkeltarter som fjellrev, damfrosk, elvemusling og planten rød skogfrue står i fare for å forsvinne. Villreinen er i tilbakegang. I en del tilfeller er årsaken til at arter er truet i Norge at de her lever i randsonen av sitt naturlige leveområde, mens de kan være tallrike i andre land. Over tid vil en del arter forsvinne, mens nye dukker opp selv uten menneskelig påvirkning. Den viktigste årsaken til at arter nå er truet er imidlertid menneskeskapt arealendringer i artenes leveområder.

Naturmangfoldloven, som trådte i kraft i 2009, skal sikre at hensynet til naturmangfold ivaretas. Loven gir regler for bærekraftig bruk og vern av naturen og inneholder bl.a. nye virkemidler for å ivareta truede naturtyper og arter.

I Norge forvaltes mange av de økonomisk viktigste fiskeartene nå på en bærekraftig måte. Nordøstarktisk torsk har nådd den høyeste bestanden siden målingene startet etter andre verdenskrig. Også vårgytende sild anslås å ha nådd full reproduksjonskapasitet og høstes bærekraftig. For andre bestander er imidlertid utviklingen mindre gunstig. Nordsjøtorsk har redusert reproduksjonsevne, og uttaket er sannsynligvis ikke bærekraftig. Bestandene av ål og uer er truet.

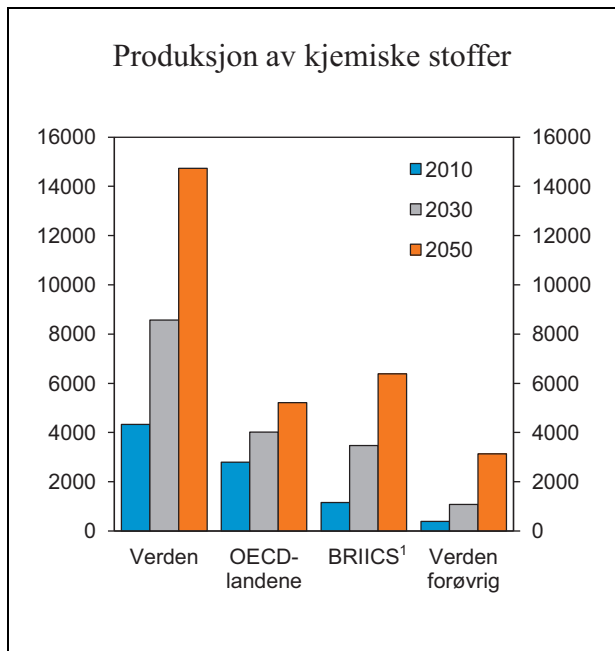
Villaksen er et eksempel på en art som representerer betydelige verdier. Økonomisk er villaksen også viktig for oppdrettsnæringen ved at den bidrar med genetisk materiale som også oppdrettsnæringen kan dra nytte av. Lakseparasitten Gyrodactylus salaris er, i tillegg til lakselus og rømt oppdrettslaks, en av de største truslene mot bestandene av villaks. Denne parasitten påfører Norge et årlig samfunnsøkonomisk tap på opp mot 250 mill. kroner. Dette illustrerer at potensiell skade fra enkelte fremmede arter i den norske naturen kan være stor.

De samfunnsøkonomiske kostnadene ved redusert naturmangfold kommer i dag ikke klart fram i bedrifts- eller nasjonalregnskap. Regjeringen har nedsatt et ekspertutvalg som skal beskrive status og utviklingstendenser for naturmangfoldet i Norge. Utvalget skal bl.a. peke på økosystemer som er under press eller i nedgang og analysere årsakene til dette.

6.5 Miljøgifter

Miljøgifter er skadelige kjemiske forbindelser som er lite nedbrytbare, hopper seg opp i naturen og medfører en gradvis forgiftning av jord, luft, vann, mennesker og dyr. Slike stoffer kan forårsake skader selv i små konsentrasjoner. Kjemikalier benyttes i stor grad til å forbedre produkter og tjenester, og kjemisk industri har blitt en av de største næringene i verden. Produktene bidrar til økt levestandard og bedre helse rundt om i verden. Samtidig medfører produksjonen og bruk av noen kjemiske stoffer alvorlige skade på helsen og miljø. bl.a. ved at de kan framkalle sykdom og skade forplantningsevne og arvestoff.

Både mengden, antall stoffer og antall bruksområder for kjemiske produkter har økt betraktelig de siste tiårene. I OECDs Environmental Outlook to 2050 anslås det at verdens produksjon av kjemikalier vil øke med om lag 3 pst. per år fram mot 2050, jf. figur 6.10. Veksten ventes å bli sterkest i utviklingsland og framvoksende økonomier.



Figur 6.10 Produksjon av kjemiske stoffer. Mrd. USD i 2007-priser

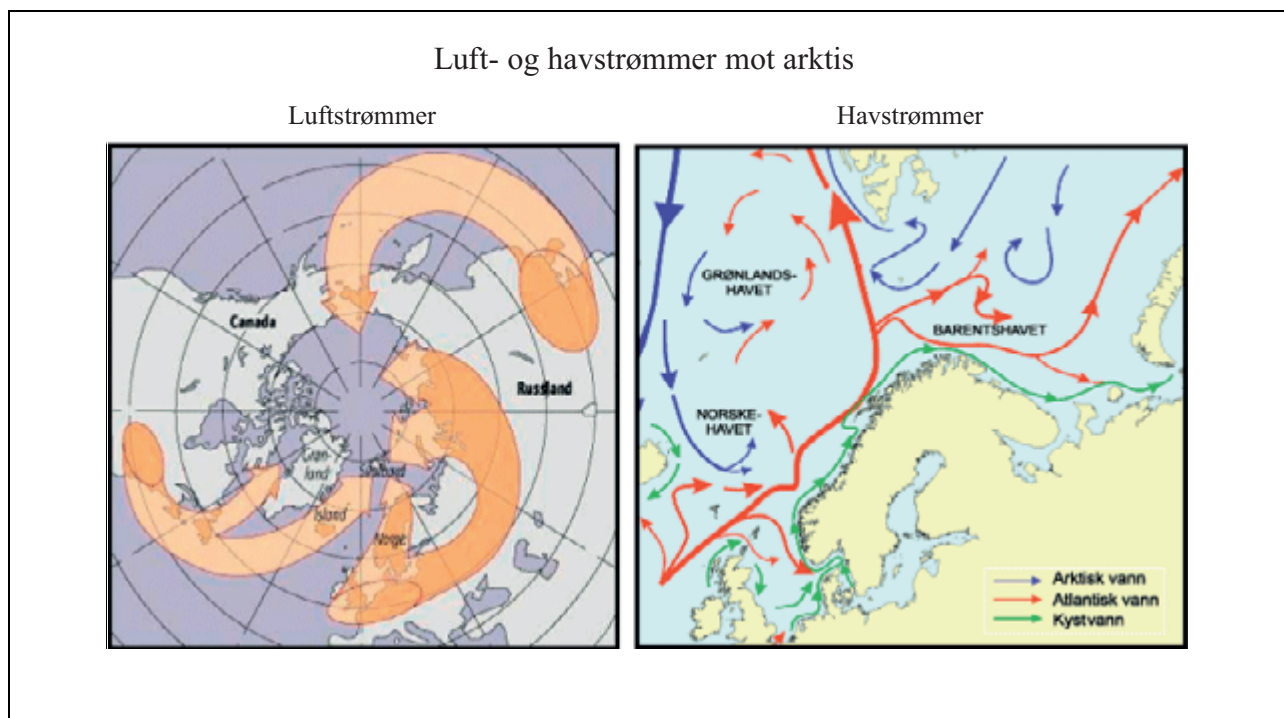
¹ Brasil, Russland, India, Indonesia og Sør-Afrika.
Kilde: OECD.

Utslippene spres i tillegg via luft- og havstrømmer over store områder og er derfor også et internasjonalt problem. En betydelig andel av skadelige stoffer som gjenfinnes i norsk natur, skriver seg fra kilder i andre land. Miljøgiftene finnes for

eksempel i tilsynelatende upåvirkede arktiske strøk på grunn av slik langtransportert forurensning, jf. figur 6.11. Disse stoffene hoper seg opp i den arktiske næringskjeden, for eksempel i polarmåke og isbjørn. Også brommerete flammehemmere, som er relativt nye stoffer, blir registrert i økende mengder i arktiske sedimenter og er funnet i blodet hos mennesker i Nord-Norge og Russland. Det viser at nye miljøgiftene transporteres til Arktis og at disse også kan bli tatt opp i mennesker.

Det er et nasjonalt mål at bruk av helse- og miljøfarlige stoffer ikke skal føre til helseskader, skader på økosystemer eller skader på naturens evne til produksjon og fornyelse. Målet er at konsentrasjonen av de farligste kjemikalierne skal bringes ned mot det nivået de naturlig forekommer og til tilnærmet null for menneskeskapte forbindelser.

For å oppnå dette er det viktig å utvikle alternativer til helse- og miljøfarlige kjemikalier, samtidig som man tar miljøgifter ut av sirkulasjon. Forbud og avgifter for de farligste stoffene kan bidra til dette. Ved å sikre felles, akseptert testing av helse- og miljøegenskaper ved kjemikalier legger man et grunnlag for at kundene får mulighet til å etterspørre og velge produkter med lite helse- og miljøfarlige kjemikalier. For å ta miljøgifter ut av sirkulasjon kreves det også at avfall og restprodukter som inneholder miljøgifter, håndteres for-



Figur 6.11 Luft- og havstrømmer mot Arktis

Kilder: Norsk institutt for luftforskning og Havforskningsinstituttet.

svarlig og at gammel forurensning i jord og vann hindres i å spre seg.

Bruken av kjemikalier øker særlig sterkt i utviklingsland og framvoksende økonomier, der forurensningskontrollen ofte er dårligere enn i industriland. Internasjonal handel med produkter bidrar også til at helse- og miljøfarlige kjemikalier blir importert til Norge. Handel på tvers av landegrensene, i tillegg til at miljøgiftene langtransporteres, gjør det nødvendig med internasjonal innsats.

For å møte de globale miljøgiftsutfordringene er det inngått en rekke internasjonale avtaler om farlige kjemikalier, bl.a. globale avtaler om organiske miljøgifter, ozonreduserende stoffer, handel

med farlige kjemikalier og farlig avfall. Det er i 2013 ventet enighet om innretningen på en ny global kvikksølvavtale. EUs kjemikalierregelverk (REACH) gjelder for hele EØS-området, inkludert Norge. Regelverket skal bidra til beskyttelse av helse og miljø gjennom bedre kontroll med produksjon, import, bruk og utslipp av kjemiske stoffer. REACH er med på å sette en global standard som resten av verden må forholde seg til.

7 Langsiktige utviklingstrekk i offentlige finanser

7.1 Innledning

Velstandsnivået i Norge er høyt. Det gjenspeiles både i husholdningenes forbruk og i omfattende offentlige velferdsordninger. Samtidig er de offentlige finansene gode, både sammenliknet med tidligere år og med andre land. Likevel viser framskrivningene i dette kapitlet at vi etter hvert vil stå overfor betydelige utfordringer i finanspolitikken. Hovedårsaken er aldring av befolkningen.

Fram til første halvdel av 1990-tallet økte offentlige utgifter klart raskere enn verdiskapingen i Fastlands-Norge. Økningen skyldes utbyggingen av velferdsordningene, med forbedring av eksisterende og innføring av nye overføringsordninger og tjenester. Etter knapt 20 år med en relativt stabil utgiftsandel er vi nå på vei inn i en lang periode der aldringen av befolkningen vil gi kraftig vekst i offentlige utgifter til pensjoner, omsorg og helse. Samtidig vil veksten i skatteinntektene per innbygger dempes, med mindre deltakelsen i arbeidslivet øker.

Statens pensjonsfond utland gir et viktig bidrag til å finansiere statens utgifter. Fram mot 2030 ventes dette bidraget å øke målt som andel av Fastlands-Norges BNP. På lang sikt vil imidlertid bidraget fra fondet avta i betydning. Det skyldes at inntektene fra petroleumsvirksomheten avtar samtidig som økonomien vokser.

I dette kapitlet presenteres et referanseforløp for offentlige finanser der dagens innretning av velferdsordningene og tilknytning til arbeidsmarkedet for ulike befolkningsgrupper videreføres. Framskrivningene gir et grunnlag for å vurdere om dagens ordninger er bærekraftige når vi tar hensyn til aldringen av befolkningen. Framskrivningene er ikke noen prognose for utviklingen i offentlige finanser og gir heller ikke uttrykk for Regjeringens mål.

Referanseforløpet viser et gradvis økende behov for inndekning i offentlige finanser på lang sikt. Det innebærer at inntektene må økes eller utgiftene reduseres. Inndekningsbehovet anslås å øke til om lag 6 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2060 dersom arbeidstilbudet ikke vokser med høyere levealder.

Langsiktige framskrivninger avhenger av de forutsetningene som legges til grunn. Petroleumsprisene har betydning for statens netto kontantstrøm som tilføres Statens pensjonsfond utland. Utviklingen i internasjonale kapitalmarkeder er avgjørende for avkastningen av fondet. Både petroleumspriser og avkastning betyr derfor mye for utviklingen i finansieringsbidraget fra fondet. Høyere petroleumspriser eller høyere internasjonal avkastning rokker imidlertid ikke ved bildet av et gradvis økende behov for inndekning.

Økt produktivitet i næringslivet gir høyere samlet velstand og styrker grunnlaget for å finansiere offentlige velferdsordninger. I seg selv løser det likevel ikke utfordringene for offentlige finanser. Riktignok gir økt produktivitet høyere lønnsnivå og høyere inntjening i bedriftene og dermed også høyere skatteinntekter. Samtidig øker imidlertid utgiftene til lønn, pensjoner og andre overføringer i offentlig forvaltning. Høyere produktivitet i offentlig sektor vil derimot kunne gi større handlingsrom i finanspolitikken.

Økt levealder vil forhåpentligvis føre til en friskere alderdom, men kan også gi lengre perioder med varige lidelser som demens og muskelsvekligheter. Friskere eldre kan føre til at behovet for omsorgstjenester reduseres for gitt alder, og i så fall lette utfordringene for offentlige finanser. På den annen side vil ytterligere utbygging av offentlige velferdsordninger isolert sett øke de statsfinansielle utfordringene.

Utviklingen i arbeidstilbudet er særlig viktig for bærekraften i velferdsordningene. Når vi lever lenger, er det nærliggende at vi også jobber lenger. Hvis flere kommer i arbeid eller arbeidstiden øker, vil det ha stor betydning for offentlige finanser. Det vil gi høyere offentlige inntekter, samtidig som utgiftene vil kunne reduseres. Fortsatt fall i gjennomsnittlig arbeidstid eller nedgang i sysselsettingen vil derimot svekke offentlige finanser.

Over tid vil det ikke være mulig å videreføre et velferdssystem der stadig flere mottar mer fra fellesskapet enn de bidrar med. I takt med stigende levealder må vi derfor belage oss på å arbeide mer. Dersom arbeidsinnsatsen over livsløpet ikke

trappes opp når levealderen stiger, må andre inntekter økes eller utgiftene reduseres. Hvordan bærekraften i velferdsordningene kan styrkes drøftes nærmere i kapittel 8.

7.2 Utviklingen i offentlige finanser

7.2.1 Aldringen utfordrer statsfinansene

Med unntak av en kort periode på begynnelsen av 1990-tallet har offentlige finanser i Norge vist et overskudd de siste fire tiårene. Siden midt på 1990-tallet har høye oljeinntekter bidratt til særlig store overskudd og en sterk økning i offentlig forvaltnings netto finansformue. Utviklingen i Norge står i kontrast til utviklingen i OECD-området. De siste tiårene har OECD-landene samlet sett gjennomgående hatt underskudd i offentlige budsjetter, og offentlig forvaltnings netto gjeld har økt, jf. figur 7.1.

De offentlige velferdsordningene innebærer omfordeling over livsløpet. Barn, ungdom og eldre er netto mottakere av offentlig finansierte tjenester og overføringer. Befolkningen i yrkesaktiv alder står for størsteparten av innbetalingene av skatt og er netto bidragsytere, jf. figur 7.2. De siste tjue årene har offentlig forvaltning hatt demografien med seg i den forstand at det er blitt flere yrkesaktive i forhold til antall eldre. Sammen

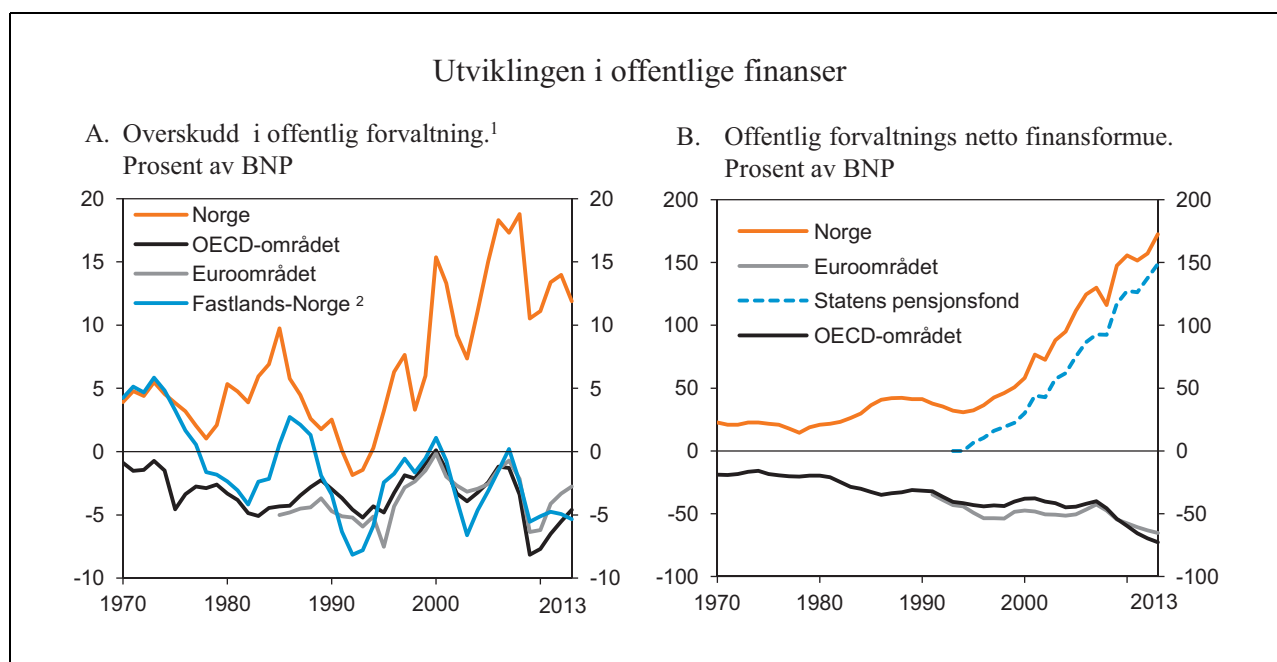
med økt yrkesdeltaking blant kvinner og innfasing av oljeinntekter har det bidratt til at det de siste tiårene har vært mulig å videreutvikle velferdsordningene uten å øke skattenivået.

Framover vil stigende levealder øke antallet eldre per yrkesaktiv, dersom en legger til grunn dagens mønster for yrkesdeltaking over livsløpet. Det vil svekke grunnlaget for finansiering av velferdsordningene.

Statens netto inntekter fra petroleumsvirksomheten på norsk sokkel ventes å gå ned i tiårene framover. Selv med høy sparing i Statens pensjonsfond utland vil finansieringsbidraget fra fondet avta i betydning på lang sikt som følge av vekst i økonomien. I 2060 anslås bidraget fra fondet å være på om lag samme nivå som i 2013. Det er da lagt til grunn at vi fører en finanspolitikk i tråd med handlingsregelen. Beregningene illustrerer at skatteinntektene fra fastlandsøkonomien er den viktigste kilden til finansieringen av velferdsordningene.

7.2.2 Utbyggingen av velferdsordningene

De siste 100 årene har det funnet sted en betydelig utbygging av de offentlige velferdsordningene. De omfatter i dag viktige områder som barnehage, utdanning, helse- og omsorgstjenester. I tillegg har vi ordninger som sikrer den enkelte inntekt i alderdommen og ved sykdom, uførhet eller

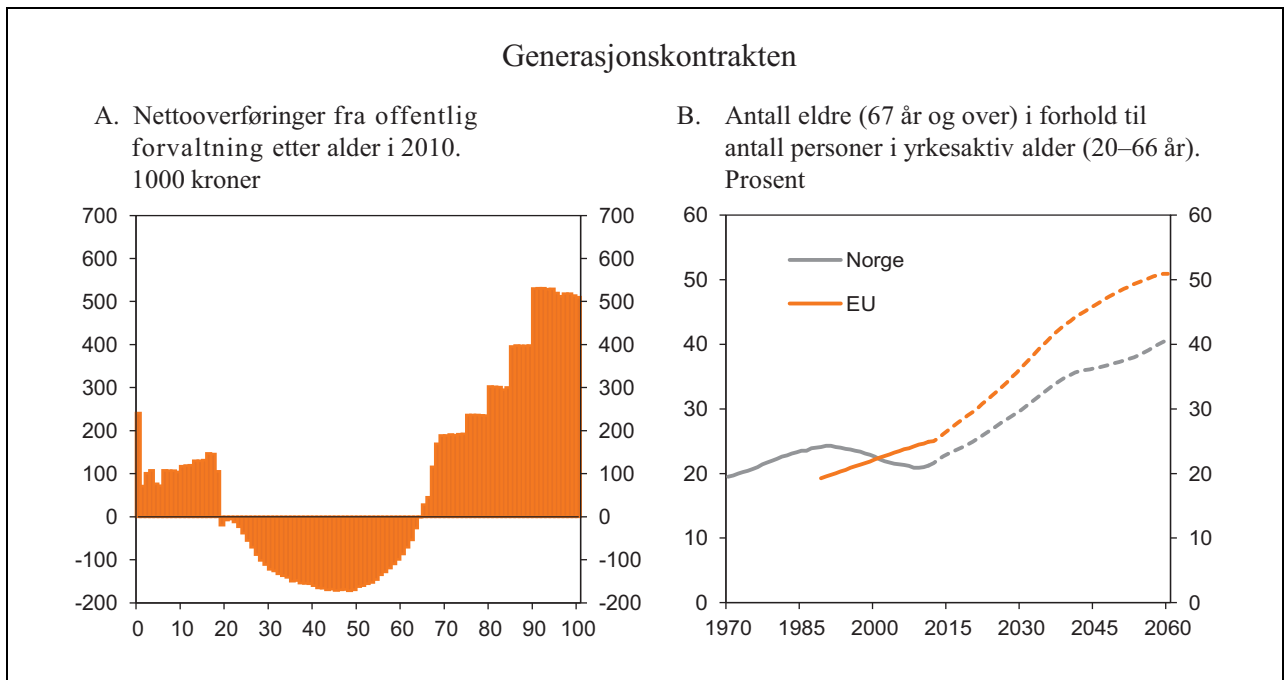


Figur 7.1 Utviklingen i offentlige finanser

¹ Målt ved offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer.

² Fastlands-Norge: Offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer utenom statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og avkastningen i Statens pensjonsfond utland i prosent av BNP for Fastlands-Norge.

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

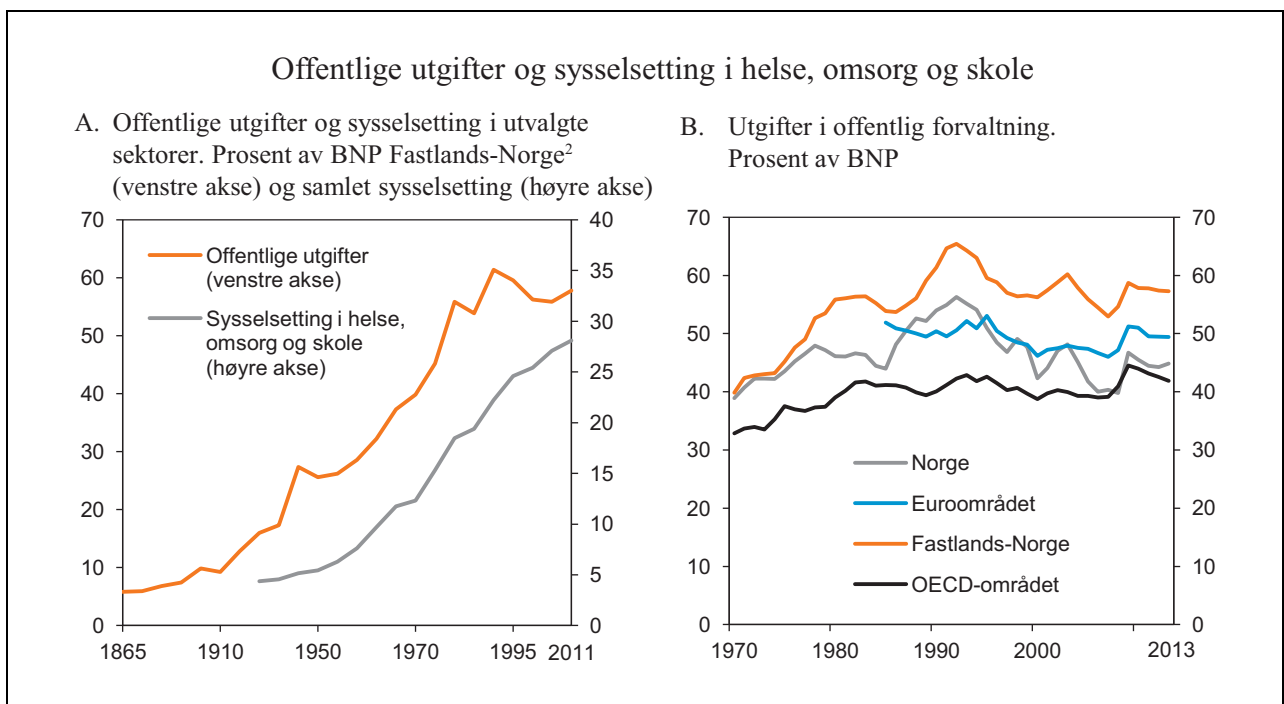


Figur 7.2 Nettooverføringer fra offentlig forvaltning etter alder og andelen eldre i befolkningen

Kilder: Eurostat, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

arbeidsledighet. Utbyggingen av disse ordningene førte til sterk vekst i de offentlige utgiftene fram til starten av 1990-tallet. Målt som andel av

BNP for Fastlands-Norge har offentlige utgifter økt fra om lag 10 pst. i 1910 til 58 pst. i 2011, jf. figur 7.3A. Målt som andel av samlet verdiskaping



Figur 7.3 Offentlige utgifter og sysselsetting i helse, omsorg og skole¹

¹ Utgiftstallene i figurene er medregnet gebyrfinansierte utgifter (bruttoført). Gebyrene er nettoført i tabell 7.1.

² Offentlige utgifter målt som andel av BNP før 1970, deretter som andel av fastlands-BNP. Privat og offentlig sysselsetting innenfor områdene helse, omsorg og skole.

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 7.1 Offentlige utgifter utenom renter (primærutgifter). Prosent av BNP Fastlands-Norge

	Prosent av BNP Fastlands-Norge				Endring (prosentenheter)	
	1978	1990	2011	2060	1978-2011	2011-2060
Offentlige utgifter	45,3	52,2	52,2	59,4	6,9	7,3
Offentlig konsum.....	22,1	24,9	28,3	31,3	6,1	3,0
Offentlige investeringer ...	3,1	1,5	1,4	0,8	-1,7	-0,6
Offentlige overføringer	20,1	25,7	22,5	27,4	2,4	4,9
Husholdningene	12,1	18,4	17,6	22,8	5,5	5,2
Næringslivet	6,3	5,2	2,4	1,6	-3,8	-0,8
Andre overføringer	1,7	2,1	2,5	3,0	0,8	0,5

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

utgjorde de offentlige utgiftene om lag 45 pst. i 2011. Offentlig og privat sysselsetting i skole, helse og omsorg har økt, og én av tre arbeider nå i disse sektorene.

Det er flere grunner til at offentlig forvaltning har fått et så omfattende ansvar. Universelle ordninger for inntektssikring og et omfattende offentlig tjenestetilbud gir lik tilgang til viktige velferdsordninger og bidrar til jevnere inntektsfordeling. En bedre utdannet arbeidsstyrke øker produktiviteten i økonomien. De samlede gevinstene for samfunnet av en godt kvalifisert arbeidsstyrke kan være høyere enn summen av de enkeltes vurderinger av fordelene ved utdanning. Et godt helsevesen kan også legge til rette for større og mer effektiv arbeidsinnsats. Videre kan offentlige velferdsordninger bedre økonomiens omstillingsevne ved å gi større økonomisk trygghet for den enkelte.

Arbeidsdelingen mellom privat og offentlig sektor varierer mye mellom OECD-landene. Norge har i likhet med de andre nordiske landene gjennomgående mer omfattende velferdsordninger enn andre OECD-land. Dette gjenspeiles i et noe høyere nivå på offentlige utgifter, jf. figur 7.3B.

Statistisk sentralbyrå har publisert detaljerte tall for offentlige inntekter og utgifter tilbake til 1978. Utenom renter økte offentlige utgifter fra 45 pst. av fastlands-BNP i 1978 til 52 pst. av fastlands-BNP i 2011. Oppgangen fant i hovedsak sted fram til starten på 1990-tallet og har sammenheng med høyere offentlig konsum og økte stønader til husholdningene. En markert nedgang i overføringene til næringslivet trakk i motsatt retning. Offentlige investeringer avtok også som andel av fastlands-BNP fram mot 1990, jf. tabell 7.1. Nivået på offentlige investeringer avtok ytterligere noe fram

til første halvdel av forrige tiår, men har deretter tatt seg opp igjen. Investeringsnivået i Norge er forholdsvis høyt sammenliknet med andre europeiske land, jf. avsnitt 3.5.

Med en videreføring av dagens velferdsordninger vil aldringen av befolkningen gi betydelig oppgang i utgiftene til alderspensjon, helse og omsorg i tiårene framover, jf. tabell 7.1. Her anslås overføringene til husholdningene å øke fra 18 til 23 pst. av fastlands-BNP fra 2011 til 2060 mens offentlig konsum anslås å øke fra 28 til 31 pst. av fastlands-BNP.

Veksten i offentlige utgifter vil også avhenge av utviklingen i produksjonskostnadene. For store deler av offentlig tjenesteproduksjon vil kostnadene normalt øke raskere enn i annen produksjon. Dette skyldes mindre muligheter for effektivisering fordi direkte kontakt med mottakerne i mange tilfeller er en sentral del av ytelsen. Dersom offentlig sektor skal rekruttere og holde på arbeidskraft, må likevel lønnsnivået følge den generelle lønnsutviklingen. Isolert sett trekker dette i retning av at lønnskostnadene i offentlig tjenesteyting over tid øker som andel av verdiskapingen i økonomien.

Framskrivningene i tabell 7.1 er basert på en videreføring av dagens velferdsordninger. Beregningene fanger opp effekter av demografiske endringer og utviklingen i produksjonskostnader. Et stigende inntektsnivå i samfunnet vil kunne høyne forventningene og kravene til kvaliteten på det offentlige tjenestetilbudet. En ytterligere utbygging av velferdsordningene vil øke utfordringene i statsfinansene på lang sikt, jf. avsnitt 7.4.8. Motsatt vil en mer effektiv produksjon av tjenestene kunne dempe utgiftsveksten, jf. kapittel 8.

7.2.3 Offentlige utgifter etter forvaltningsnivå og formål

Kommunesektoren produserer mange av velferdstjenestene i Norge. I 2011 sto kommunene og fylkeskommunene for vel halvparten av den offentlige tjenesteproduksjonen. Sektoren sysselsetter om lag en femdel av alle yrkesaktive. Skole- og omsorgssektorene er de klart største tjenesteområdene, men kommunesektoren tilbyr også bl.a. barnehagetjenester, helsetjenester, sosiale tjenester og tekniske tjenester. I tillegg har særlig fylkeskommunene ansvar innenfor samferdsel, jf. figur 7.4. I statsforvaltningen står folketrygdens ordninger for inntektssikring for nesten halvparten av de samlede utgiftene.

7.3 Nærmere om utviklingen i offentlige utgifter

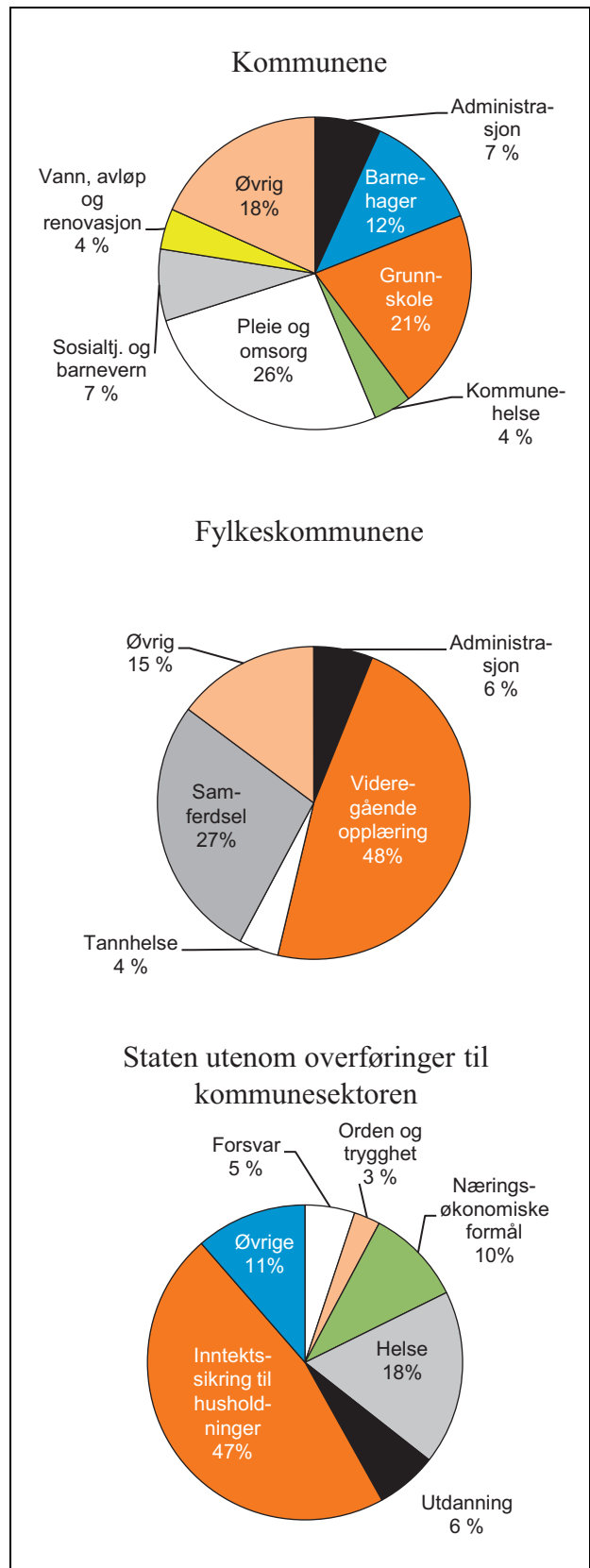
7.3.1 Stønader til husholdningene

Målt som andel av fastlands-BNP steg stønadene til husholdningene med 5½ prosentenheter fra 1978 til 2011, jf. tabell 7.1 og figur 7.5A. Oppgangen skyldes i hovedsak økte alders- og uførepensjoner fra folketrygden, som i 2011 utgjorde om lag halvparten av offentlige stønader til husholdningene. I tillegg har det vært en markert økning i utbetalingene av sykepenge. Oppgangen i andre stønader på slutten av 1980-tallet har sammenheng med at økt ledighet førte til markert vekst i utgiftene til ledighetstrygd. Denne utviklingen snudde med omslaget i konjunktorene utover på 1990-tallet.

Under oppgangskonjunktoren fram til 2008 bidro den relativt høye veksten i fastlandsøkonomien til å dempe veksten i alderspensjonene som andel av fastlands-BNP, men utviklingen snudde under det påfølgende tilbakeslaget. Ved innføringen av fleksibel pensjoneringsalder i 2011 fikk flere årskull mulighet til å ta ut alderspensjon, men også til å kombinere uttak med fortsatt å stå i arbeid. Omleggingen bidro til å trekke opp veksten i utgiftene til alderspensjon dette året, uten at dette endrer de samlede pensjonsutbetalingene over tid til disse årskullene.

Figur 7.5B viser hvordan veksten i alderspensjonene fra 1978 til 2011 på 2 prosentenheter av fastlands-BNP kan splittes opp i tre faktorer:

- *Kompensasjonsraten* reflekterer forholdet mellom gjennomsnittlig pensjon og verdiskapingen per timeverk. Økt kompensasjonsrate har bidratt mest til utgiftsveksten i perioden. Dette



Figur 7.4 Offentlig forvatnings utgifter etter formål i 2011. Andel av samlede utgifter i hvert forvaltningsnivå

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

skyldes en økning i opptjente pensjonsrettigheter, bl.a. som følge av økt kvinnelig yrkesdeltaking.

- *Dekningsraten* har gått noe opp, dvs. at andelen eldre personer som mottar utbetalinger av alderspensjon fra folketrygden har økt.
- *Den økonomiske forsørgelsesraten* har på den annen side vært relativt stabil. Denne størrelsen måler betydningen av endringer i forholdet mellom antallet eldre (67 år og over) og antall utførte timeverk. Gjennom de siste 30 årene har en gjennomgående gunstig demografisk utvikling med færre eldre per person i yrkesaktiv alder og økt yrkesdeltaking blant kvinner blitt motvirket av lavere gjennomsnittlig arbeidstid blant de yrkesaktive.

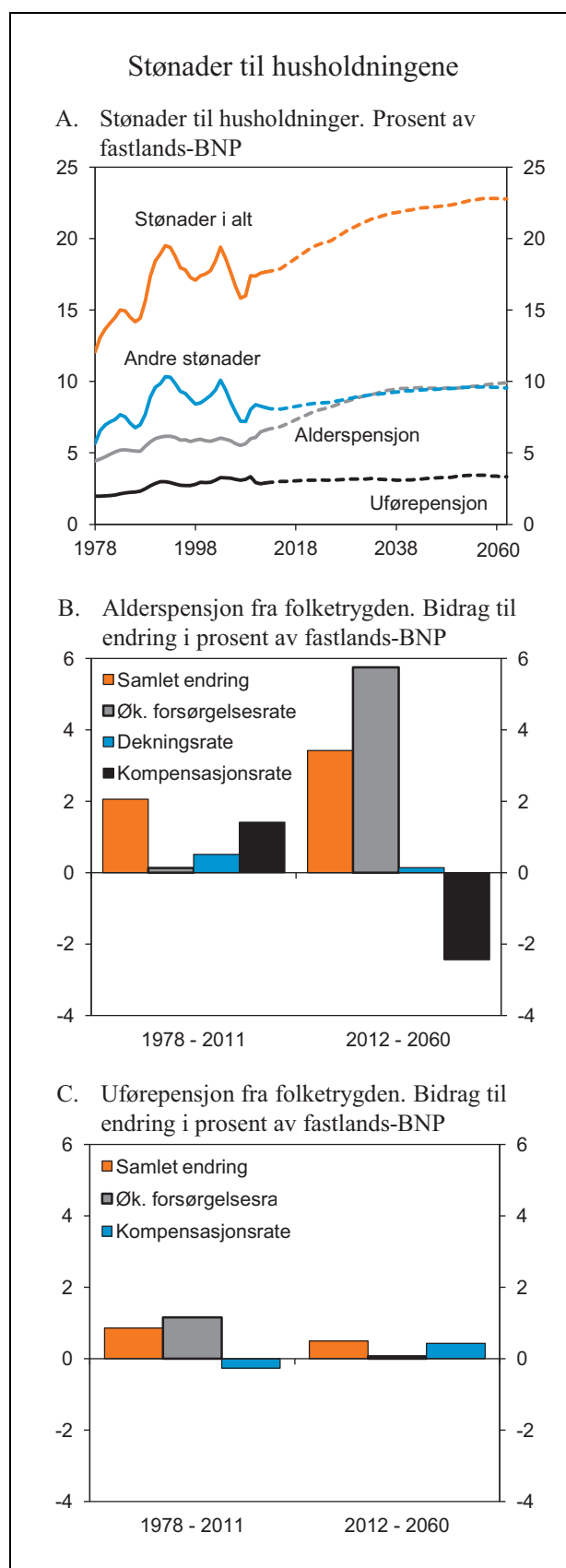
Fram mot 2060 ventes utgiftene til alderspensjoner å øke med 3½ prosentenheter, målt som andel av fastlands-BNP. Det er særlig utviklingen i den økonomiske forsørgelsesraten som bidrar til veksten, fordi den gunstige demografiske utviklingen vi har bak oss snur, jf. figur 7.5B. Justeringen av gjennomsnittspensjonen for økninger i levealderen reduserer kompensasjonsraten og trekker dermed i motsatt retning. Økt kvinnelig yrkesdeltaking de siste tiårene bidrar til at kvinner som går av med pensjon de nærmeste tiårene i gjennomsnitt vil ha opptjent større pensjonsrettigheter enn kvinnene som går av med pensjon i dag. Dette demper isolert sett nedgangen i kompensasjonsraten. Dekningsraten ventes å holdes seg om lag uendret.

En tilsvarende oppsplitting for uførepensjon viser at det i hovedsak er flere uførepensjonister som har trukket opp utgiftene i perioden 1978 – 2011. Økningen i antallet uføre har ingen klar sammenheng med endringer i sammensetningen av befolkningen etter alder. I framskrivningene anslås forsørgelsesraten, det vil si antallet uførepensjonister i forhold til utførte timeverk, å være relativt stabil. Kompensasjonsraten øker noe.

Økningen i andre stønader fram mot 2060 gjenspeiler i første rekke økte utbetalinger til tjenestepensjoner for statsansatte fra Statens pensjonskasse.

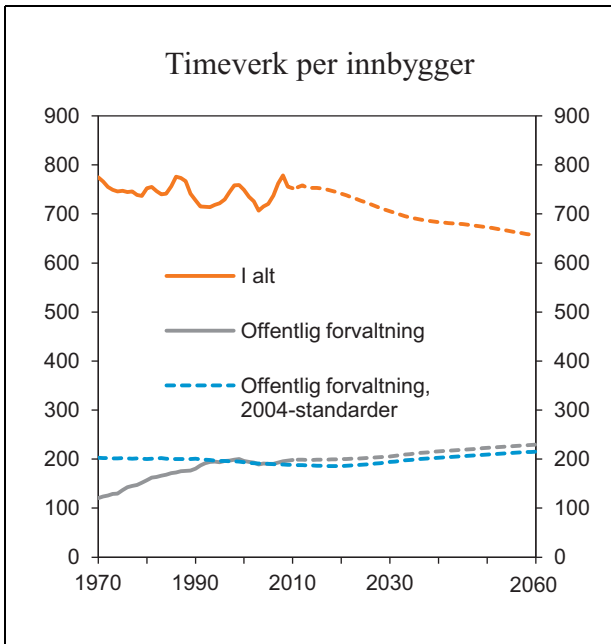
7.3.2 Offentlig konsum

Offentlig konsum omfatter statlige og kommunale utgifter til å produsere tjenester og utføre forvaltningsoppgaver. Det offentlige konsumet økte fra 22 til 28 pst. av fastlands-BNP fra 1978 til 2011. Økningen skyldes først og fremst utvidelser av tjenestetilbudet.



Figur 7.5 Stønader til husholdningene

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



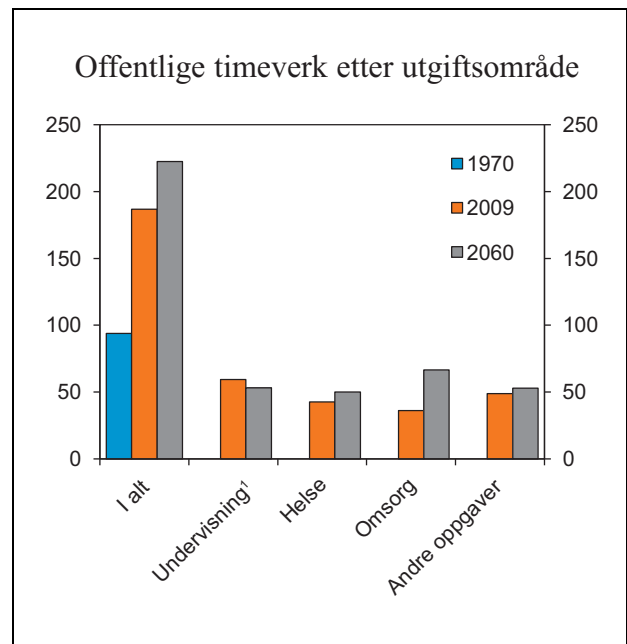
Figur 7.6 Antall utførte timeverk per innbygger i alt og i offentlig forvaltning.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Sysselsettingen innenfor offentlig tjenesteproduksjon har økt. Målt som andel av samlet antall timeverk har sysselsettingen i offentlig forvaltning økt fra 16 pst. i 1970 til 26 pst. i 2011. Økningen var særlig markert på begynnelsen av 1990-tallet, både som følge av lavere sysselsetting i privat sektor og som følge av at finanspolitikken ble brukt for å dempe konjunkturedgangen i denne perioden. Deretter har andelen vært forholdsvis stabil. Regnet per innbygger har bruken av arbeidskraft i offentlig forvaltning økt fra 120 timer per år i 1970 til nær 200 timer per år i 2011, jf. figur 7.6. I samme periode har samlet arbeidsinnsats svingt med konjunktorene rundt et nivå på om lag 750 timer.

Utvidelser av barnehagetilbudet, tidligere skolestart, universell videregående utdanning og utvidelser av helse- og omsorgstilbudet er eksempler på reformer som har bidratt til veksten i bruken av arbeidskraft i offentlig forvaltning. Figur 7.6 illustrerer at timeverksbruken måtte vært på om lag samme nivå i 1970 som i 2011 dersom standarder og dekningsgrader – målt ved gjennomsnittlig timeverksbruk for ulike aldersgrupper – skulle ha vært som i 2004 gjennom hele perioden.

Figur 7.7 viser fordelingen av timeverkene i offentlig forvaltning på ulike utgiftsområder. Utenom forsvar var bruken av arbeidskraft i



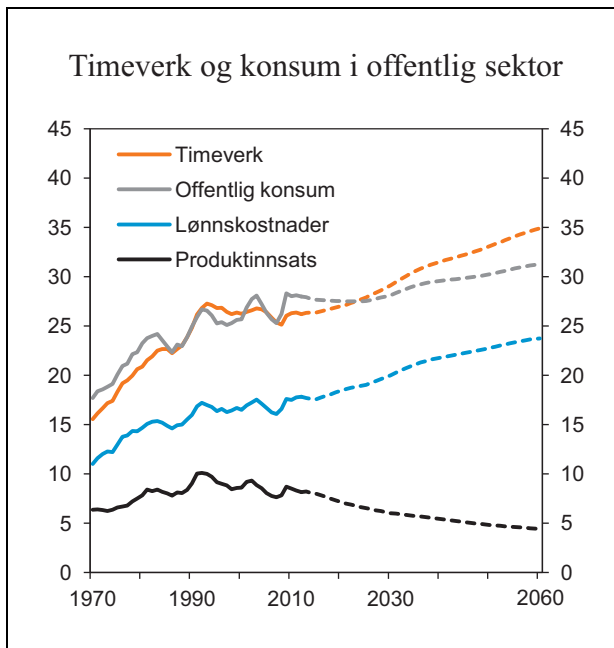
Figur 7.7 Offentlig tjenesteyting utenom forsvar. Fordeling av timeverk per innbygger på utgiftsområder

¹ Undervisning er inklusive barnehager.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

offentlig forvaltning nær 190 timer per innbygger i 2009. Dette tilsvarte en firedel av de samlede timeverkene i fastlandsøkonomien. I referanseforløpet bidrar aldringen av befolkningen til at bruken av arbeidskraft i offentlig tjenesteyting utenom forsvar øker til 220 timer per innbygger i 2060. Dette vil da utgjøre en tredel av samlet arbeidsinnsats. Økningen kommer i hovedsak i omsorgssektoren, jf. nærmere omtale nedenfor.

Figur 7.8 viser utviklingen i timeverk, lønnskostnader og produktinnsats i offentlig forvaltning i referanseforløpet, samt utviklingen i samlet offentlig konsum. Aldringen av befolkningen gir en vedvarende vekst i det offentliges andel av timeverksbruken og lønnskostnadene i fastlandsøkonomien. Offentlig konsum omfatter også produktinnsats i form av kjøp av varer og tjenester fra privat sektor. I tråd med historiske erfaringer er det lagt til grunn at produktinnsatsen vokser noe raskere enn timeverkene i offentlig forvaltning målt i volum. Målt i verdi vokser disse kjøpene likevel langsommere enn samlet verdiskaping i fastlandsøkonomien. Dette må ses i sammenheng med at en antatt årlig vekst i arbeidsproduktiviteten i privat sektor på nær 2 pst. trekker opp veksten i fastlands-BNP sammenliknet med realveksten i offentlig forbruk. Samlet sett



Figur 7.8 Lønnskostnader, produktinnsats og konsum i offentlig forvaltning i pst. av BNP for Fastlands-Norge. Timeverk i offentlig forvaltning i pst. av samlede timeverk

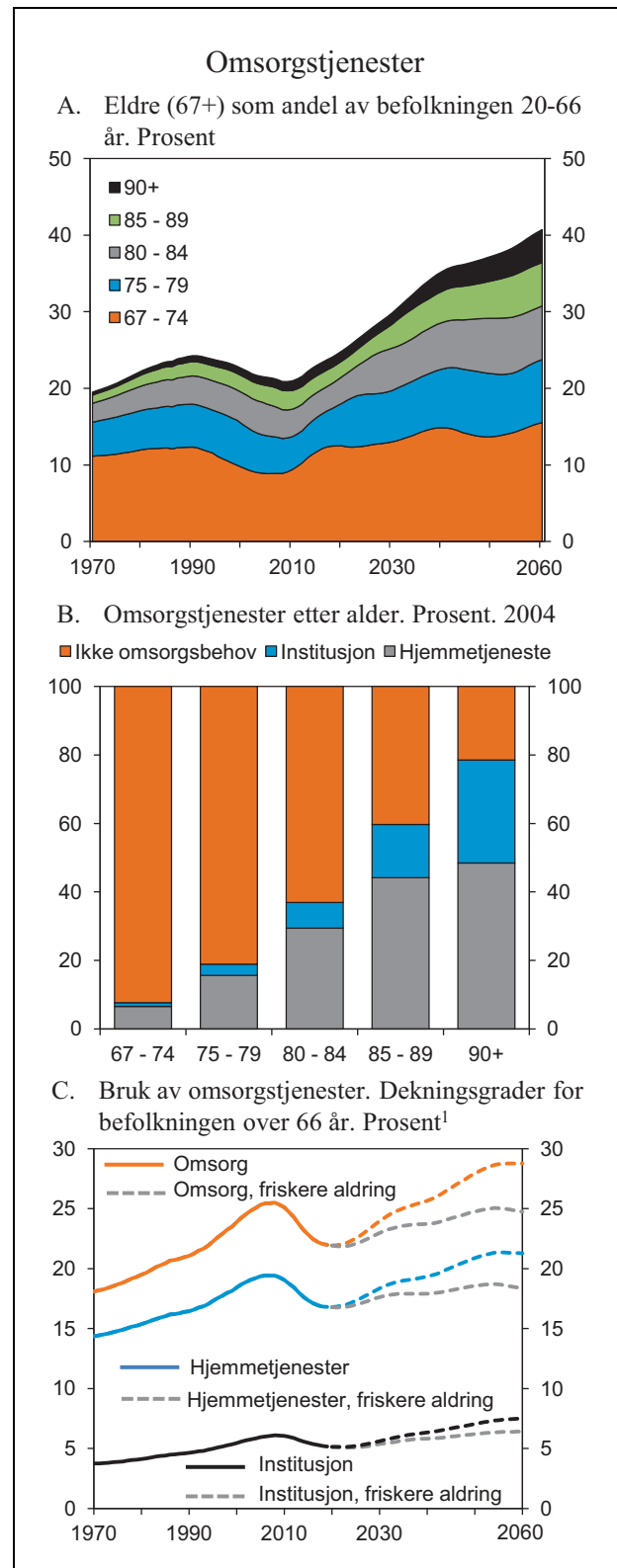
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

vokser offentlig konsum derfor noe svakere enn lønnskostnadene.

Også investeringene i offentlig forvaltning vokser i referanseforløpet noe raskere enn timeverkene målt i volum, men avtar i likhet med produktinnsatsen som andel av fastlands-BNP fram mot 2060. Målt per innbygger øker likevel kapitalbeholdningen i offentlig forvaltning gjennom perioden.

7.3.3 Helse- og omsorgsutgiftene

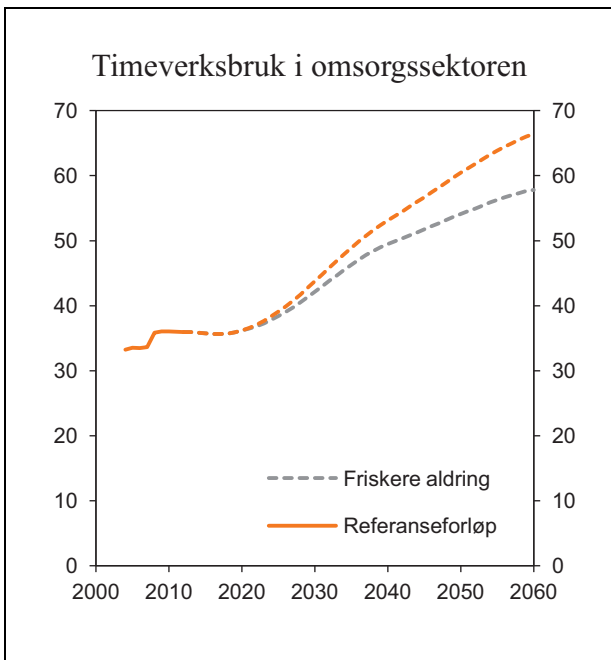
Noen år fram i tid vil aldringen av befolkningen trekke i retning av at veksten i helse- og omsorgsutgiftene igjen skyter fart. For omsorgsutgiftene skyldes dette veksten i de eldste aldersgruppene, som har størst behov for pleietjenester, jf. figur 7.9. Med uendrede brukertilbøyeligheter for de enkelte aldersgruppene anslås andelen personer 67 år og over som mottar omsorgstjenester fra det offentlige å øke fra 25 pst. i 2011 til 29 pst. i 2060. Med videreføring av dagens dekningsgrader vil aldringen av befolkningen i liten grad påvirke fordelingen mellom hjemmetjenester og institusjonsplasser fram mot 2060. Nedgangen i bruken av omsorgstjenester de nærmeste årene skyldes små fødselskull på slutten av 1930-tallet og begynnelsen av 1940-tallet.



Figur 7.9 Perspektiver på bruken av omsorgstjenester

¹ I alternativet med friskere aldring er dekningsgradene for de tre gruppene i alderen 75-89 år justert ned til gjennomsnittet for den aktuelle aldersgruppen og den foregående aldersgruppen. For eksempel er dekningsgraden for aldersgruppen 75 - 79 år satt lik 2004-gjennomsnittet for gruppene 67 - 74 år og 75 - 79 år.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



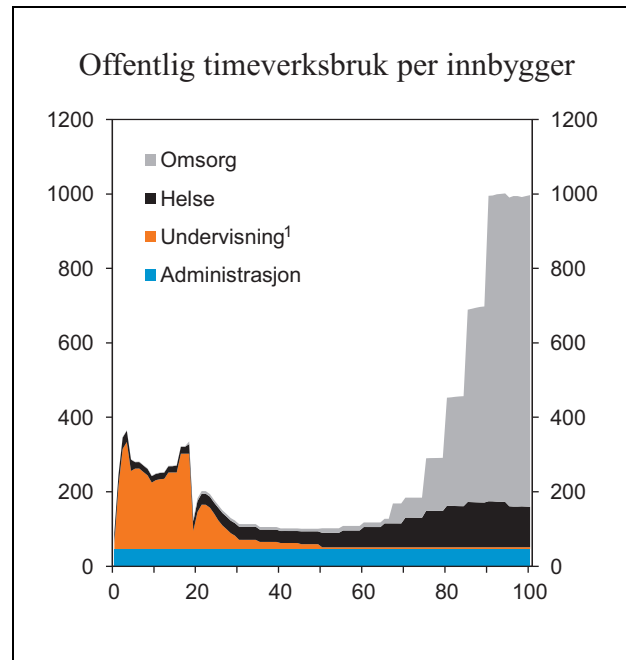
Figur 7.10 Timeverksbruk i omsorgssektoren. Timer per innbygger

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

I referanseforløpet er det lagt til grunn uendret behov for offentlige omsorgstjenester etter alder. Økt levealder går trolig sammen med bedre helse blant eldre. Det kan utsette omsorgsbehovet og gi en reduksjon i gjennomsnittlige brukerfrekvenser sammenliknet med referanseforløpet. I alternativet med en friskere alderdom i figur 7.9C er det lagt til grunn at om lag halvparten av økningen i forventet levealder ikke slår ut i et økt behov for omsorg. Andelen personer over 66 år som mottar omsorgstjenester vil da holde seg om lag på dagens nivå fram til 2060. I referanseforløpet øker timeverksbruken i omsorgssektoren fra 36 timer per innbygger i 2011 til 66 timer per innbygger i 2060, jf. figur 7.10. Friskere aldring reduserer veksten i antall timeverk i omsorgssektoren med nesten en tredel.

I helsesektoren påvirkes bruken av timeverk i mindre grad av aldringen enn det som er tilfellet i omsorgssektoren, jf. aldersprofilene i figur 7.11. Endringer i sammensetningen av befolkningen bidrar likevel til en økning i bruken av timeverk fra 43 timer per innbygger i 2009 til 50 timer i 2060, jf. figur 7.7.

Helse- og omsorgsutgiftene er særlig store i siste leveår. I en studie basert på norske, danske og finske grunnlagstall er helse- og omsorgsutgiftene per person fordelt etter alder og kjønn på de som døde i det samme året og de som overlevde.¹



Figur 7.11 Aldersfordelt offentlig timeverksbruk per innbygger

¹ Inklusive barnehager.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Grunnlagstallene tyder på at helse- og omsorgsutgiftene per person er betydelig høyere for personer som døde i løpet av året, enn for de i samme aldersgruppe som overlevde. Ifølge undersøkelsen er det ikke noe systematisk aldersmønster i utgiftene til helse og omsorg for de som døde. Dette trekker i retning av at aldersprofilen for disse utgiftene forskyves til stadig eldre aldersgrupper når levealderen øker.

Basert på disse tallene kan utgiftene i siste leveår framskrives separat. Framskrivningene av utgiftene til helse og omsorg for de som dør, bygger da på antall beregnede dødsfall i befolkningsframskrivningen fra Statistisk sentralbyrå, mens helseutgiftene til de som overlever holdes konstant etter alder og kjønn. I en slik beregning reduseres de samlede offentlige utgiftene til helse og omsorg i 2060 med 6,5 pst. sammenliknet med nivået i referanseforløpet.

Sammenhengen mellom levealder og behovet for helsetjenester er imidlertid ikke enkel. De siste tiårene har forventet levealder økt kraftig i alle OECD-land, samtidig som også utgiftene til helse har økt markert. For Norge viser Statistisk sentralbyrås satellittregnskap for helseutgifter en

¹ Melberg, H. O., Godager, G. og Gregersen, F. (2012): Framskrivning av helsekostnadene og dødsrelaterte utgifter. Universitetet i Oslo.

realvekst i helse- og omsorgsutgiftene på knapt 50 pst. fra 1997 til 2009, mens uendrede standarder etter alder ville gitt en vekst på under en firedel av dette i samme periode. Ressursinnsatsen per bruker har dermed økt betydelig i denne perioden, til tross for en økning i forventet levealder med 2,6 år.

Oppgangen i ressursinnsatsen i helsesektoren er trolig en viktig faktor bak bedringen i helse-tilstanden over tid. For eksempel er overlevelsen ved alvorlige sykdommer som kreft, hjerteinfarkt og hjerneslag gått kraftig opp som følge av bedre behandling. Utviklingen i helsetilstand og levealder kan derfor ikke ses uavhengig av den videre veksten i ressursinnsatsen innenfor helse og omsorg.

Utvikling av ny teknologi kan åpne for nye behandlinger som gir bedre helse, men samtidig høyere utgifter. Slike kostnader er ikke tatt med i referanseforløpet. En videre utbygging av helsetilbudet vil isolert sett øke behovet for inndekning i offentlige finanser på lang sikt.

7.4 Bærekraften i offentlige finanser

7.4.1 Et økende behov for inndekning i offentlige finanser

De store overskuddene vi for tiden har på statens hånd gir ikke uttrykk for en tilsvarende handlefrihet i offentlige finanser på lang sikt. For det første fanger ikke dagens overskudd opp at mesteparten av innbetalingene fra petroleumsvirksomheten ikke er inntekter i vanlig forstand, men har et motstykke i at vi bygger ned formuen gjennom uttappingen av reservene av olje- og gass. Dette forholdet er én viktig del av begrunnelsen for Statens pensjonsfond og handlingsregelen for bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet. Inntektene fra petroleumsvirksomheten plasseres i fondet, mens vi over tid bruker den forventede realavkastningen av kapitalen. Dermed flyttes petroleumsmformuen gradvis over i fondet, samtidig som fondet kan opprettholde sin realverdi på lang sikt.

For det andre innebærer aldringen av befolkningen at utgiftene til velferdsordningene vil øke kraftig i årene i framover. Vurderinger av bærekraften i de offentlige finansene må derfor ha et langsiktig perspektiv. Langsiktige framskrivinger er et nyttig hjelpemiddel for å kartlegge utfordringer og valgmuligheter i den økonomiske politikken. Framskrivingene fanger opp drivkrefter bak utviklingen i offentlige utgifter, utviklingen i skattegrunnlagene og hvordan utviklingen i petroleumspriser, petrole-

umsproduksjon og formuesavkastning påvirker hvor mye pensjonsfondet kan finansiere.

Handlingsregelen gir en bærekraftig utvikling i bruken av oljeinntekter. Sammen med veksten i skatte- og avgiftsinntektene gir handlingsregelen også en ramme for hvor mye offentlige utgifter kan øke.

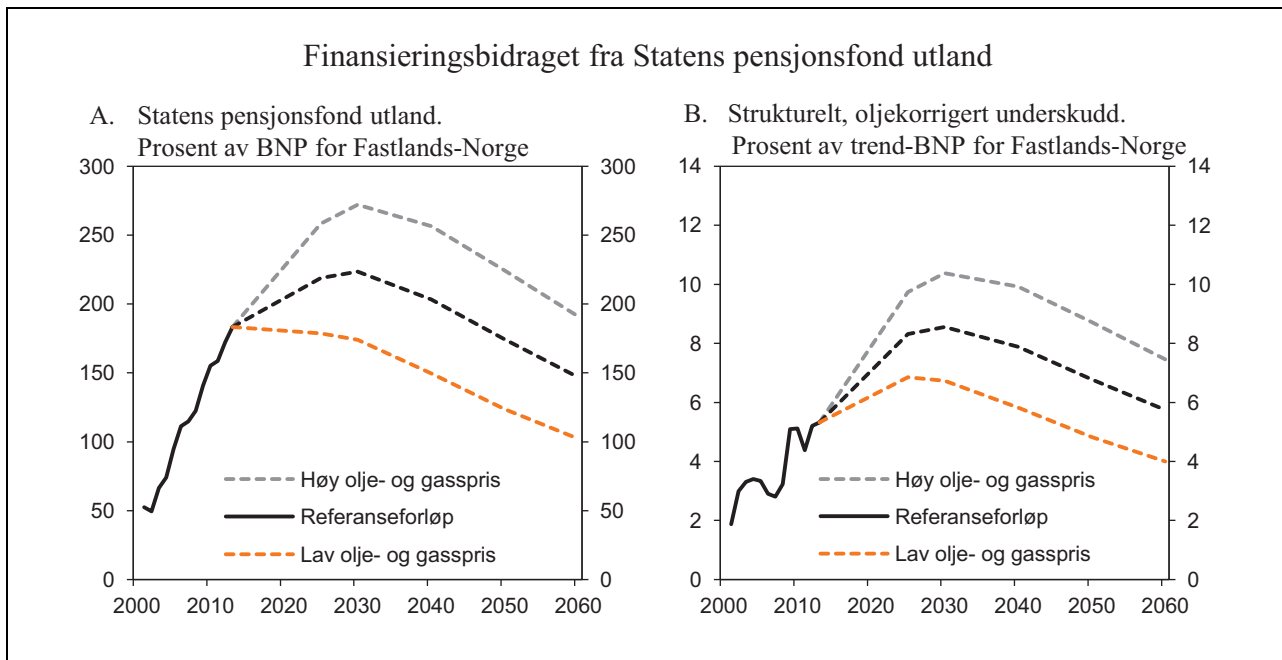
Aldringen av befolkningen vil både svekke offentlige inntekter og øke utgiftene. En mulig indikator for bærekraften i velferdsordningene er hvor mye inntektene må øke over tid, eller andre utgifter reduseres, for at vi skal kunne videreføre pensjonssystemet og de andre sentrale velferdsordningene innenfor de rammene handlingsregelen setter for overføringer fra pensjonsfondet til budsjettet. I denne meldingen brukes den nødvendige endringen i skatte- og avgiftsnivået som beregningsmessig indikator for størrelsen på behovet for inndekning. Samme indikator ble også benyttet i de to foregående perspektivmeldingene.

Framskrivingene bygger på forutsetninger og usikre anslag for utviklingen i en rekke størrelser. Anslag for behovet for inndekning vil endre seg etter hvert som vi får nye opplysninger, slik vi også har erfart tidligere. Indikatoren gir likevel nyttig informasjon om hvilken retning man må regne med å gå framover. I tillegg drøftes utviklingsbaner som bygger på andre forutsetninger. Blant annet illustreres konsekvensene av alternative forløp for olje- og gasspriser, avkastningen på plasseringene i pensjonsfondet, produktivitet, tilgang på arbeidskraft og betydningen av friskere alderdom og økte standarder innenfor helse- og omsorg. Forutsetningene bygger på drøftingen i de foregående kapitlene.

Referanseforløpet viser hvordan befolkningsutviklingen påvirker utviklingen i offentlige finanser. For velferdsordningene er det antatt uendret standard og dekningsgrad, og tilknytningen til arbeidsmarkedet for ulike befolkningsgrupper er videreført. Beregningene er basert på mellomalternativet i siste befolkningsframskrivning fra Statistisk sentralbyrå og oppdatert budsjettinformasjon fram til og med budsjettforslaget for 2013.

I referanseforløpet øker offentlige utgifter med 7¼ prosentenheter fra 2011 til 2060, målt som andel av fastlands-BNP. Økte alders- og uførepensjoner vil imidlertid gi økte skatter og avgifter. Tar vi hensyn til dette, svekkes offentlige budsjetter fram til 2060 med om lag 6 prosentenheter. Omtalen av drivkrefter bak utviklingen i offentlige utgifter i avsnitt 7.3 er basert på dette referanseforløpet.

Bidraget fra Statens pensjonsfond utland til finansiering av statens utgifter vil gradvis øke de nærmeste årene, jf. figur 7.12, og nå en topp



Figur 7.12 Finansieringsbidraget fra Statens pensjonsfond utland

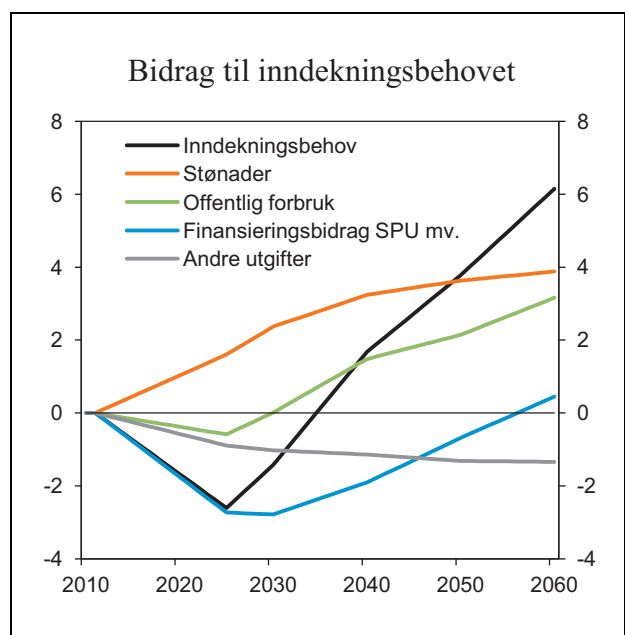
Kilde: Finansdepartementet.

rundt 2030. Deretter vil betydningen av overføringene fra fondet avta etter hvert som fondet stabiliseres i realverdi og økonomien vokser. På det største anslås fondet til noe over det dobbelte av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, mens overføringene fra fondet til statsbudsjettet anslås til 8½ pst. av denne verdiskapingen. Fram mot 2060 reduseres bidraget fra fondet til 5¼ pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Dette er om lag det samme nivået som i 2013. Forløpet forutsetter at finanspolitikken følger handlingsregelen. Beregningen illustrerer at skatteinntektene fra fastlandsøkonomien er den klart viktigste kilden til finansieringen av velferdsordningene også i framtiden.

Figur 7.13 viser betydningen av de ulike drivkreftene bak det beregnede behovet for inndekning i offentlige finanser. Høy vekst i stønader til husholdningene, i første rekke alderspensjoner, er den viktigste faktoren bak det økende behovet for inndekning. Etter hvert som veksten i utgiftene til helse og omsorg tiltar 10 – 20 år fram i tid vil også offentlig forbruk kreve økt finansiering. Andre offentlige utgifter trekker isolert sett i motsatt retning.

Etter 2030 bidrar reduksjonen i overføringene fra pensjonsfondet, målt som andel av fastlands-BNP, isolert sett til å øke behovet for inndekning. Figur 7.13 viser en faseforskyving mellom utgiftsveksten og utviklingen i overføringene fra fondet. Faseforskyvingen medfører at det de nærmeste

10 – 15 årene kan være et visst handlingsrom i budsjettet, avhengig av den faktiske utviklingen i bl.a. petroleumsinntektene og i skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien. Dette illustreres i figuren ved den midlertidige reduksjonen i behovet for løpende inndekning tilsvarende 2½ pst. av fast-



Figur 7.13 Bidrag til behovet for inndekning i offentlige finanser. Endring sammenliknet med 2011. Prosent av BNP Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet.

lands-BNP fram mot 2025. Det tilsvarer et gjennomsnittlig årlig handlingsrom på i underkant av $\frac{1}{4}$ pst. av fastlands-BNP per år i denne perioden. Målt i forhold til dagens BNP for Fastlands-Norge utgjør dette om lag 5 mrd. kroner per år. Det understrekes at anslaget er usikkert. Videre er det ikke tatt hensyn til allerede vedtatte eller varslede planer om å trappe opp bevilgninger på ulike områder.

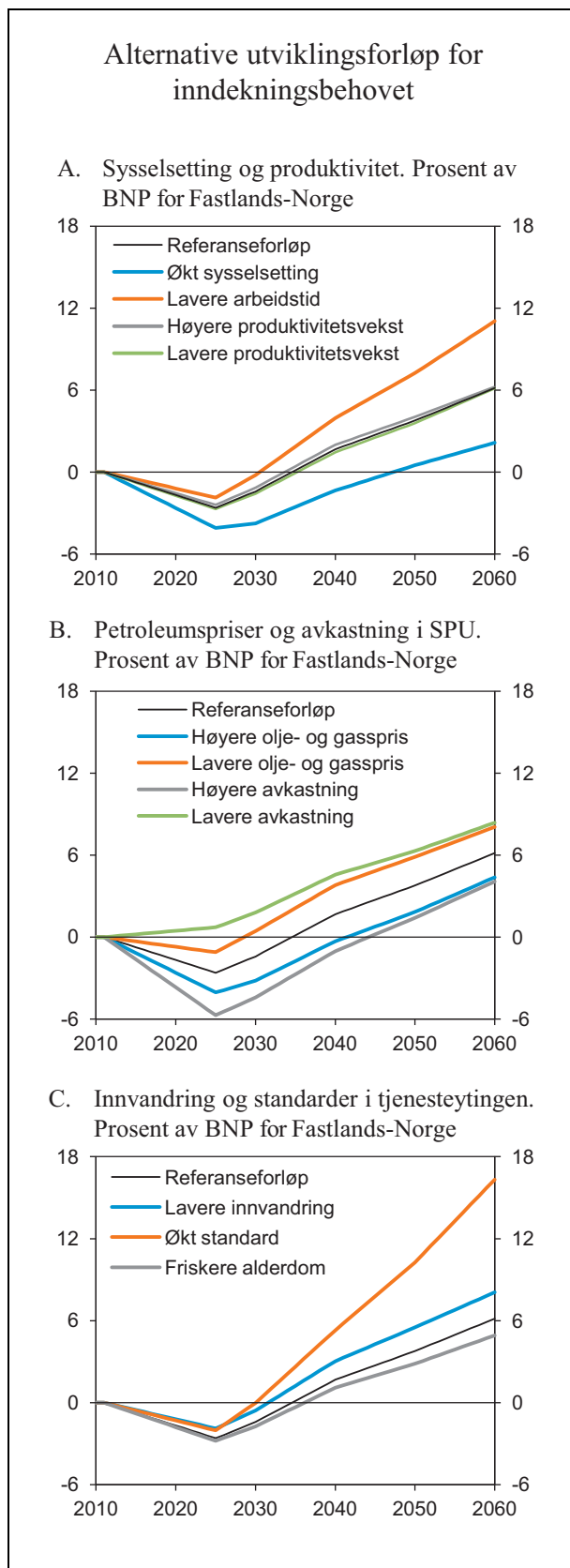
Etter hvert som bidraget fra fondet avtar og utgiftene til en aldrende befolkning skyter fart øker behovet for inndeckning i referanseberegningen. I 2060 anslås det til 6 pst. målt som andel av BNP for Fastlands-Norge. Dette anslaget er basert på at eventuelle utgiftsøkninger eller skattelettelser fram mot 2025 er midlertidige, jf. omtalen av handlingsrommet ovenfor. Dersom slike endringer i skatter eller utgifter ikke reverseres, vil de langsiktige utfordringene for offentlige finanser øke tilsvarende. Motsatt vil en noe lavere bruk av oljeinntekter enn 4 pst. av fondskapitalen de nærmeste årene bidra til å lette de langsiktige utfordringene i statsfinansene. Dette viser at det er viktig å ha et langsiktig perspektiv i vurderingene av finanspolitikken.

7.4.2 Arbeidsmarkedet

Arbeidsinnsatsen til befolkningen er av stor betydning for både verdiskapingen i økonomien og bærekraften i offentlige finanser. I referanseforløpet er det lagt til grunn at dagens tilknytning til arbeidsmarkedet føres videre for befolkningsgrupper fordelt på alder, kjønn og landbakgrunn, jf. omtalen i avsnitt 3.4. Et viktig formål med pensjonsreformen er å styrke insentivene til å delta i arbeidslivet. Slike virkninger er ikke innarbeidet i referanseforløpet. På den annen side tas det heller ikke hensyn til faktorer som over tid kan bidra til å dempe veksten i arbeidstilbudet.

Betydningen av alternative forutsetninger om utviklingen i arbeidstilbudet for offentlige finanser er illustrert i figur 7.14A og tabell 7.3. I høyalternativet er det lagt til grunn økt arbeidsinnsats i tråd med Statistisk sentralbyrås anslag for virkningen av pensjonsreformen på arbeidstilbudet. Utførte timeverk i 2060 er i dette alternativet 8 pst. høyere enn i referanseforløpet. I lavalternativet er det lagt til grunn at den nedgangen i gjennomsnittlig arbeidstid vi har observert siden 1990 fortsetter. Da blir antall utførte timeverk i 2060 $10\frac{1}{2}$ pst. lavere enn i referanseforløpet.

Beregningene viser at utviklingen i arbeidstilbudet har stor betydning for bærekraften i offentlige finanser. I alternativet med økt sysselsetting



Figur 7.14 Alternative forløp for inndeckningsbehovet i offentlige finanser målt ved løpende tilpasninger av finanspolitikken. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet.

reduseres behovet for inndekning fram mot 2060 til 2 pst. av fastlands-BNP. Motsatt øker inndekningsbehovet til 11 pst. av fastlands-BNP i alternativet med fortsatt reduksjon i arbeidstiden. Referanseforløpet ligger nært et alternativ der økt sissetting som følge av pensjonsreformen går sammen med en fortsatt nedgang i gjennomsnittlig arbeidstid.

7.4.3 Produktivitet

Utviklingen i produktiviteten er over tid avgjørende for velstandsnivået i samfunnet. Økt produktivitet i næringslivet har likevel liten direkte betydning for bærekraften i offentlige finanser. Høyere produktivitet i fastlandsnæringene vil bidra til økte inntekter per innbygger og dermed større skatteinntekter til offentlig sektor. Samtidig blir offentlige kjøp av varer og tjenester fra privat sektor billigere. Høyere produktivitet og økte lønninger i privat sektor gir imidlertid også større utgifter til lønn og pensjoner på offentlige budsjetter. Samtidig reduseres den relative betydningen av overføringene fra Statens pensjonsfond utland fordi formuen ikke øker i takt med produktivitet og lønn.

Figur 7.14A viser beregninger der årlig produktivetsvekst i fastlandsnæringene fram til 2060 er henholdsvis $\frac{1}{4}$ prosentenheter høyere og lavere enn i referanseforløpet. Beregningene illustrerer at behovet for inndekning i offentlige finanser samlet sett påvirkes lite. Et rikere samfunn vil imidlertid ha større muligheter til å finansiere godt utbygde velferdsordninger.

Dersom produktiviteten innenfor offentlig tjenesteproduksjon øker, vil derimot reduksjonen i utgiftsveksten kunne bli betydelig så fremt gevinsten ikke tas ut i tilsvarende bedring av tjenestetilbudet, jf. omtale i avsnitt 8.4. De siste tiårene har flere offentlige tjenester blitt utviklet og forbedret utover det som følger av økt bruk av arbeidskraft og andre innsatsfaktorer. Det er imidlertid vanskelig å måle produktiviteten i offentlig virksomhet. Mulighetene for å bedre produktiviteten er trolig mindre innenfor deler av offentlig tjenesteyting enn for økonomien som helhet. Det gjelder særlig for arbeidsintensive tjenester som utdanning og omsorg.

7.4.4 Petroleumspriser

Utviklingen i priser på petroleumsprodukter og størrelsen på olje- og gassreservene har betydning for statens framtidige inntekter fra petroleumsvirksomheten. Siden utvinningen på norsk

sokkel startet tidlig på 1970-tallet har prisen på råolje svingt mye. Referanseforløpet er basert på en oljepris på 525 kroner per fat, målt i faste 2013-priser. Prisanslagene på olje og gass er omtalt i avsnitt 2.5. Figur 7.15B illustrerer hvordan 25 pst. høyere eller lavere petroleumspriser påvirker utviklingen i formuen for offentlig forvaltning.

I alternativet med høy olje- og gasspris bidrar økningen i overføringene fra Statens pensjonsfond utland til å redusere behovet for inndekning i 2060 med om lag 2 prosentenheter målt som andel av fastlands-BNP, jf. figur 7.14B.

Oljeutvinningen har de siste årene avtatt som andel av samlet petroleumsproduksjon. Mot slutten av 1990-tallet utgjorde olje 80 pst. av den samlede verdien av eksporten av petroleumsprodukter. Andelen er deretter redusert til om lag 50 pst. Vi antar at oljeandelen vil holde seg på dette nivået fram mot 2060. Prosentvis like store endringer i olje- og gasspriser vil dermed slå forholdsvis likt ut i kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten til staten og dermed også i behovet for inndekning i offentlige finanser, jf. tabell 7.3.

7.4.5 Internasjonale kapitalmarkeder

Kapitalen i Statens pensjonsfond utland investeres i sin helhet i utlandet. Avkastningen i internasjonale kapitalmarkeder har derfor betydning for utviklingen i overføringene fra pensjonsfondet, jf. omtale i avsnitt 2.6. I referanseforløpet er det lagt til grunn en gjennomsnittlig årlig realavkastning på 4 pst. Avkastningen i de internasjonale finansmarkedene har variert betydelig over tid. En høyere eller lavere avkastning kan i vesentlig grad påvirke inntektene i Statens pensjonsfond utland, og dermed handlingsrommet i finanspolitikken. For å belyse dette er det beregnet virkninger av en realavkastning som er henholdsvis én prosentenheter lavere og én prosentenheter høyere enn i referanseforløpet. I begge alternativene er det lagt til grunn at uttaket fra fondet tilsvarende den faktiske realavkastningen av fondskapitalen. Den samlede kapitalen i fondet utvikler seg dermed som i referanseforløpet.

Med en reduksjon i realavkastningen på 1 prosentenheter, fra 4 til 3 pst., øker inndekningsbehovet i 2060 med vel 2 prosentenheter målt som andel av fastlands-BNP, jf. figur 7.14B.

Utslaget i inndekningsbehovet avhenger av i hvilken grad uttaket fra fondet tilpasses den endrede realavkastningen. Dersom vi holder fast ved et uttak på 4 pst. av beholdningen i pensjonsfondet, vil lavere avkastning redusere fondet sammenliknet med referanseforløpet. Med en reduksjon

Tabell 7.2 Finansieringsbidraget fra Statens pensjonsfond utland i 2060 ved ulike tilpasninger til lavere avkastning i internasjonale kapitalmarkeder. Prosent av BNP Fastlands-Norge

	2060
Referanseforløp	5,7
<i>Forløp med lavere realavkastning (3 pst.):</i>	
Midlertidig, med umiddelbar tilpasning av bruk	5,7
Midlertidig, uten tilpasning av bruk	5,4
Varig, med umiddelbar tilpasning av bruk	4,3
Varig, treg tilpasning av bruk	4,1

Kilde: Finansdepartementet.

sjon i realavkastningen med 1 prosentenhet, fra 4 til 3 pst., over tiårsperioden 2016 – 2026 vil for eksempel det langsiktige finansieringsbidraget fra pensjonsfondet reduseres med 0,3 prosentenheter, jf. tabell 7.2. Dette vil bidra til en tilsvarende økning i behovet for inndekning fram mot 2060.

Det kan ta tid å fastslå hvorvidt en reduksjon i fondsavkastningen bør betraktes som varig. Dersom tilpasningen av uttaket fra fondet for eksempel skjer med et tidsetterslep på ti år, vil en varig reduksjon i fondsavkastningen fra 4 til 3 pst. redusere finansieringsbidraget fra pensjonsfondet med 1,6 prosentenheter i 2060. Til sammenlikning reduseres finansieringsbidraget fra fondet med 1,4 prosentenheter ved en umiddelbar tilpasning av fondsuttaket til lavere fondsavkastning.²

7.4.6 Befolkningsutviklingen

Utviklingen i nettoinnvandringen til Norge er vanskelig å anslå og bidrar til at framskrivinger av befolkningen er usikre. Nettoinnvandringen har økt kraftig de siste årene, i første rekke fordi flere fra andre EØS-land søker arbeid her. I middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger er det lagt til grunn at nettoinnvandringen reduseres fra dagens høye nivå på rundt 47 000 personer per år til 15 000 personer per år rundt 2040, jf. nærmere omtale i kapittel 3.

I figur 7.14C er det også vist resultater for et beregningsalternativ hvor nettoinnvandringen avtar til 5 000 personer i 2040 og et langsiktig nivå nær null fra 2050. Med et slikt forløp for innvand-

ringen øker behovet for inndekning i 2060 med 2 prosentenheter sammenliknet med referanseforløpet. Dette gjenspeiler at den relativt høye innvandringen i middelalternativet gir en vedvarende stor tilstrømming av personer i yrkesaktiv alder. Det bidrar til å dempe økningen i forsørgelsesbyrden i referanseforløpet.

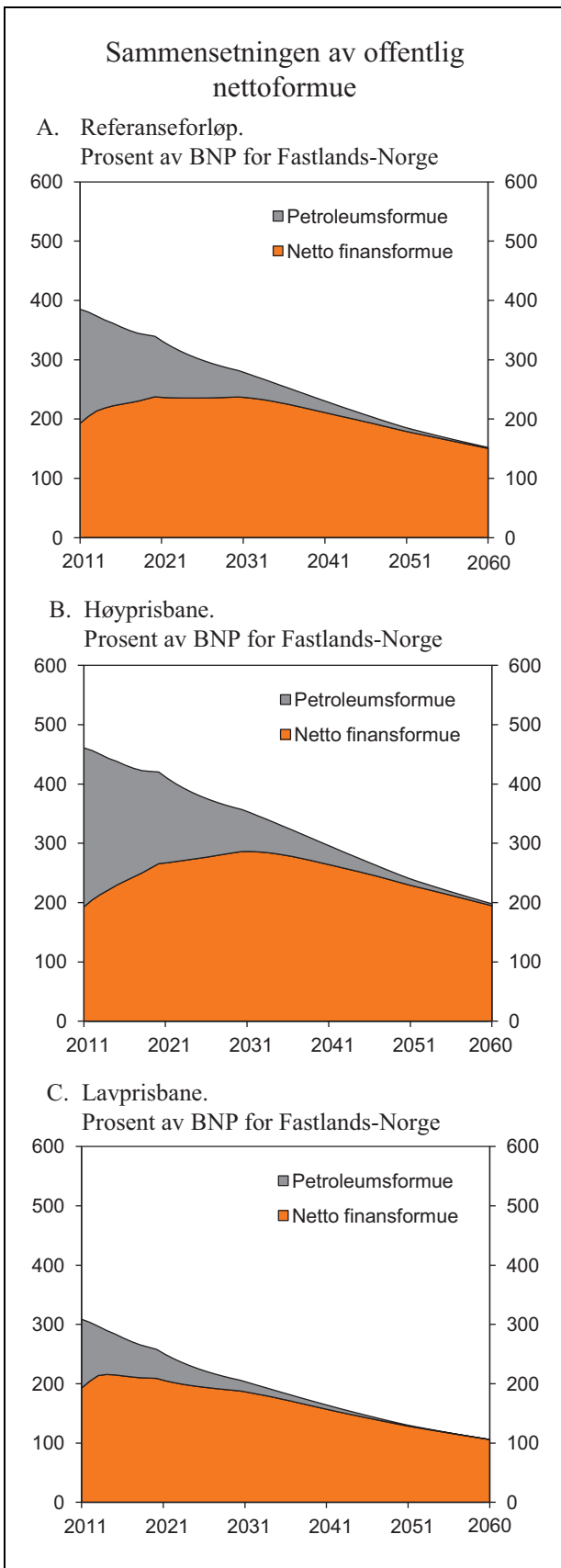
Både referanseforløpet og alternativet med lavere nettoinnvandring gir et ufullstendig bilde av de statsfinansielle kostnadene ved innvandring. Også innvandrere blir gamle og skal ha pensjoner og helse- og omsorgstjenester. I referansealternativet overskygges dette av at det stadig fylles på med nye innvandrere i arbeidsfør alder. Siden vi står overfor en vedvarende aldring av befolkningen som følge av økt levealder, kan ikke høy innvandring være en varig løsning på de statsfinansielle utfordringene.

7.4.7 Friskere alderdom

I middelalternativet i siste befolkningsframskriving fra Statistisk sentralbyrå er det lagt til grunn at forventet levealder vil øke med vel 6 år fram til 2060. Dersom de ulike aldersgruppene bruker helse- og omsorgstjenester i samme omfang som i dag, vil behovet øke betydelig.

Hvis høyere levealder går sammen med bedret helsetilstand for eldre, og et tilsvarende mindre forbruk av helsetjenester, vil økningen i helseutgiftene bli mindre markert. Vi ser derfor også på et alternativ der økningen i levealder antas å bidra til utsatt behov for langtidspleie, jf. avsnitt 7.3.3. I dette forløpet reduseres behovet for inndekning i offentlige finanser med i overkant av 1 prosentenhet målt som andel av fastlands-BNP, jf. figur 7.14C.

² Inndekningsbehovet øker med noe mer enn dette, jf. tabell 7.3. Dette skyldes at reduserte kapitalkostnader også antas å gjelde for resten av økonomien. Det gir rom for økte lønninger og en økning i offentlige utgifter sammenliknet med fastlands-BNP og samlet skattegrunnlag.



Figur 7.15 Sammensetningen av offentlige nettofinansformue medregnet petroleumsformuen. Prosent av BNP Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet.

Helse- og omsorgsutgiftene er særlig høye i siste leveår. Ved separate framskrivninger av utgifter i siste leveår, reduseres anslaget for offentlige helse- og omsorgsutgifter i 2060 med 6,5 pst. sammenliknet med nivået i referanseforløpet. Dette gir om lag samme styrking av offentlige finanser som skiftet i figur 7.14C.

I vurderingen av beregningene ovenfor må det tas hensyn til at helseutgiftene har økt svært sterkt de siste tiårene, med lite tegn til at friskere alderdom har bidratt til å bremse utgiftsveksten.

7.4.8 Økt standard innenfor helse og omsorg

I referanseforløpet videreføres dagens nivå på offentlige velferdsordninger. Dette er en beregningsmessig forutsetning som er egnet til å belyse konsekvenser av valg som allerede er tatt.

Inntektsnivået i Norge vil trolig fortsette å øke fram mot 2060. Med høyere inntektsnivå vil etterspørselen etter utdanning, helse og andre viktige tjenester som i dag finansieres over offentlige budsjetter, trolig også øke. En fortsatt utbygging av velferdsordningene vil skjerpe de langsiktige kravene til å tilpasse budsjettet. Den offentlige timeverkinnsatsen per innbygger innenfor helse og omsorg har de siste par tiårene økt med i gjennomsnitt $1\frac{3}{4}$ pst. per år. Aldringen av befolkningen kan bare forklare en liten del av denne oppgangen, mens bidraget fra økte standarder og dekningsgrader i gjennomsnitt kan anslås til i underkant av $1\frac{1}{2}$ prosentenheter per år. Veksten i ressursbruken blir enda noe sterkere hvis en også tar med barnehager og sosiale tjenester.

For å illustrere betydningen for offentlige finanser av en videre utbygging av det offentlige tjenestetilbudet, gjengir figur 7.14C også virkningene av at veksten i timeverksinnsatsen i helse- og omsorgssektoren blir ett prosentpoeng høyere per år enn i referanseforløpet. Sammenliknet med referanseforløpet øker inndekningsbehovet i denne beregningen med i overkant av 10 prosentenheter fram mot 2060, målt som andel av fastlands-BNP. Veksten i timeverk i denne beregningen er noe lavere enn veksten i de siste tiårene. På den annen side vil den økte ressursinnsatsen skje fra et allerede høyt nivå. I tillegg vil også utviklingen i befolkningen etter hvert legge et stort press på offentlige finanser og begrense rommet for vesentlige standardhevinger.

Beregningen illustrerer at en videre utbygging av viktige velferdsordninger i betydelig grad vil kunne øke de langsiktige statsfinansielle utfordringene. En mer effektiv bruk av ressursene i offentlig sektor vil derfor være helt vesent-

lig for å kunne videreutvikle ordningene, jf. omtale i kapittel 8.

7.5 Generasjonsregnskap

Finansdepartementet har i flere år også benyttet et generasjonsregnskap for å belyse bærekraften i offentlige finanser. Generasjonsregnskapet tar utgangspunkt i at dagens verdi av offentlig netto formue og framtidige inntekter må være like stor som dagens verdi av framtidige utgifter. Behovet for inndekning framkommer som et anslag på hvor mye skattenivået må økes i dag for at det på varig basis er tilstrekkelig til å finansiere dagens innretning av velferdsordningene. Beregningene har på viktige punkter bygget på mer summariske forutsetninger enn de som ligger til grunn for beregningene av det løpende inndekningsbehovet. I Nasjonalbudsjettet 2013, boks 3.4, ble det pekt på at disse mer summariske forutsetningene bidro til å overdrive veksten i offentlige utgifter og dermed også behovet for inndekning.

EU-kommisjonen og flere EU-land benytter en indikator (S2)³ hvor behovet for inndekning måles ved den umiddelbare tilpasningen i budsjettet som er nødvendig for å kunne holde skatte- og avgiftsnivået uendret i framtiden, jf. boks 7.1. Til forskjell fra det tradisjonelle generasjonsregnskapet anslås behovet for inndekning i EU-kommisjonens beregninger av S2-indikatoren med utgangspunkt i fullstendige framskrivinger av offentlige utgifter.

I denne meldingen presenteres nye beregninger av generasjonsregnskapet. I motsetning til tidligere bygger anslagene på de makroøkonomiske framskrivingene i referanseforløpet. De nye beregningene tilsvare EU-kommisjonens beregninger av S2-indikatoren. Etter departementets vurdering gir disse beregningene et mer dekkende bilde av bærekraften i offentlige finanser enn de tidligere beregningene av generasjonsregnskapet.

Indikatoren for det løpende inndekningsbehovet viser et tidsforløp. Denne indikatoren gir dermed ikke bare informasjon om hvor stor utfordringen er på lang sikt, men også om når vi for alvor vil møte den. Generasjonsregnskapet (S2) oppsummerer den samme bærekraftsutfordringen i ett tall og

beskriver dermed det underliggende saksforholdet mer summarisk enn den løpende indikatoren.

De to indikatorene kan også ses på som alternativer for å tilpasse budsjettpolitikken til kravet om bærekraft i offentlige finanser – enten umiddelbar tilpasning eller gradvis tilpasning etter hvert som behovet for inndekning melder seg. I lys av den usikkerheten som ligger i langsiktige beregninger kan en imidlertid ikke være sikker på at den innstramningen som følger av dagens informasjon og kunnskaper, vil vise å være riktig ettersom tiden går og ny informasjon framkommer. Det ligger i tråd med dette ingen vurderinger av innretningen av den økonomiske politikken i bruken av de to indikatorene i denne meldingen.

Generasjonsregnskapet (S2) viser med utgangspunkt i referanseforløpet et behov for inndekning på 3,4 pst. av fastlands-BNP. Fram til om lag 2050 er det løpende behovet for inndekning anslått lavere enn dette, jf. figur 7.13. For årene etter 2050 er det motsatt. Forholdet mellom de to indikatorene må ses i lys av at generasjonsregnskapet angir hvor mye det er nødvendig å stramme til nå for å sikre bærekraftige offentlige finanser, dvs. at tilpasningen tas umiddelbart og fastholdes for all framtid. For de nærmeste årene framover gir en slik tilpasning vesentlig høyere sparing enn dersom vi tilpasser budsjettet løpende. For 2013 svarer 3,4 pst. av fastlands-BNP til om lag 80 mrd. kroner, eller nesten to tredeler av den planlagte bruken av oljeinntekter over budsjettet dette året. Det er avkastningen av mange år med ekstra sparing som forklarer at en innstramning på 3,4 prosentenheter, om den gjennomføres i dag, også er tilstrekkelig på lang sikt.

Målt ved underskuddet i generasjonsregnskapet (S2) er utslagene av alternative forløp for sysselsettingen noe mindre enn når behovet for inndekning måles målt ved endringer i skattenivået som andel av fastlands-BNP, jf. tabell 7.3. Dette skyldes at framtidige endringer i sysselsetting og skattegrunnlag krever mindre tilpasninger i budsjettet dersom de gjennomføres i dag enn om tilpasningene tas etter hvert som behovet oppstår. Begge målene illustrerer imidlertid at høy yrkesdeltaking er viktig for at offentlige velferdsordningene skal være bærekraftige.

Motsatt blir utslaget av endringer i realavkastningen i Statens pensjonsfond utland større målt ved generasjonsregnskapet (S2). Lavere avkastning reduserer overføringene fra fondet. I tillegg innebærer lavere avkastning lavere diskonteringsrate, som betyr at dagens verdi av framtidige nettoutgifter for offentlig forvaltning øker.

³ EU-kommisjonen benytter betegnelsen S2 for denne indikatoren. S står for "sustainability" eller bærekraft, mens 2 angir at dette er en av flere bærekraftsindikatorer i bruk av EU-kommisjonen.

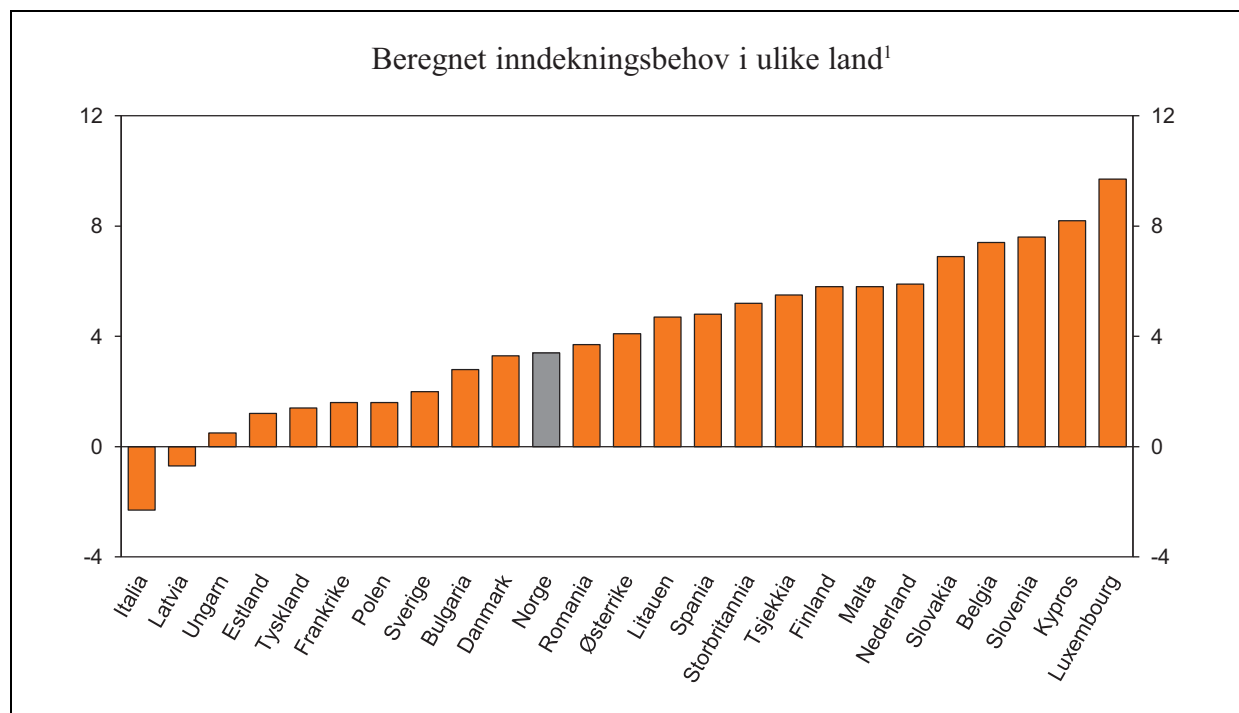
Boks 7.1 Framskrivinger av offentlige utgifter i EU

En arbeidsgruppe under Economic Policy Committee i EU framskriver med jevne mellomrom offentlige utgifter for de enkelte medlemslandene samt for Norge. I framskrivingene fra 2012 anslås de offentlige utgiftene i EU å øke med om lag 3¾ prosentenheter som andel av BNP fra 2010 til 2060. For Norge viser arbeidsgruppens framskrivinger en økning på i underkant av 10 prosentenheter målt som andel av fastlands-BNP. Vel halvparten av forskjellen mellom Norge og EU-landene skyldes høyere vekst i utgiftene til alders- og uførepensjoner i Norge. Helse- og omsorgsutgiftene øker også noe sterkere i Norge enn for gjennomsnittet av EU-landene. Framskrivingene i denne meldingen innebærer at offentlige utgifter øker med 7 prosentenheter som andel av fastlands-BNP over samme periode.

Både i Norge og EU-landene vil aldringen av befolkningen gi en betydelig vekst i pensjonsutgiftene i tiårene framover. I framskrivingene for

EU-landene er det imidlertid forutsatt en betydelig økning i andelen sysselsatte fram mot 2060, særlig blant eldre. Dette begrunnes bl.a. med sysselsettingseffekter av pensjonsreformer. Den økte sysselsettingen bidrar til å trekke opp verdiskapingen og demper dermed veksten i offentlige utgifter målt som andel av BNP.

I beregningene for Norge er det ikke lagt inn noen slik effekt, dels i lys av at yrkesdeltakingen blant eldre allerede er forholdsvis høy. Det er imidlertid tatt hensyn til at levealdersjusteringen av alderspensjonene bidrar til å dempe veksten i pensjonsutgiftene. Tilsvarende effekter er også innarbeidet i framskrivingene for de fleste EU-landene. Levealdersjusteringen bidrar sammen med ny indeksering og alleårsopptjening til å styrke insentivene til arbeidsinnsats. Betydningen av endret sysselsetting for bærekraften i offentlige finanser er nærmere belyst i egne beregninger i denne meldingen.



Figur 7.16 Beregnet inndeckningsbehov i ulike land målt ved S2-indikatoren. Prosent av BNP

¹ For EU-landene tar beregningene utgangspunkt i prognoser for 2014, mens Finansdepartementets beregninger for Norge tar utgangspunkt i saldert budsjett for 2013. Prosent av fastlands-BNP for Norge.

Kilder: EU-kommisjonen og Finansdepartementet.

Boks 7.1 (forts.)

EUs arbeidsgruppe legger til grunn at økt levealder bidrar til bedre helse blant eldre. Dette demper isolert sett veksten i helseutgiftene. På den annen side bygger arbeidsgruppen også på at ressursbruken i helsesektoren øker med inntektsnivået. Samlet sett innebærer disse forutsetningene at dagens ressursbruk per bruker i det offentlig finansierte helsetilbudet videreføres i framskrivingene.

Med utgangspunkt i de langsiktige framskrivingene av utgiftene utarbeider EU-kommisjonen jevnlig vurderinger av bærekraften i medlemslandenes offentlige finanser. S2-indikatoren, som tilsvarende Finansdepartementets nye beregninger av generasjonsregnskapet, er sentral i disse vurderingene. EU-kommisjonens beregninger tar utgangspunkt i prognoser for året 2014 og er således betinget av at vedtatte konsolideringsplaner gjennomføres og gir de ventede resultater. For flere av landene er planene ambisiøse. Det er videre forutsatt at budsjettene ikke svekkes etter 2014.

Figur 7.16 viser at det er store forskjeller mellom landene. For Luxembourg anslås behovet for inndekning til nesten 10 pst. av BNP, mens det for Kypros, Slovenia og Belgia anslås til 7-8 pst. av BNP. For enkelte av landene som nå opplever en statsgjeldskrise, slik som Hellas, Portugal og Irland, vurderes utsiktene for offentlige finanser

løpende i egne rapporter og EU-kommisjonen har derfor ikke publisert beregninger for disse landene som en del av de oppdaterte beregningene for EU-området. For de nordiske EU-landene framstår utfordringene som mindre.

Figuren viser et behov for inndekning for Norge på 3,4 pst. av fastlands-BNP. Her er det tatt utgangspunkt i referanseforløpet i denne meldingen. I motsetning til tallene for mange EU-land er det dermed ikke tatt med noen sysselsettingseffekt av pensjonsreformen. Som det fremgår av tabell 7.3 kan slike virkninger i betydelig grad redusere behovet for inndekning, dersom de ikke ledsages av en videre nedgang i gjennomsnittlig arbeidstid.

Ifølge beregningene fra EU-kommisjonen er de offentlige finansene i Italia og Latvia bærekraftige på lang sikt. Dette må ses i sammenheng med utformingen av velferdsordningene. For Italia vil den ventede utviklingen i befolkningen i liten grad øke de offentlige utgiftene som andel av BNP, mens det for Latvia er ventet en nedgang. Videre er det fra og med 2014 lagt til grunn et strukturelt overskudd i offentlige finanser utenom netto formuesutgifter på 5 pst. av BNP i Italia og ½ pst. av BNP i Latvia. Både for Italia og Latvia er det lagt til grunn en klar oppgang i sysselsettingsandelen fra 2010 til 2060.

Tabell 7.3 Inndekningsbehovet i offentlige finanser under ulike forutsetninger. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

	Løpende tilpasning. Nødvendig innstramming i 2060	Generasjonsregnskapet. Umiddelbar tilpasning (S2)
Referanseforløpet	6,1	3,4
<i>Alternative forløp:</i>		
<i>Petroleumspriser og internasjonal avkastning</i>		
Høyere olje- og gasspriser	4,4	2,0
Lavere petroleumspriser	8,1	4,8
Høyere oljepris	5,0	2,7
Høyere gasspris	5,4	3,0
Lavere oljepris	7,3	4,1
Lavere gasspris	6,9	3,8
Høyere realavkastning	4,1	-1,4
Lavere realavkastning	8,4	8,7
<i>Arbeidsmarked og produktivitet</i>		
Høyere sysselsetting	2,1	0,5
Lavere gjennomsnittlig arbeidstid	11,0	5,8
Høyere produktivitetsvekst	6,2	3,7
Lavere produktivitetsvekst	6,1	3,2
<i>Befolkning og helse</i>		
Lav innvandring	8,1	4,4
Økt standard innenfor helse og omsorg	16,3	9,1
Friskere alderdom	4,9	2,6

Kilde: Finansdepartementet.

8 utfordringer og valgmuligheter for videreutvikling av velferdsordningene

8.1 Innledning

Handlingsregelen legger til rette for at oljefor-muen kan gi et varig bidrag til finansiering av fel-lesskapsløsningene. Analysene i kapittel 7 viser at dette i seg selv ikke er nok til å dekke de økte utgiftene som følger av en aldrende befolkning.

Bærekraften i velferdsordningene kan styrkes på flere måter. Tiltak som øker deltakelsen i arbeidslivet vil kunne ha en særlig gunstig effekt: Skattegrunnlagene blir større når flere er i jobb, og trygdeutgiftene kan reduseres dersom færre trenger trygd. Noen tiltak kan både styrke offentlige finanser og bedre økonomiens funksjonsmåte. Miljøavgifter gir inntekter på offentlige budsjetter, samtidig som de vrir ressursbruken i samfunnet i riktig retning. Å fjerne subsidier til samfunnsøkonomisk ulønnsom virksomhet vil redusere offentlige utgifter og samtidig frigjøre arbeidskraft og kapital for mer produktiv bruk. Tiltak som bedrer bruken av ressurser i offentlig tjenesteproduksjon, kan gi rom for bedre tjenester til samme eller lavere kostnader.

Tiltak som styrker budsjettene til offentlig forvaltning, kan også innebære vanskeligere avveininger. Høyere skattesatser kan svekke insentivene til å arbeide eller investere, mens økte brukerbetalinger kan skape større forskjeller. Innsparinger på utgiftssiden kan redusere omfang eller kvalitet på tjenestene til innbyggerne.

På enkelte områder vil det ta tid fra endringer besluttes til en ser de fulle virkningene i økonomien og på offentlige budsjetter. Endringer i trygdeordninger er ett eksempel. Den vedtatte pensjonsreformen styrker insentivene for den enkelte til å delta i arbeidsmarkedet, men det vil ennå ta flere tiår før reformen får full effekt. Økte brukerbetalinger, endringer i tilbudet av velferdstjenester eller omlegginger av skattesystemet vil kunne virke raskere. Store og brå endringer i trygdeordningene, velferdstjenestene eller skattesystemet kan samtidig gi betydelige omstillingskostnader for husholdninger og bedrifter. Nødvendige justeringer bør derfor foretas med en gjennomtenkt innfasing.

En viktig årsak til utfordringene for offentlige finanser er at vi lever stadig lenger. Et nærliggende svar er at vi da også står i arbeidslivet lenger. Det er viktig å legge til rette for at alle som kan, deltar i arbeidslivet framfor å motta ytelse fra det offentlige. Tiltak for utsatt avgangsalder, høyere gjennomsnittlig arbeidstid og best mulig inkludering av grupper med lav deltakelse i arbeidsmarkedet peker seg ut. Hvis vi ikke lykkes med å øke arbeidstilbudet, vil det bli nødvendig med betydelige innstramminger på offentlige budsjetter.

Framskrivningene i kapittel 7 tyder på at vi har et visst handlingsrom i finanspolitikken de nærmeste årene. Dersom hele eller deler av dette handlingsrommet spares, vil det langsiktige bidraget fra Statens pensjonsfond utland til finansiering av offentlige utgifter øke. Siden den viktigste drivkraften bak de langsiktige utfordringene for offentlige finanser er en vedvarende økning i levealderen, vil midlertidig økt sparing bare kunne være en del av svaret.

Offentlig forvaltning yter viktige tjenester til den norske befolkningen og beskjeftiger i underkant av hver tredje sysselsatte i Norge. For å kunne levere gode velferdstjenester også i årene framover må offentlig forvaltning bruke sine ressurser mest mulig effektivt. Omprioriteringer innenfor offentlige budsjetter er viktig for å sikre at ressursene hele tiden brukes på de høyest prioriterte oppgavene. I tillegg kan effektivisering av produksjonen av enkelttjenester bidra til å styrke bærekraften i offentlige budsjetter. Utstrakt digitalisering av forvaltningen vil være et viktig skritt i denne retningen og vil samtidig kunne gjøre tjenestene mer tilgjengelige.

Brukerbetalinger avlaster offentlige budsjetter og kan bidra til at innbyggernes prioriteringer kommer bedre fram. Når tjenester er gratis eller sterkt subsidierte, vil ikke etterspørselen etter dem gi et godt signal om hvor viktige de er for brukeren. Samtidig kan høye brukerbetalinger ha uheldige fordelingsvirkninger og i praksis avskjære enkelte brukere fra nødvendige tjenester. Hvis enkeltgrupper skal skjermes mot egenbetalinger, kan ordningene bli kompliserte, dyre å

administrere og svekke incentivene til å delta i arbeidsmarkedet. Det kan sette noen grenser for bruken av egenbetaling i praksis.

Skatteinntektene er hovedgrunnlaget for å finansiere velferdsordningene. Nivået på skatter og avgifter er høyere i Norge enn i de fleste andre OECD-land. Skatter og avgifter gir normalt en forskjell mellom samfunnsøkonomisk og privatøkonomisk lønnsomhet. Slike forskjeller påvirker bruken av samfunnets ressurser. Spesielt innebærer skatt på arbeid at den enkelte får mindre igjen for sin arbeidsinnsats enn det samfunnet som helhet får. Høy skatt på arbeid kan resultere i at samlet arbeidsinnsats blir for lav. I Norge har vi klart å kombinere et relativt høyt skattnivå med god økonomisk vekst. Det må ses i sammenheng med at vi har arbeidet oss fram til et effektivt skattesystem med brede skattegrunnlag.

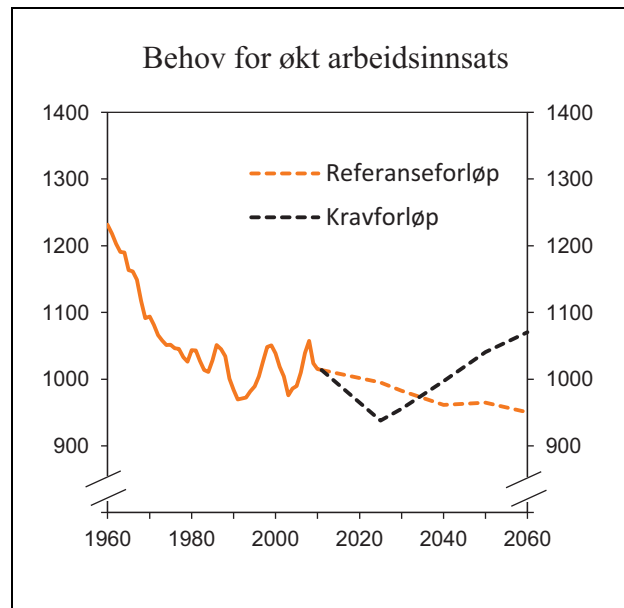
Norge står overfor krevende statsfinansielle utfordringer i tiårene framover. Vår samfunnsmodell gir oss likevel et godt utgangspunkt for å håndtere dem. Erfaringer både fra Norge og andre land viser at det er mulig å foreta justeringer i inntekter og utgifter som over tid gir en vesentlig styrking av de offentlige finansene. Samtidig viser erfaringene at det er viktig å motvirke ubalanser og bygge opp reserver i gode tider. Alternativet kan bli mangel på handlefrihet i den økonomiske politikken med påfølgende brå og kraftige nedskjæringer i viktige velferdstilbud senere.

8.2 Økt deltakelse i arbeidslivet

8.2.1 Hvor stor arbeidsinnsats er det behov for?

I kapittel 7 ble finansieringsbehovet illustrert med en økning i skattnivået. Alternativt kan vi anslå hvilken arbeidsinnsats som er nødvendig for å holde det oljekorrigerte budsjettunderskuddet innenfor handlingsregelens rammer. En slik beregning er vist i figur 8.1. Beregningen viser hvordan økt sysselsetting gir økte skatteinntekter, men tar ikke hensyn til eventuelle virkninger av økt sysselsetting på trygdeutgiftene. I den grad økt sysselsetting gir færre stønadsmottakere, og dermed lavere trygdeutgifter, vil beregningen overvurdere behovet for økt arbeidsinnsats.

Ifølge disse beregningene må antall timeverk per innbygger mellom 15 og 74 år øke fra 1 015 i 2011 til 1 070 i 2060 for å balansere offentlige budsjetter, dvs. med 5½ pst. Dette gir samme gjennomsnittlige antall arbeidstimer i 2060 som tidlig på 1970-tallet.



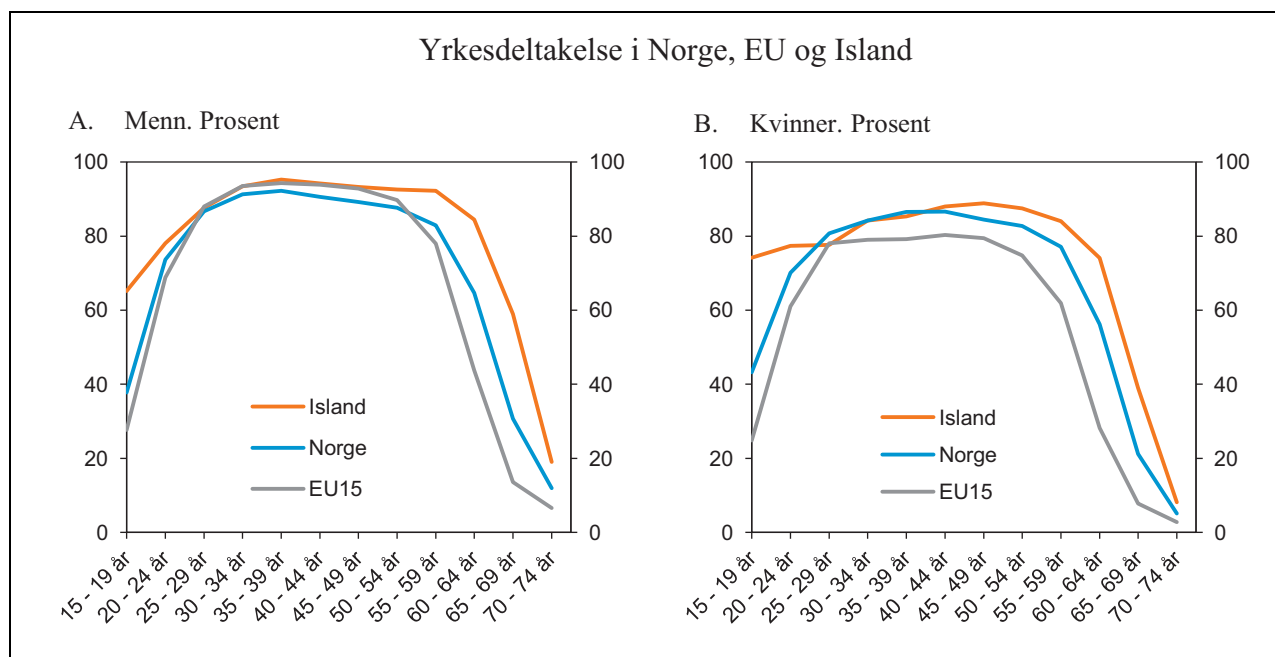
Figur 8.1 Antall arbeidede timer per innbygger i alderen 15-74 år. Referanseforløp og forløp som møter inndeckningsbehovet

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Aldringen av befolkningen trekker imidlertid i retning av lavere arbeidsinnsats per innbygger i årene framover, jf. omtale i kapittel 3.3. I referansebanen antas yrkesdeltakelsen i ulike grupper av befolkningen å ligge fast over tid. Arbeidsinnsatsen per innbygger i alderen 15-74 år avtar dermed til 950 timer i 2060, etter hvert som andelen eldre øker. For å balansere offentlige budsjetter må arbeidsinnsatsen i stedet øke til 1070 timer som er 12½ pst. høyere enn i referansebanen.

Arbeidsinnsatsen kan øke enten ved at en større del av befolkningen deltar i arbeidslivet eller ved at de som arbeider, arbeider flere timer i året. Med uendret gjennomsnittlig arbeidstid må andelen sysselsatte i aldersgruppen 15-74 år øke fra dagens nivå på 71½ pst. til 75½ pst. i 2060. Det er 8½ prosentenheter høyere enn det nivået som følger av forutsetningene i referansebanen. Alternativt kan den gjennomsnittlige arbeidstiden per sysselsatt øke fra 1 430 timer i 2011 til 1 595 timer i 2060. Til sammenlikning var et gjennomsnittlig årsverk i full stilling om lag 1 625 arbeidstimer i 2011.

Norge har høy yrkesdeltakelse sammenliknet med andre land. Island er et av svært få land med en høyere andel yrkesaktive enn Norge, og forskjellen er særlig markert blant de yngste og de eldste aldersgruppene, jf. figur 8.2. Om andelen yrkesaktive i hver aldersgruppe i Norge steg til samme nivå som på Island ville mye av veksten komme i de yngste og de eldste aldersgruppene. I



Figur 8.2 Yrkesdeltakelse i Norge, Island og EU etter alder og kjønn i 2011. Prosent

Kilde: OECD.

et slikt tankeeksperiment ville antallet utførte arbeidstimer per person i alderen 15-74 år i 2011 økt fra 1 015 timer til 1 120 timer. Videreføres en slik endring i yrkesaktiviteten, vil det langt på vei være tilstrekkelig til å bringe offentlige budsjetter i balanse fram mot 2060.

Mens vi har høy yrkesdeltakelse i Norge, er gjennomsnittlig arbeidstid blant de korteste i OECD. Siden 1970 har gjennomsnittlig arbeidstid falt med vel 20 pst. Dette må ses på bakgrunn av flere forhold, jf. omtalen i avsnitt 3.3. Nedgangen har vært vesentlig sterkere i Norge enn i for eksempel Sverige, Danmark og Finland. I Sverige er gjennomsnittlig arbeidstid i 2011 anslått til knapt 1 650 timer, samtidig som yrkesdeltakelsen ligger på samme nivå som i Norge. Dersom gjennomsnittlig arbeidstid i Norge kom opp på samme nivå som i Sverige, ville det være mer enn tilstrekkelig til å bringe offentlige budsjetter i balanse fram mot 2060.

Forventet levealder øker stadig. De fleste eldre har i dag bedre helse og lever lenger enn tidligere fødselskull. De har dermed også bedre muligheter for å stå lenger i arbeid. Ifølge befolkningsframskrivningene fra Statistisk sentralbyrå vil en nyfødt i 2060 ha en forventet levealder som er vel 6 år eller nærmere 8 pst. høyere enn en nyfødt i 2011. Om arbeidsinnsatsen fram mot 2060 stiger prosentvis like mye som forventet levealder, vil det utgjøre knapt to tredeler av den økningen som er nødvendig for å bringe offentlige budsjetter i balanse. Dette

kan oppnås enten ved å utsette pensjoneringstidspunktet, ved å jobbe flere år tidligere i livet, eller ved å jobbe flere timer i gjennomsnitt de årene en er yrkesaktiv. Dersom arbeidsinnsatsen i aldersgruppen 61-74 år for eksempel økte til samme nivå som for 60-åringene, ville antall timeverk i 2060 øke med 14½ pst. i forhold til referanseforløpet.

Selv om sysselsettingen blant innvandrere er høyere i Norge enn i mange andre land, ligger den likevel betydelig under gjennomsnittet for befolkningen i alt. Det er store forskjeller mellom ulike grupper, jf. kapittel 3.3. Dersom alle innvandrere får samme arbeidsmarkedstilknøyning som den øvrige befolkningen, vil samlet sysselsetting fram mot 2060 kunne øke med om lag 4½ pst. sammenliknet med referanseforløpet. Det utgjør over en tredel av den økningen som er nødvendig for å bringe offentlige budsjetter i balanse.

8.2.2 Ordningene for inntektssikring og pensjonsreformen

I Norge har vi godt utbygde offentlige systemer for inntektssikring. Ordningene skal gi en inntekt dersom arbeidsinntekten faller bort, både ved midlertidige inntektstap som for eksempel ved arbeidsledighet eller sykdom, og når en trer ut av arbeidslivet ved høy alder. Inntektssikringsordningene er i hovedsak betinget av tidligere arbeid. Det gjelder i særlig grad selve ytelsesnivået, men for flere ordninger er tidligere arbeidsinntekt også en forutset-

Boks 8.1 Sysselsettingseffekter av pensjonsreformen

Pensjonsreformen ble vedtatt av Stortinget i 2009. Som ved reformer i mange andre europeiske land er siktemålet å gjøre pensjonssystemet bærekraftig når befolkningen eldes, bl.a. gjennom å stimulere til økt arbeidsinnsats. Reformen innebærer fleksibel pensjonsalder fra 62 år, forutsatt at alderspensjonen ved 67 år minst tilsvarer minstepensjon. En gitt opparbeidet pensjonsrettighet skal etter de nye reglene fordeles på forventet antall år som pensjonist. Det betyr at sen pensjonering gir høyere årlige ytelser enn tidlig pensjonering. Når levealderen øker innebærer reformen også at man må jobbe lenger for å opprettholde sin årlige pensjonsytelse som andel av lønn. For å holde den løpende ytelsen uendret er det anslått at personer født i perioden 1963-1983 må stå om lag ti måneder lenger i jobb for hvert år den forventede levealderen øker.¹ Samlet gir dette sterkere insentiver til å stå i arbeid. Nye opptjeningsregler, der alle år i arbeid fram til fylte 75 år inngår i pensjonsopptjeningen, styrker også insentivene til å delta i arbeidslivet.

Analysen fra Statistisk sentralbyrå har vært en del av beslutningsgrunnlaget for pensjonsreformen. Virkninger på arbeidstilbudet av reformen er tallfestet bl.a. ved hjelp av mikrosimuleringsmodellen MOSART. I Rapport 22/2011 fra Statistisk sentralbyrå anslås reformen å øke antall utførte timeverk i 2050 med om lag 7 pst. Av dette kan 4,5 prosentenheter knyttes til utsatt pensjonering.

I beregningene omtalt ovenfor er det tatt hensyn til at hovedprinsippene for AFP og tjenestepensjon i offentlig sektor vil bli videreført. Dette svekker insentivene til å utsette pensjoneringen sammenliknet med de forutsetningene som har vært lagt til grunn i tidligere beregninger fra Statistisk sentralbyrå. Anslaget for den samlede virkningen av pensjonsreformen på arbeidsstyrken i 2050 er på denne bakgrunn nedjustert fra om lag 250 000 personer til noe over 190 000 personer. Samtidig trekkes en oppjustering av antatt framtidig utdanningsnivå i retning av noe høyere arbeidsinnsats per yrkesaktiv enn i tidligere analyser. Det er videre lagt til grunn at uføre overføres til alderspensjon ved 67 år og da får alders-

pensjonen levealdersjustert på samme måte som tidligere arbeidsføre. En videreføring av vedtaket om halv skjerming for effekten av levealdersjusteringen, jf. den midlertidige løsningen i Prop. 130 L (2010-2011), vil øke utgiftene til alderspensjon. Også sysselsettingen kan bli påvirket, noe det ikke er tatt hensyn til i beregningene.

Det er vanskelig å anslå virkningene av pensjonsreformen på den samlede sysselsettingen. Sysselsettingsandelen blant eldre arbeidstakere har økt gjennom flere år. Årsakene er trolig sammensatte, og stor etterspørsel etter arbeidskraft kan ha spilt en rolle. Løpende statistikk viser at uttaket av alderspensjon i aldersgruppen 62-66 år har økt klart siden innføringen av fleksibel pensjon fra 62 år i 2011. Samtidig fortsetter de fleste av de som var yrkesaktive, i jobb.

Pensjonsreformen vil først være fullt innfasert i 2050, og effektene vil dermed komme gradvis. De økonomiske insentivene til å arbeide styrkes. Samtidig økes fleksibiliteten for den enkelte. Beslutningen om å gå av med pensjon avhenger også av en rekke andre forhold, herunder utformingen av tjenestepensjonsordningene. Sverige var tidlig ute med å reformere sitt alderspensjonssystem. I en nylig pensjonsutredning konkluderes det med at de økonomiske insentivene i det svenske alderspensjonssystemet isolert sett er både gode og tilstrekkelige. Samtidig er det en rekke tjenestepensjonsordninger som hindrer disse i å virke, bl.a. fordi de fortsatt har faste og formelle pensjonsaldersgrenser. Det viser at utformingen av andre ordninger, herunder tjenestepensjon, AFP og uførepensjon er svært viktig for hvordan pensjonsreformen vil virke i praksis.

I framskrivningene i denne meldingen er virkninger av den vedtatte pensjonsreformen på framtidige utbetalinger av pensjon innarbeidet. Den anslåtte virkningen av pensjonsreformen på arbeidstilbudet belyses i en virkningsberegning, men er ikke innarbeidet i referansebanen, jf. omtalen i kap 7.

¹ Jf. avsnitt 5.7 i Ot.prp. nr. 37 (2008-2009).

² Längre liv, längre arbetsliv – Förutsättningar och hinder för att arbeta längre, SOU 2012:28.

ning for å komme inn under ordningen. Det stimulerer til deltakelse i arbeidslivet og bidrar til å underbygge arbeidslinjen.

De siste årene er det vedtatt flere reformer for å styrke bærekraften i velferdsordningene og samtidig stimulere til økt arbeidsinnsats. Pen-

sjonsreformen er den mest omfattende. Innføring av levealdersjustering er et sentralt element som innebærer at den enkelte må øke avgangsalderen når levealderen øker, for å få samme årlige pensjon. Samtidig er det innført fleksibel pensjonsalder fra 62 år. Den enkelte kan kombi-

nerer pensjon og arbeid uten avkorting av ytelsen mot arbeidsinntekt. Uttaksreglene er nøytrale, dvs. at forventet utbetalt pensjon over livet ikke påvirkes av når man begynner å ta ut pensjon. Disse reglene gjør det klart mer lønnsomt å stå i arbeid enn tidligere. Sysselsettingsinsentivene styrkes også av at man nå tjener opp pensjonsrettigheter i alle år man arbeider fram til fylte 75 år, mens det tidligere var kun de 20 årene med høyest inntekt som telte. De samme elementene er innført i AFP og tjenstepensjonsordningene i privat sektor. Samtidig er uføreordningen og skattereglene for pensjonister tilpasset den nye alderspensjonen i folketrygden.

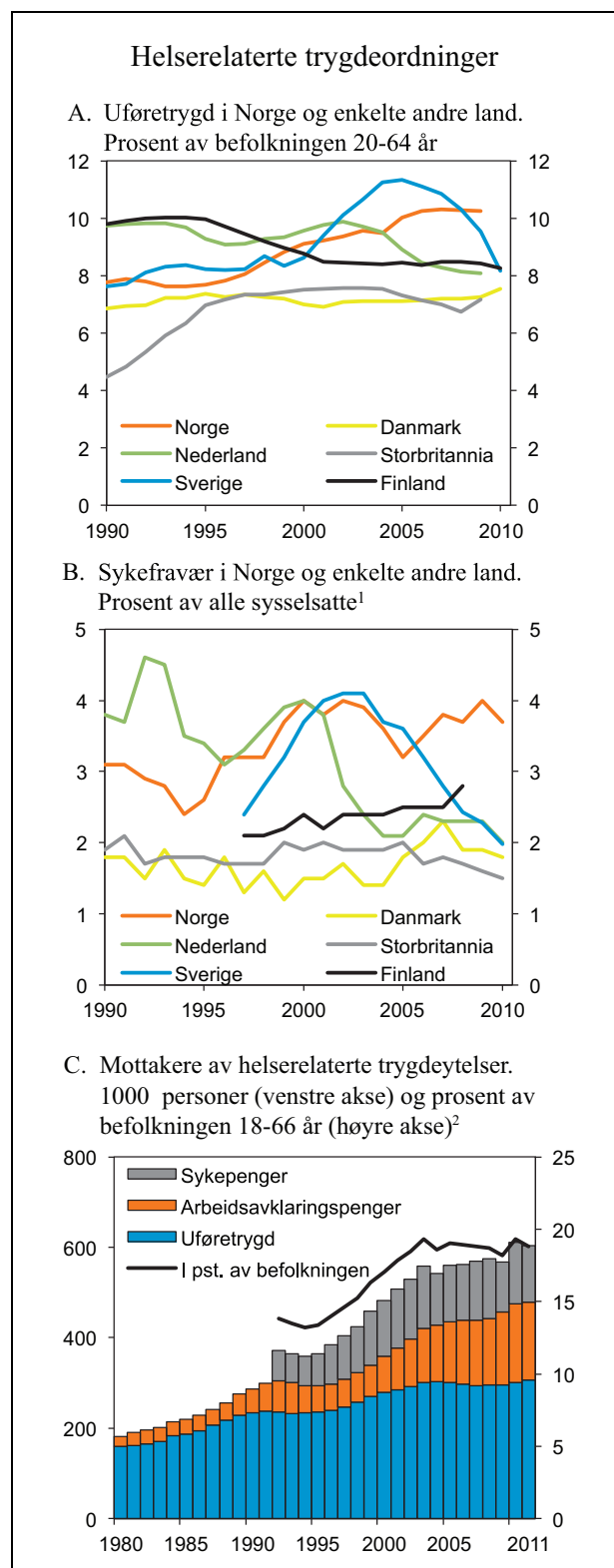
Det er viktig at andre ordninger innrettes slik at de støtter opp om pensjonsreformen. Gevinstene av pensjonsreformen avhenger av at ikke for mange faller ut av yrkeslivet før de når pensjonsalderen. Det gjør det enda viktigere å redusere tilstrømmingen til uførepensjon og de sykdomsrelaterte korttidsytelsene i folketrygden. Offentlig tjenstepensjon og AFP i offentlig sektor er videreført som bruttoordninger. Selv om levealderjustering og ny indeksering også gjelder for disse ordningene er insentivene til å bli stående i arbeid dermed betydelig svakere i offentlig sektor enn i privat sektor, jf. boks 8.1.

8.2.3 utfordringer ved helse relaterte ytelser

Norge har høy sysselsetting, men samtidig høy bruk av helse relaterte ytelser. De siste ti årene har andelen av befolkningen som mottar uføretrygd, arbeidsavklaringspenger eller sykepenger stabilisert seg. Nivået er likevel høyt, både sammenliknet med tidligere og med andre land, jf. figur 8.3.

Tall fra OECD tyder på at Norge har et høyere nivå av uføre, både totalt og for ulike aldersgrupper, enn andre europeiske land med tilsvarende demografi og yrkesdeltakelse, jf. figur 8.3A. De europeiske landenes arbeidskraftundersøkelser viser at sykefraværet ligger høyere i Norge enn i mange andre land, jf. figur 8.3B. Enkelte andre land har tidligere hatt flere uføretrygdede og større sykefravær enn Norge, men ser ut til å ha redusert omfanget av disse trygdeytelsene.

Internasjonale sammenlikninger av andelen personer med uføretrygd eller andre helse relaterte ytelser må imidlertid tolkes med forsiktighet siden ordningene er forskjellige. Personer som av helsemessige årsaker ikke kan forsørge seg selv og mottar uføretrygd i ett land, kan motta alders-



Figur 8.3 Helse relaterte trygdeordninger

¹ Andelen sysselsatte i yrkesaktiv alder (15-74 år) som var fraværende fra arbeid hele referanseuken grunnet egen sykdom. Tall fra landenes arbeidskraftundersøkelser.

² Sammenliknbare tall for sykepengemottakere er ikke tilgjengelig før 1992. Arbeidsavklaringspenger erstattet tidsbegrenset uførestønning, rehabiliteringspenger og attføringspenger i 2010.

Kilder: OECD, Arbeids- og Velferdsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå.

pensjon, arbeidsledighetstrygd eller sosialhjelp, eller bli forsørget av familie i andre land.

Antall mottakere av uføretrygd har økt over tid, jf. figur 8.3C. Etter 2004 har imidlertid andelen av befolkningen som mottar uføretrygd holdt seg forholdsvis stabil. Samtidig har andelen som mottar arbeidsavklaringspenger (tidligere tidsbegrenset uførestønad, rehabiliteringspenger og attføringspenger) økt betraktelig.

Eldre personer har høyere uføretilbøyelighet enn yngre. De eldste aldersgruppene har økt, noe som er en viktig forklaring på at antallet mottakere av uføretrygd har økt. Denne utviklingen vil fortsette i årene framover, noe som isolert sett trekker i retning av flere mottakere av uføretrygd. Andelen uføre blant personer over 55 år har imidlertid avtatt, mens den har økt for de yngste de siste årene. Det er også i hovedsak yngre personer som mottar arbeidsavklaringspenger.

Sykefraværstatistikken fra Statistisk sentralbyrå viser en klar økning også i sykefraværet fram til 2004, da fraværet avtok markert. Dette må ses i sammenheng med innstramminger i regelverket i 2004. Deretter beveget nivået seg noe opp fram til 2009, men var i 2012 falt tilbake til nivået i 2004.

Norge er i dag det OECD-landet med høyest offentlige utgifter til helserelevante stønader, målt både som andel av offentlige budsjetter og som andel av BNP. Dersom flere av de som i dag mottar stønader kommer i arbeid, vil dette både redusere trygdeutgiftene og gi økte skatteinntekter.

Den økte bruken av helserelevante ytelser de siste 30 årene ser ikke ut til å kunne tilskrives svekket helse i befolkningen. Tvert imot har både helsetilstand og fysisk funksjonsevne stadig blitt bedre etter hvert som levealderen har økt. Statistisk sentralbyrås helse- og levekårsundersøkelse viser bl.a. at egenrapportert helse har bedret seg for personer i alderen 45–64 år.

Det er godt dokumentert at visse kjennetegn ved arbeidsmiljøet gir høyere risiko for sykefravær. Det finnes imidlertid ikke statistikk som tilsier at andelen arbeidstakerne som eksponeres for et belastende arbeidsmiljø er høyere i dag enn for 10-15 år siden, eller for at arbeidsmiljøet er mer belastende i Norge enn i land med lavere sykefravær og uføretrygding. Blant annet viser undersøkelser at hele ni av ti yrkesaktive er tilfredse med jobben sin. I Meld. St. 29 (2010-2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv* drøfter Regjeringen arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerhet i norsk arbeidsliv.

Det er ikke lett å finne noen enkel forklaring på den høye bruken av helserelevante stønader i Norge. For flere av trygdeordningene kan det

være mer enn én årsak til at den enkelte mottar støtte, og de ulike årsakene kan virke sammen og forsterke hverandre. Utviklingen er trolig også påvirket av grunnleggende endringer i arbeidsliv, normer og holdninger som det til dels er vanskelig å dokumentere. En studie fra 2009 viser for eksempel at risikoen for å bli uførepensjonist øker hvis flere i nærmiljøet blir uføre.¹

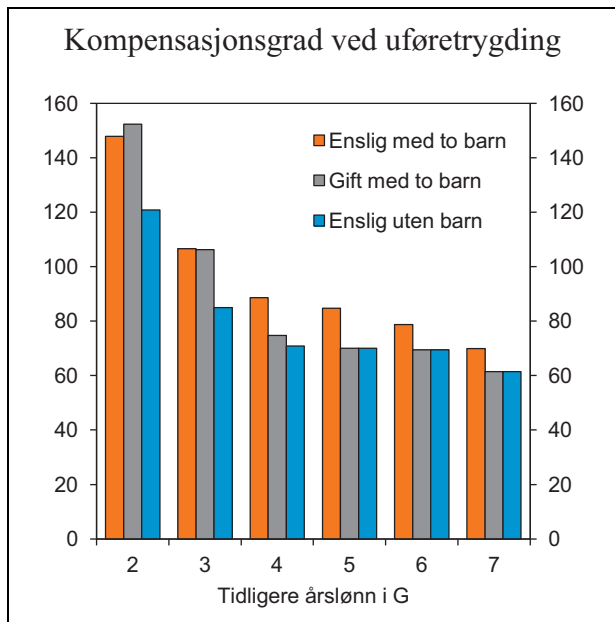
I Prop. 130 L (2010-2011) om ny uføretrygd og alderspensjon til uføre ble det vist til undersøkelser som tyder på at økonomiske insentiver har betydning for bruken av trygdeordninger, selv når ordningene har et medisinsk inngangsvilkår om sykdom mv. som hovedårsak til nedsatt arbeidsevne. Dette kan skyldes at det finnes gråsoner der personer til tross for sine helseplager kan være i stand til å jobbe noe, men ikke full tid, eller jobbe med visse typer av oppgaver, men ikke andre. I slike tilfeller vil nivået på trygdeytelsene, sammenliknet med den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet, kunne påvirke utfallet.

Samspeillet mellom trygdeordninger og skatter fører til at enkelte på kort sikt taper lite på å gå fra arbeid til trygd, jf. figur 8.4. Figuren viser kompensasjonsgraden etter skatt ved å gå fra arbeid til 100 pst. uføretrygd (etter nye regler), målt som hvor stor del av inntekten etter skatt på trygdetidspunktet som kompenseres av trygdeytelsen. For en enslig som har en tidligere årslønn på 4 G (tilsvarende knapt 330 000 kroner) vil trygdeytelsen tilsvare vel 70 pst. av tidligere årslønn, etter skatt. For en enslig forsørger med to barn er kompensasjonsgraden etter skatt knapt 90 pst. Med en tidligere årslønn på 2 G (knapt 165 000 kroner) vil kompensasjonsgraden etter skatt for en enslig forsørger med to barn øke til nær 150 pst. Dette må ses på bakgrunn av at den tidligere inntekten i et slikt tilfelle har vært så lav at den ikke har gitt økonomisk trygghet.

Et klassisk dilemma i arbeids- og velferdspolitikken er avveiningen mellom målet om at det skal lønne seg å arbeide og hensynet til inntektssikring. De som av ulike årsaker ikke kan arbeide, skal sikres en akseptabel inntekt. Ønsket om god inntektssikring kan samtidig gi svake økonomiske insentiver til arbeid for enkelte grupper. Det er imidlertid vanskelig å se at endringer i ordningene har gitt dårligere insentiver over tid.

OECD anbefaler medlemslandene å gjennomføre en rekke tiltak for å redusere antallet på ulike helserelevante trygdeordninger.² Blant annet understreker OECD at det må lønne seg økono-

¹ Rege, M., K. Telle og M. Votruba (2009), The Effect of Plant Downsizing on Disability Pension Utilization, *Journal of the European Economic Association*, 7(4), p. 754-785.



Figur 8.4 Kompensasjonsgrad etter skatt ved overgang fra full yrkesdeltakelse til full uføretrygd. Prosent

Kilde: Finansdepartementet.

misk å være i arbeid framfor å motta trygd. Videre peker OECD på at det bør legges større vekt på vurdering av arbeidsevne blant trygdemottakere. Krav til aktivitet, eventuelt kombinert med økt bruk av graderte ytelser, kan også bidra til å øke tilbudet av arbeidskraft. OECD argumenterer også for at uføretrygd i større grad bør være en midlertidig ytelse, ved at uføegraden regelmessig vurderes på ny. I sine anbefalinger til Norge peker OECD på fastlegenes problematiske dobbeltrolle som pasientens advokat og trygdesystemets portvokter. Det anbefales at portvokterrollen styrkes. Flere land har tatt i bruk uavhengige legeuttalelser for å få en nøytral vurdering.

En rekke reformer er gjennomført for å styrke arbeidslinjen i arbeids- og velferdspolitikken de siste årene, herunder pensjonsreformen og NAV-reformen. Vurdering av arbeidsevne og deltakelse i arbeidslivet står sentralt. Tidlig innsats og forebygging er viktig. Ettersom langvarig sykefravær øker sannsynligheten for å bli ufør betraktelig, vil tiltak som reduserer det langvarige sykefraværet, også kunne føre til lavere tilgang av nye uføre. Arbeidet for et mer inkluderende arbeidsliv (IA-samarbeidet) legger vekt på økt bruk av gradert sykemelding for å redusere sykefraværet. Nye

regler om uføretrygd ble vedtatt av Stortinget høsten 2011. Det tas sikte på at lovendringen skal tre i kraft i 2015. De nye reglene vil bl.a. gjøre det lettere å kombinere uføretrygd og arbeid.

Institusjonelle trekk ved organiseringen av trygdeordningene ble drøftet i Prop. 130 L (2010-2011) om ny uføretrygd og alderspensjon til uføre. En konsekvent bruk av aktivitetskrav bringer erfaringsmessig flere i arbeid. Det er et mål at en større andel enn i dag kan kombinere en gradert uføretrygd med arbeid. Som varslet i Prop. 130 L er det i den forbindelse aktuelt å vurdere flere sider ved regelverk og praksis. Det gjelder bl.a. bruk av aktivitetskrav og sanksjoner, i tillegg til legenes og Arbeids- og velferdsetatens rolle når arbeidsevne og innvilgelse av uførepensjon blir vurdert.

Arbeidsgivere har en nøkkelrolle for å få til et arbeidsliv der alle kan delta. Utformingen av skattesystemet, trygdeordninger og annet regelverk som berører arbeidsforhold, påvirker også arbeidsgiveres insentiver til å sysselsette og tilrettelegge på arbeidsplassen. Insentivene rettet mot arbeidstakere og arbeidsgivere må derfor ses i sammenheng.

Mens arbeidsgivere finansierer sykefraværet de første 16 dagene, dekker folketrygden det langvarige fraværet. Arbeidsgivere har derfor i liten grad insentiver til å legge forholdene på arbeidsplassen til rette for å unngå langvarig sykefravær. I arbeidet med den nåværende IA-avtalen vurderte en ekspertgruppe i 2010 endringer i sykelønnsordningen. Det viktigste forslaget var en reform der gradert sykefravær skulle være hovedregelen. Samtidig foreslo ekspertgruppen å gi arbeidsgiver større ansvar for medfinansiering og oppfølging ved lengre sykefravær. Forslagene fra ekspertgruppen er delvis fulgt opp i Prop. 89 L (2010-2011), bl.a. ved økt bruk av gradert sykemelding.

8.2.4 Arbeidsmarkedstiltak og annen tilrettelegging

Det er også viktig å legge til rette for at personer med særlige behov kan delta i arbeidslivet. I Norge er det lang tradisjon for en aktiv arbeidsmarkedspolitikk, med vekt på tett oppfølging, aktivisering og bruk av arbeidsmarkedstiltak for å lette overgangen til jobb. Arbeidsmarkedstiltak omfatter både tiltak rettet mot ledige med behov for arbeidsrettet bistand og tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. Tiltak kan bedre kvalifikasjonene til den enkelte, men kan også føre til at de som er på tiltak ikke like aktivt søker jobb.

² OECD (2010), *Sickness, Disability and Work: Breaking the barriers. A Synthesis of Findings across OECD Countries*, OECD.

En må derfor legge til rette for at de som er på tiltak raskt kan gå over i det ordinære arbeidsmarkedet. Omfanget av tiltak varierer med konjunktorene.

Arbeidslinjen er styrket de siste årene, bl.a. gjennom nye metoder for vurderinger av arbeidsevne. Kvalifiseringsprogrammet, Jobbsjansen for innvandrere og Jobbstrategien for personer med nedsatt arbeidsevne skal bidra til lettere innpass i arbeidslivet for utsatte grupper. Flere av reformene har bare virket i kort tid, og det er for tidlig å si noe sikkert om effektene.

Grupper som står i fare for å falle ut av arbeidslivet, gis ekstra bistand. Dette gjelder særlig personer som har nedsatt arbeidsevne. Ungdom som faller ut av skole og utdanning, har betydelig økt risiko for å bli uføretrygdet. For ungdom under 20 år er det derfor en egen garanti som sikrer at det gis tilbud om utdanning, arbeid eller deltakelse på arbeidsmarkedstiltak. Oppfølgingsgarantien for unge i alderen 20-24 år har vært endret i flere omganger, og ble senest styrket i forbindelse med statsbudsjettet for 2013.

I Meld. St. 6 (2012-2013) *En helhetlig integreringspolitikk*, gjør Regjeringen rede for flere spesifikke tiltak for å få flere innvandrere i arbeid. Blant de viktigste tiltakene er bedre norskopplæring og mer målrettet kvalifisering til arbeidsmarkedet.

8.3 Bruken av oljeinntekter

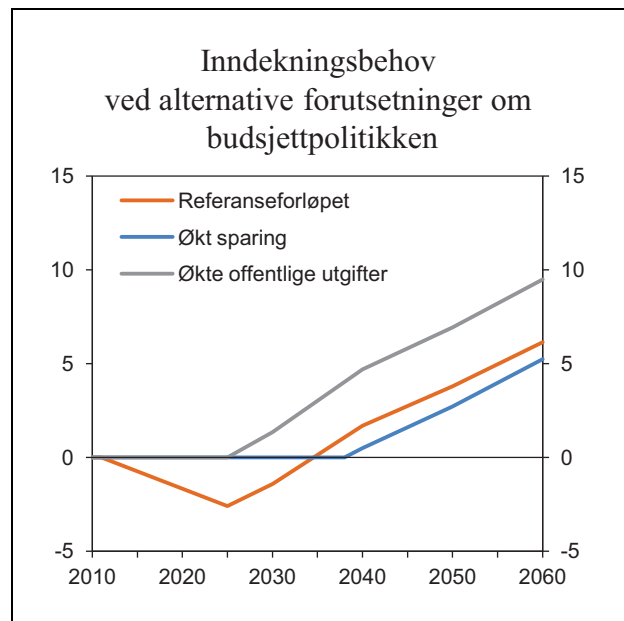
Statens inntekter fra petroleumsvirksomheten er betydelige, men forbigående. Handlingsregelen innebærer at inntektene fra petroleumsvirksomheten spares i Statens pensjonsfond utland, jf. omtale i kapittel 4. Avkastningen av fondet vil gi et viktig, om enn gradvis avtakende, bidrag til å finansiere statens utgifter også etter at de løpende inntektene fra petroleumsvirksomheten tar slutt.

I referanseforløpet forutsettes det at offentlige budsjetter holdes innenfor de rammene handlingsregelen setter. Beregningsmessig er dette gjort ved at skattene endres løpende, men dette er bare ment som en illustrasjon på hvordan behovet for inndekning i offentlige finanser utvikler seg. Beregningene viser et visst handlingsrom på budsjettet fram mot 2025, som deretter gradvis snur til et behov for inndekning.

Det anslåtte handlingsrommet i offentlige budsjetter de nærmeste 10-15 årene kan for eksempel brukes til å øke offentlige utgifter. I alternativet *økte offentlige utgifter* i figur 8.5 forutsettes det at offentlige utgifter vokser sterkere

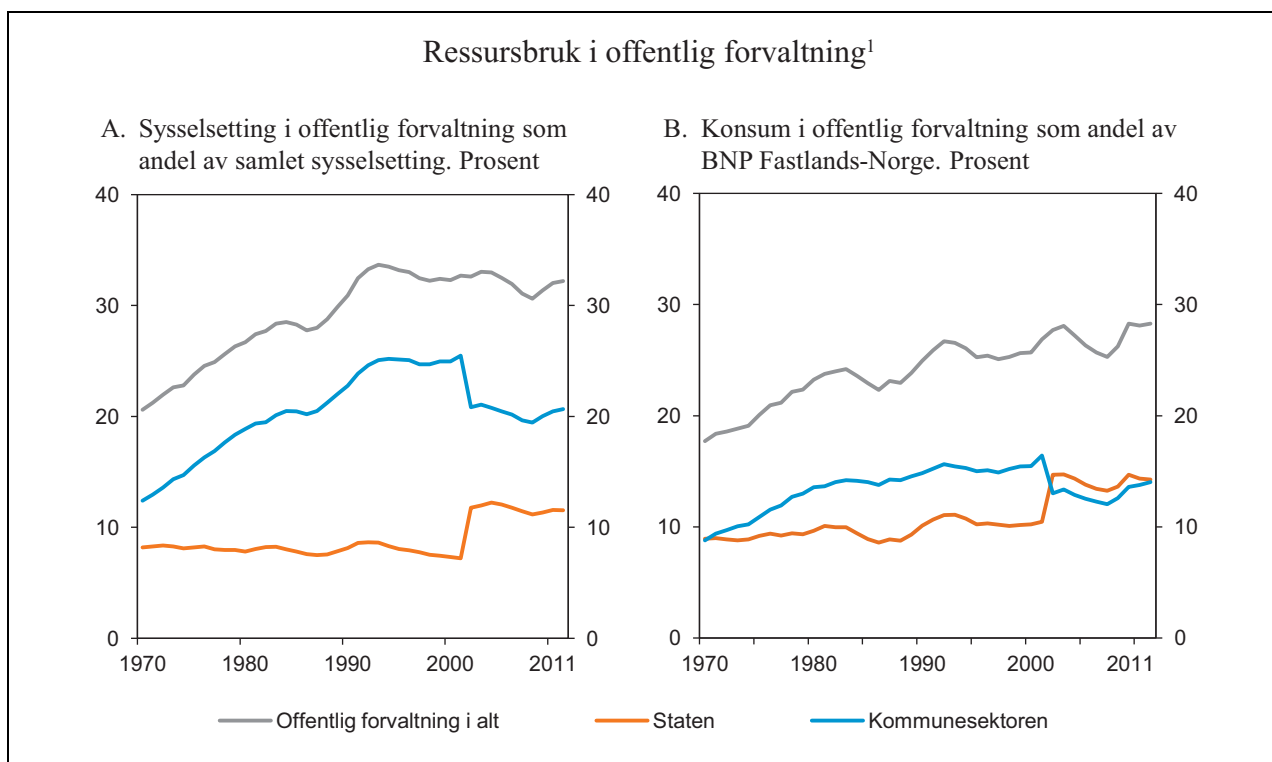
enn det som følger av en videreføring av dagens tjeneste- og stønadsordninger, mens skattenivået holdes konstant. Hvis standarden og ressursbruken per bruker innen offentlige velferdsordninger deretter skal videreføres på det nye, høyere nivået, vil behovet for inndekning øke ytterligere sammenliknet med referanseforløpet. Hvor mye behovet for inndekning øker, avhenger av hvilke grupper i befolkningen som nyter godt av økt standard og dekningsgrad. I beregningen i figur 8.5 er bedringen spredt jevnt utover på mottakergruppene. I dette tilfellet anslås behovet for inndekning i 2060 til 9½ pst. av verdiskapingen, dvs. vel 3¼ prosentenheter høyere enn i referansealternativet.

Figur 8.5 viser også et alternativ kalt *økt sparing* der dagens skattenivå og dagens utforming av offentlig finansierte velferdsordninger er videreført. Det innebærer at bruken av oljeinntekter holdes om lag konstant målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Til sammenlikning øker denne andelen i referanseforløpet med ¼ prosentenheter i gjennomsnitt per år fram til 2025. Uttaket fra Statens pensjonsfond utland er i alternativet med økt sparing dermed godt under 4-prosentbanen for forventet avkastning av fondet de neste 20-25 årene. Den økte sparingen vil gi et større finansieringsbidrag fra fondet på lang sikt. Tidspunktet for når det blir nødvendig å stramme



Figur 8.5 Inndekningsbehov i offentlige finanser ved alternative forutsetninger om finanspolitikken på mellomlang sikt. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet.



Figur 8.6 Ressursbruk i offentlig forvaltning

¹ Bruddet i tidsseriene for stats- og kommuneforvaltningen fra 2001 til 2002 er en følge av overføringen av spesialisthelsetjenesten fra fylkeskommunene til staten.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

inn på offentlige budsjetter, utsettes med over ti år, mens behovet for inndekning i 2060 reduseres med om lag én prosentenheter. Siden den viktigste drivkraften bak de langsiktige utfordringene for offentlige finanser er en vedvarende økning i levealderen, vil midlertidig økt sparing bare kunne være en del av svaret.

Handlingsregelen gir stor fleksibilitet i budsjettpolitikken. Siden 2010 har bruken av oljeinntekter ligget godt under 4-prosentbanen. For 2013 anslås uttaket fra fondet til 3,3 pst. av fondskapitalen. En slik innretning av budsjettpolitikken er i tråd med handlingsregelen i en situasjon der norsk økonomi går godt og fondet vokser raskt. Med ekstra marginer i offentlige budsjetter i gode tider vil vi ha mer å stå i mot med i vanskeligere tider.

8.4 En mer effektiv offentlig forvaltning

En betydelig del av samfunnets samlede ressurser brukes til tjenesteproduksjon i offentlig regi. Vel 30 pst. av de sysselsatte er ansatt i offentlig forvaltning, jf. figur 8.6A. Dette omfatter bl.a. ansatte

i helsevesenet, i skoleverket og i politiet. Siden flere arbeider deltid i offentlig sektor enn i privat sektor, er andelen noe lavere målt i utførte timeverk. To av tre offentlige sysselsatte er ansatt i kommunal sektor. Samlet offentlig konsum som andel av BNP for Fastlands-Norge utgjør i underkant av 30 pst., hvorav kommuneforvaltningen står for halvparten, jf. figur 8.6B.

Aldringen av befolkningen trekker i retning av at offentlige utgifter vil vokse raskere enn BNP for Fastlands-Norge i tiårene framover. Samtidig vil husholdninger og næringsliv også i framtiden ha forventninger om stigende kvalitet på offentlige tjenester. Samlet stiller dette økende krav til prioriteringer og omstillinger i offentlig sektor og til produktiviteten i de enkelte virksomhetene.

Staten har mange og til dels svært forskjellige oppgaver. Utgifter og inntekter må vurderes helhetlig, slik at både samlet ramme og fordelingen av midlene er i tråd med politiske prioriteringer. Innenfor de politiske rammene som settes, skal statlige virksomheter ha stor grad av frihet til selv å bestemme hvordan ressursene skal benyttes. Dette fordrer tilfredsstillende resultatrapportering og at

virksomhetene har insentiver til effektiv drift i tråd med prinsippet om mål og resultatstyring.

Kommunesektoren produserer mange viktige velferdstjenester og har det primære ansvaret for å sikre effektiv bruk av egne ressurser. Kommunesektoren er i hovedsak rammefinansiert. Om lag tre firedeler av sektorens inntekter er frie inntekter, mens øremerkede tilskudd utgjør i underkant av 5 pst. av inntektene. Rammefinansiering styrker det kommunale selvstyret og legger til rette for at ressursene brukes der de gjør mest nytte. Slik finansiering gir også insentiver til kostnadskontroll og effektiv bruk av ressursene siden den enkelte kommune selv beholder hele gevinsten av effektiviseringstiltak.

God informasjon om ressursbruk og resultater er en forutsetning for kostnadseffektivitet og brukerorientering. KOSTRA og StatRes er systemer som gir grunnlag for analyser, planlegging og styring i henholdsvis kommuneforvaltningen og staten. Frisch-senteret analyserte i 2010 hvor effektivt ressursene ble brukt innenfor de fire områdene universiteter og høyskoler, somatiske sykehus, statlig barnevern og politidistrikter.³ Analysen viser økt produktivitet i alle de fire sektorene de siste årene. Samtidig tyder effektivitetsforskjeller mellom de enkelte enhetene på et potensial for ytterligere forbedringer. Tilsvarende finner analyser fra Senter for økonomisk forskning ved NTNU (SØF) stor variasjon i effektivitet mellom kommunene innen grunnskole, barnehage og pleie- og omsorgstjenester.⁴

Tall fra OECD peker i retning av at tjenesteproduksjonen er mer effektiv i Norge enn i OECD sett under ett, samtidig som også Norge kan få mer ut av ressursene enn i dag. Utgiftene til helse anslås å kunne reduseres tilsvarende 1,5 pst. av BNP i 2017 dersom produksjonen av helsetjenester ble like effektiv som i de mest effektive OECD-landene. Utgiftene til grunn- og videregående skole anslås å kunne reduseres tilsvarende 0,8 pst. av BNP.⁵

Det er metodiske problemer med å sammenlikne produktiviteten i offentlige tjenesteyting mellom land eller kommuner. Noe av kostnadsforskjellene som framkommer i både de norske studiene og i OECD-sammenlikningene, gjenspeiler ulike forutsetninger for produksjonen bl.a. som

følge av spredt bosetting. Kvaliteten på tjenestene kan også være forskjellig. Resultatene må derfor tolkes med forsiktighet.

Omstillingstakten i offentlig tjenesteproduksjon i Norge har vært høy på 1990- og 2000-tallet. Statlige tjenesteprodusenter har fått delegert ansvar, det er et skarpere skille mellom forvaltning og produksjon og større spesialisering og regionalisering av forvaltningen. Kvalitetsreformen innen høyere utdanning bidrar til at studier gjennomføres raskere. NAV-reformen skal gi flere i arbeid og færre på stønad, men også bedre utnyttelse av ressursene som settes inn i velferdsforvaltningen. Samhandlingsreformen skal bedre samspillet mellom omsorgstjenestene, primær- og spesialisthelsetjenesten. Den legger vekt på forebyggende arbeid og et mer helhetlig helsetilbud, med forpliktende samarbeidsavtaler mellom kommuner og sykehus. Produktivitetsgevinster av slike store reformer vil først vise seg over tid.

Bruk av ny teknologi har gjort mange offentlige tjenester mer effektive. Automatisering og digitalisering har vært viktig, eksempelvis i behandlingen av ulike søknader og skatteoppgjør. Både i sykehusene og de kommunale helsetjenestene behandles sykdommer raskere og med bedre utsikter til å bli frisk. Hagen-utvalget⁶ pekte på flere områder hvor mulighetene for bruk av teknologi i produksjonen av omsorgstjenester kan være større enn det som så langt er realisert. Regjeringens digitaliseringsprogram legger opp til å ta i bruk ny teknologi for å effektivisere eksisterende tjenester eller for å løse dagens oppgaver på nye måter. Dette vil både kunne redusere det offentliges utgifter, gi bedre tjenester for brukerne og redusere de administrative kostnadene for næringslivet.

I mange tilfeller er det vanskelig å måle produktiviteten i offentlig forvaltning. En rekke av forvaltningstjenestene omsettes ikke i et marked. Verdien av tjenestene kan dermed ikke fastsettes med utgangspunkt i markedspriser. Internasjonalt arbeides det med å utvikle metoder for å beregne produktiviteten i de offentlige tjenestene. Statistisk sentralbyrå har de siste årene beregnet volumtall for individrettede tjenester i helse og utdanning, slik at nasjonalregnskapet kan gi et bedre bilde av veksten i produktiviteten for disse tjenestene. For perioden 2001-2011 anslås produktivitsveksten i offentlig forvaltning til ½ pst. per år i nasjonalregnskapet, som er nær det som tidligere ble lagt til grunn som en beregningsteknisk forutsetning. Det foreligger imidlertid fortsatt

³ Edvardsen, D.F., F. R. Førsum og S. A. C. Kittelsen (2010) Effektivitets- og produktivitsanalyser på StatRes-data.

⁴ Borge, L. E., I. Pettersen og P. Tovmo (2011) Effektivitet i kommunale tjenester.

⁵ OECD (2012), Fiscal consolidation: How much, how fast, and by what means?

⁶ Innovasjon i omsorg, NOU 2011: 11.

ikke tall for produksjonen i offentlig sektor hvor det er justert for kvaliteten på tjenestene som ytes. De tallene for produktivitet i offentlig forvaltning som framkommer i nasjonalregnskapet, bør dermed brukes med varsomhet.

Hvis økt produktivitet i offentlig sektor tas ut i reduserte offentlige utgifter, vil effekten på offentlige finanser kunne bli betydelig. Referanseforløpet i kapittel 7 er basert på en videreføring av dagens dekningsgrader og ressursbruk per bruker i offentlige velferdsordninger. Dersom vi for eksempel lykkes med å bruke ressursene i offentlig forvaltning $\frac{1}{2}$ pst. mer effektivt hvert år, og halvparten tas ut i form av reduserte utgifter, vil bruken av arbeidskraft og andre innsatsfaktorer kunne reduseres med 13 pst. fram mot 2060. Behovet for inndekning i offentlige finanser i 2060 vil i så fall reduseres med om lag $3\frac{3}{4}$ pst. av BNP for Fastlands-Norge, jf. figur 8.7.

Denne beregningen understreker hvor viktig det er at det arbeides kontinuerlig med å bedre ressursbruken i offentlig forvaltning. Samtidig må en huske på at de fleste tjenester som hører inn under det offentliges ansvarsområde, som utdanning, helse og pleie- og omsorg, er arbeidsintensive fordi direkte kontakt mellom tjenesteyter og mottaker er vesentlig. Det begrenser trolig potensialet for å redusere bruken av arbeidskraft i disse sektorene ved hjelp av ny teknologi uten at det går

utover kvaliteten på tjenestene. Det gjelder uavhengig av om tjenestene utføres i privat eller offentlig regi.

8.5 Brukerbetaling

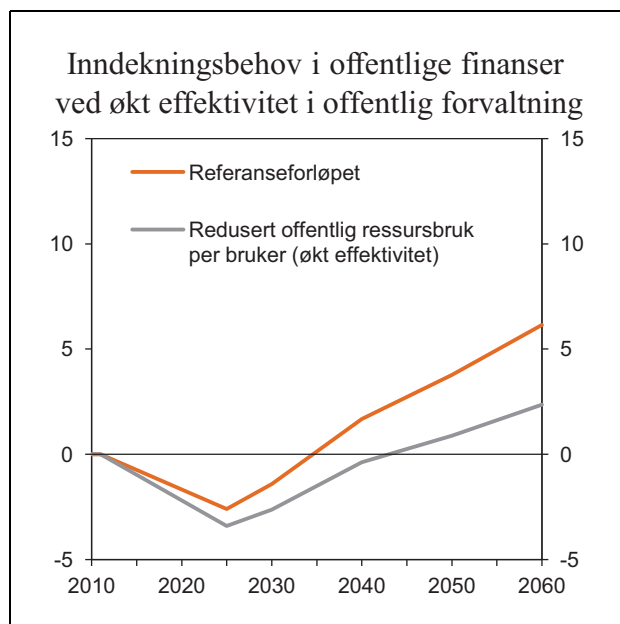
Offentlige utgifter finansieres i hovedsak gjennom skatter og avgifter. På enkelte områder dekkes imidlertid de offentlige utgiftene helt eller delvis inn gjennom brukerbetaling. Dette inkluderer bl.a. egenandeler for helse- og omsorgstjenester, kommunale avgifter for vei, vann og kloakk og gebyr for utstedelse av pass. Slike betalinger gir inntekter til offentlig forvaltning, samtidig som brukerne gis informasjon om kostnadene ved tjenesteproduksjonen. Graden av brukerbetalinger varierer imidlertid kraftig mellom tjenester.

I 2011 utgjorde de samlede gebyrinntektene til offentlig forvaltning $3\frac{1}{2}$ pst. av Fastlands-Norges BNP, hvorav over to tredeler til kommuneforvaltningen. For staten utgjorde gebyrinntektene noe over 2 pst. av de samlede inntektene utenom petroleumsinntekter i 2011. For kommunesektoren samlet var nivået om lag 13 pst.

Regjeringen fastsatte i 2006 retningslinjer for gebyrfinansiering av statlige tjenester. Gebyrer skal ikke settes høyere enn kostnaden ved statlige myndighetshandlinger som retter seg mot en bestemt bruker. Retningslinjene fikk umiddelbar effekt for nye gebyrer. Tidligere har enkelte gebyrer blitt satt høyere enn kostnaden, og det overskytende fungerer da som en skatt. Flere slike overprisede gebyrer er satt ned de siste årene, slik at innslaget av skatlegging er redusert.

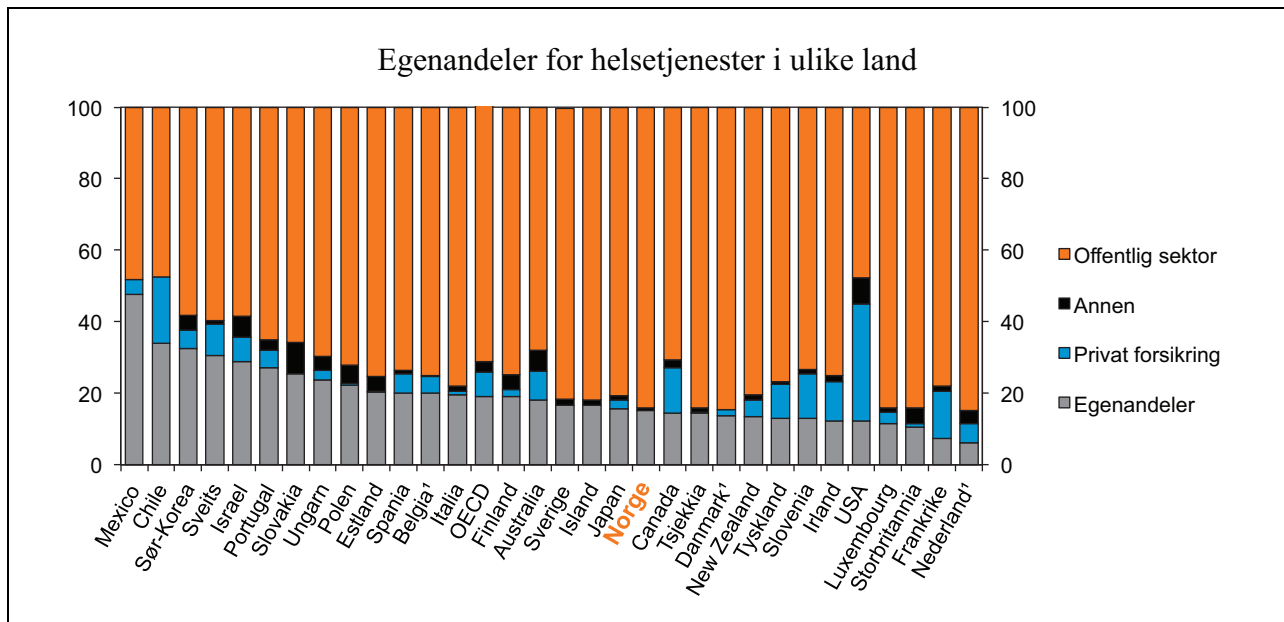
Tilsvarende regler er etablert for kommunale tjenester der virksomheten har karakter av myndighetsutøvelse, eller kommunen langt på vei har monopol på tjenestene. I slike tilfeller kommer selvkostprinsippet til anvendelse. Kommunen kan da ikke sette en pris som overstiger produksjonskostnadene. Om lag fire av fem kommuner finansierer vann- og avløpstjenestene fullt ut eller tilnærmet fullt ut gjennom brukerbetaling. På noen tjenesteområder setter staten et tak på hvor høye egenbetalingene kan være. For eksempel er det fastsatt en maksimalpris for plass i barnehage, mens det for opphold på sykehjem er satt en grense for egenbetalingen tilsvarende 85 pst. av pasientens inntekt.

Bruken av egenandeler for offentlige tjenester varierer mellom land. Forskjellene kan henge sammen med andre trekk ved organiseringen av offentlig sektor. Dette kommer tydelig fram når en sammenlikner egenandeler for helsetjenester i



Figur 8.7 Inndekningsbehov i offentlige finanser ved redusert ressursbruk per bruker som følge av økt effektivitet i offentlig forvaltning. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet.



Figur 8.8 Helseutgifter etter finansieringskilde. Prosent av samlede helseutgifter. 2009 eller siste tilgjengelige år

¹ Kun driftsutgifter.

Kilde: OECD.

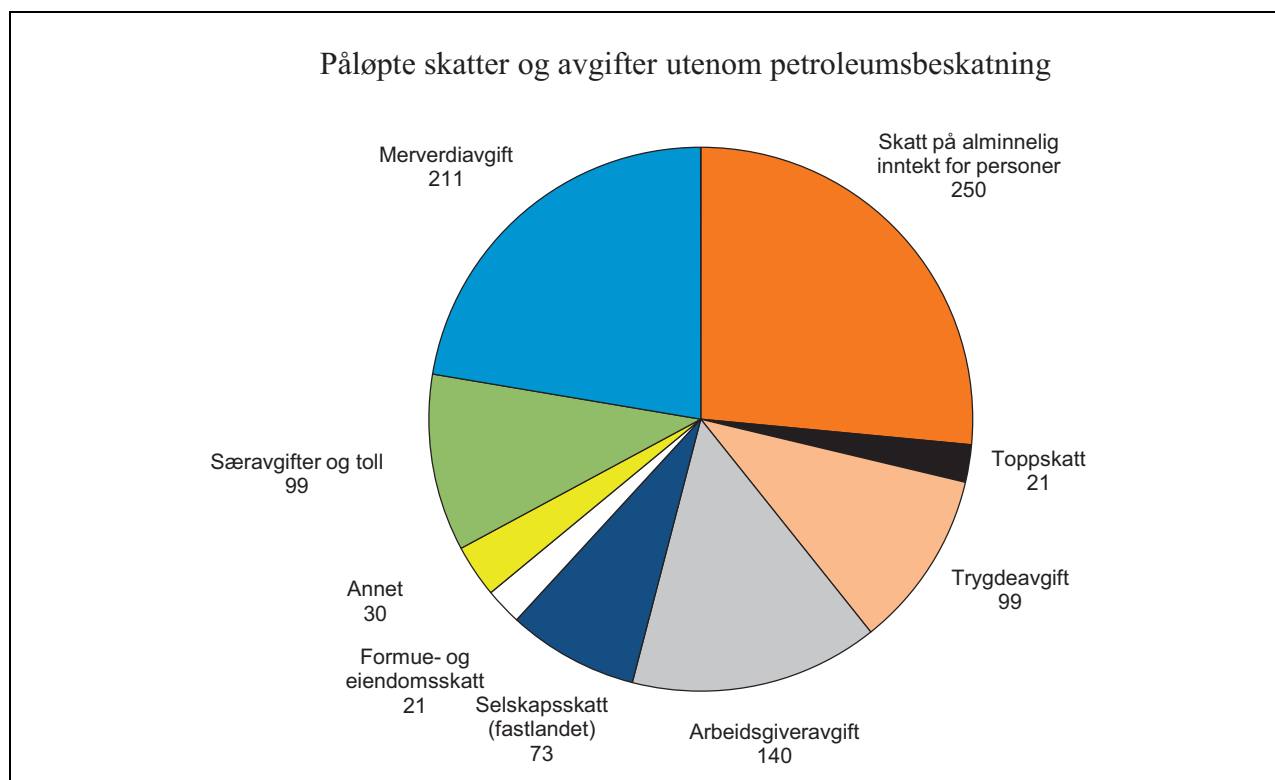
ulike land. Tar en med all egenbetaling fra pasienter, både betalt til offentlig forvaltning og til andre, viser tallene fra OECD at Norge er i en mellomposisjon, jf. figur 8.8. Egenandeler utgjorde 15 pst. av de samlede helseutgiftene i Norge i 2009, om lag det samme som i de andre nordiske landene. I de fleste land med lavere innslag av egenandeler utgjør betaling gjennom privat forsikring og annen privat finansiering en betydelig andel av samlet finansiering.

Dersom en tjeneste ytes gratis eller til lav pris, kan bruken av tjenesten bli høyere enn ønskelig ut fra en samfunnsmessig vurdering. Når prisen er lav, blir brukeren av en tjeneste ikke stilt overfor kostnaden ved å produsere tjenesten. Da må en finne andre mekanismer enn pris for å holde bruken innenfor rammer som samfunnet kan finansiere, for eksempel rasjonering basert på behov, nytte eller kø. Rasjonering basert på ulike former for kø kan ha utilsiktede og uoversiktlige fordelingsvirkninger. Ved rasjonering er det vanskelig for produsenten av tjenesten å skaffe seg reell informasjon om hvor viktig brukeren synes ulike tjenester er. Det svekker grunnlaget for å fordele knappe budsjetter mellom ulike tjenester. Brukerbetaling kan bidra til å skaffe informasjon om hvilke tjenester som er viktige, og særlig om hvor stort omfang innbyggerne ønsker av de ulike tjenestene gitt kostnadene ved å produsere dem.

Nytten av brukerbetaling for å kartlegge innbyggernes preferanser vil variere mellom tjenestene. For noen tjenester påvirkes etterspørselen svært lite av pris. Sammen med fordelingshensyn har dette også vært noe av begrunnelsen for at disse tjenestene er et offentlig ansvar. Det gjelder for eksempel for deler av helsetjenestene. For andre tjenester vil det kunne ta tid før endrede priser slår ut i etterspørselen.

Videre kan noen tjenester ha en verdi for andre enn brukeren. Dette gjelder bl.a. tjenester som forebygger større offentlige utgifter på et senere tidspunkt. Et eksempel er vaksiner, hvor verdien av et vaksinasjonsprogram avhenger av at tilstrekkelig mange tar vaksinen. Når det foreligger slike eksterne effekter, er omfattende brukerbetaling uheldig, siden slik betaling kan føre til at færre enn ønskelig benytter seg av det aktuelle tjenestetilbudet.

Også brukerbetaling kan ha uheldige fordelingseffekter. Når offentlige tjenester blir dyrere, vil det være flere med lav inntekt som ikke ser seg i stand til å benytte tjenesten. For å motvirke negative fordelingseffekter kan egenandeler graderes eller behøvsprøves. De nordiske landene har tradisjonelt hatt lavere innslag av behovsprøving enn andre industriland. Det skyldes først og fremst at man har lagt vekt på at velferdsordningene skal komme alle til gode. I tillegg kan behovsprøving gi høye kostnader til administrasjon. Økt egenbe-



Figur 8.9 Påløpte skatter og avgifter utenom petroleumsbeskatning i 2011. Mrd. kroner

Kilde: Finansdepartementet.

taling for personer som har inntekt over et visst nivå, vil dessuten virke som en ekstra skatt. Dermed reduseres de økonomiske insentivene til å være i arbeid for personer med inntekt like under innslagspunktet for egenbetaling. Det kan slå ut i lavere yrkesaktivitet for disse gruppene.

Det er vanskelig å anslå mulighetene for økte gebyrer og egenbetalinger i tiårene framover. På en rekke tjenestoområder er det allerede i dag egenbetalinger som dekker hele eller deler av kostnadene ved å frambringe tjenesten. På flere områder er også mulighetene for bruk av egenbetalinger begrenset av fordelingsmessige hensyn, eller fordi det vil redusere samfunnets samlede nytte av tjenesten.

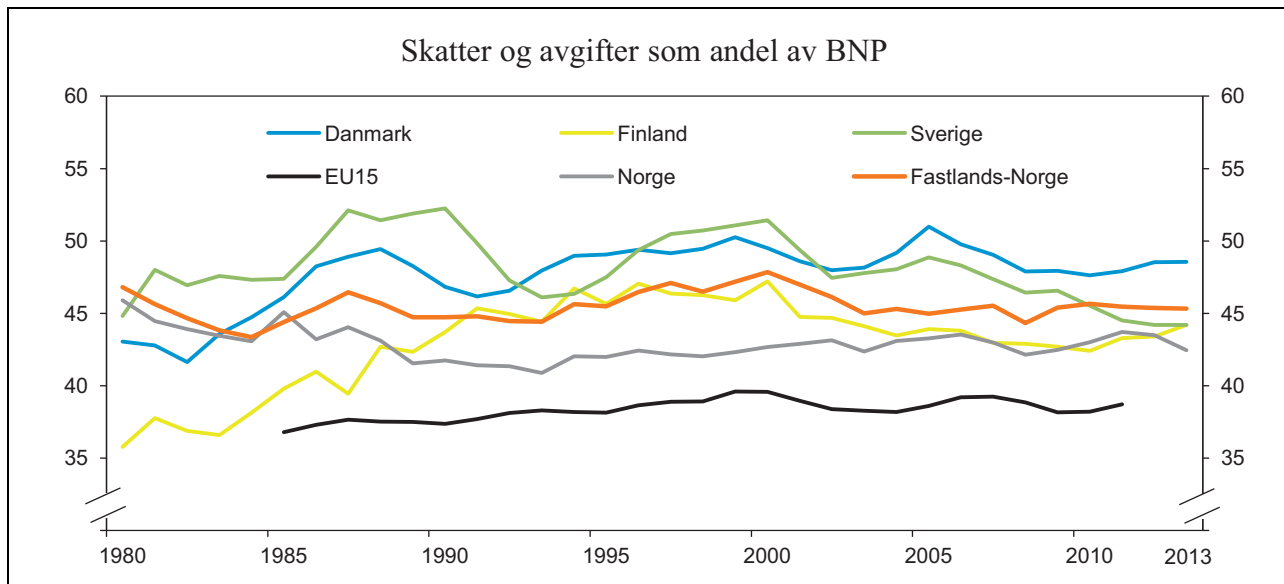
8.6 Skattefinansiering

Skatter og avgifter pålegges først og fremst for å frambringe inntekter til fellesskapet. Samtidig må skatte- og avgiftssystemet utformes slik at det bidrar til rettferdig fordeling, høy verdiskaping og en god utnyttelse av ressursene i samfunnet. Da må en unngå at skattesystemet påfører skattyterne og myndighetene unødige kostnader. Skatter og avgifter spiller dessuten en rolle i konjunkturreguleringen, jf. omtalen av automatiske stabilisatorer i kapittel 4.

Samlet sett brakte skattesystemet inn noe under 1 200 mrd. kroner i 2011, hvorav knapt 950 mrd. kroner fra fastlandsøkonomien. Utenom petroleumsbeskatning kommer de største skatteinntektene fra skatt på alminnelig inntekt, merverdiavgift og arbeidsgiveravgift, jf. figur 8.9.

Skatter og avgifter kan påvirke arbeidstilbud, forbruk, sparing og investeringer. Slike skatter kalles ofte vridende, fordi de endrer bruken av samfunnets ressurser. Det er ikke mulig å sikre tilstrekkelige inntekter til fellesskapet uten å benytte skatter og avgifter som i noen grad medfører uønskede vridninger i bruken av ressurser. Utformingen av skattesystemet bør imidlertid tilstrebe at ressursene i samfunnet utnyttes mest mulig effektivt og at de samfunnsøkonomiske kostnadene ved vridende beskatning holdes så lave som mulig. Dette kan oppnås ved

- først å benytte skatter og avgifter som bidrar til bedre ressursbruk, for eksempel miljøavgifter;
- deretter å benytte nøytrale skatter som ikke påvirker valgene til produsenter og forbrukere, for eksempel grunnrenteskatter i petroleumsnæringen og kraftnæringen;
- til slutt å bruke vridende skatter for å oppnå det ønskede skattenivået og mål om omfordeling.



Figur 8.10 Utviklingen i skatter og avgifter som andel av BNP i utvalgte land. Prosent

Kilder: OECD og Finansdepartementet.

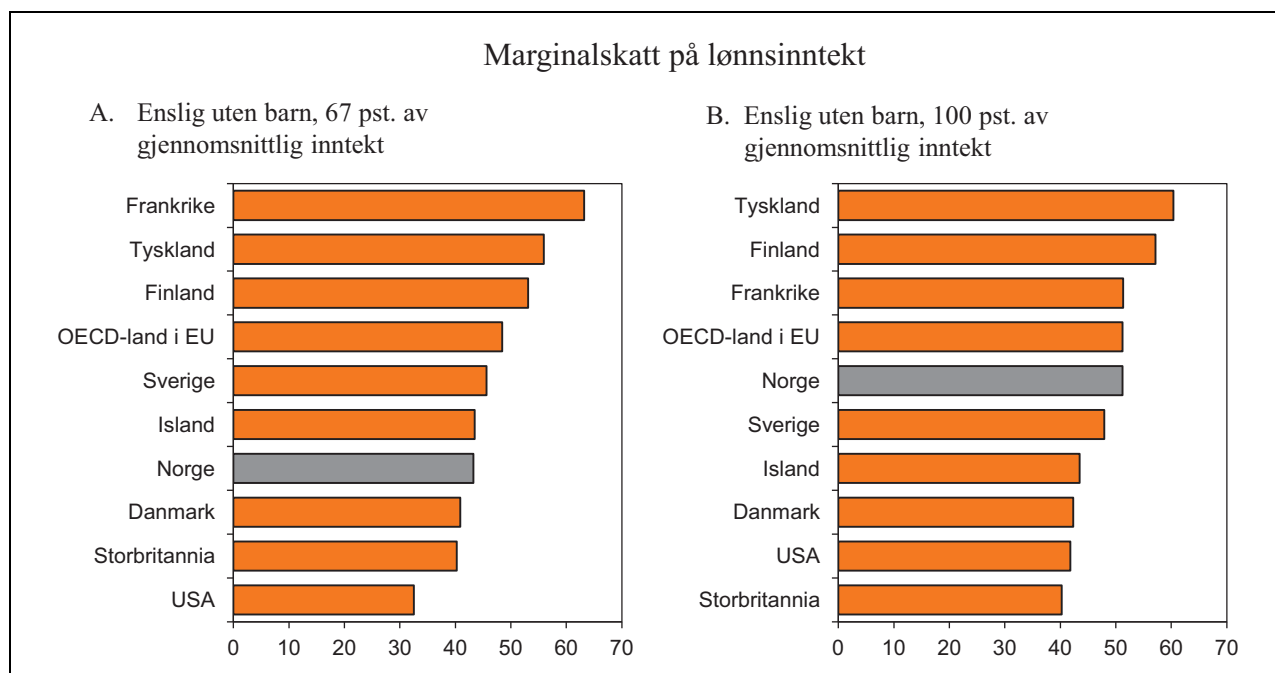
Siden skattereformen i 1992 har skatte- og avgiftssystemet i stor grad bygget på prinsippene om brede skattegrunnlag, lave satser og symmetrisk behandling av inntekter og utgifter. Det bidrar til å holde kostnadene ved beskatning nede og til at skattyterne i stor grad behandles likt. Brede skattegrunnlag, som fanger opp alle typer inntekter, er en forutsetning for at personer med lik inntekt skal skattes likt, og for at progressiviteten i skattesatsene skal føre til bedre fordeling.

Regjeringen har de siste årene videreført skattene på 2004-nivå i tråd med skatteløftet i plattformen for regjeringssamarbeidet. Skattereformen i 2006 forbedret skattesystemet på vesentlige punkter og befestet prinsippene fra 1992-reformen. Ved å innføre utbytteskatten, redusere de høyeste marginalsattene på arbeid og fjerne delingsmodellen fikk en bukt med omfattende skattetilpasninger. Reformen ga også økt grad av likebehandling mellom ulike virksomhetsformer. I tillegg har skattesystemet blitt mer omfordelende.

Norge og de andre skandinaviske landene har godt utbygde velferdsordninger. Det krever et forholdsvis høyt skatt- og avgiftsnivå. Samlede skatter og avgifter fra Fastlands-Norge har de siste årene vært på om lag samme nivå som tidlig på 1980-tallet, målt som andel av verdiskapingen. Også i Sverige er skattenivået nå om lag på linje med nivået for 30 år siden, etter å ha vært høyere gjennom mesteparten av den mellomliggende perioden. I Danmark og Finland er derimot skattenivået økt med 5-6 prosentenheter, jf. figur 8.10.

Forskjeller i skattenivå mellom land må ses i sammenheng med ulik arbeidsdeling mellom privat og offentlig sektor. De enkelte land baserer seg også i ulik grad på bruk av skattefradrag (skatteutgifter) som et alternativ til offentlige overføringer. Slike forskjeller påvirker bruttotallene for både offentlige inntekter og utgifter. I tillegg har flere land til dels store strukturelle underskudd i offentlige budsjetter og betydelig gjeld. Over tid må disse landene enten redusere utgiftene eller øke inntektene for å styrke offentlige finanser. Også de markerte konjunkturbevegelesene de siste årene kan ha påvirket utviklingen i skatteandelen i enkeltland.

Over halvparten av statens skatteinntekter kommer fra skatt på arbeid i form av inntektskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift. Disse skattene skaper en kile mellom det arbeidsgiver må betale for arbeidskraften og det arbeidstaker sitter igjen med etter skatt. Den marginale skattekiln på arbeid er ikke spesielt høy i Norge sammenliknet med nivået i andre land, jf. figur 8.11. For en enslig lønnstaker uten barn og med inntekt lik gjennomsnittet, var skattekiln i 2011 på 51,2 pst. Av siste tjente krone sitter arbeidstaker dermed igjen med litt under halvparten av det arbeidsgiver betaler. Dette er nær gjennomsnittet for EU-landene i OECD, men noe høyere enn i Sverige og Danmark. For enslige lønnstakere med lav inntekt er skattekiln klart lavere. Skattekiln svekker isolert sett de økonomiske insentivene til å stå i arbeid. Den forholdsvis høye yrkesdeltakelsen i Norge og



Figur 8.11 Marginalskatt på lønnsinntekt inkludert arbeidsgiveravgift. 2011. Prosent

Kilde: OECD.

enkelte andre land viser imidlertid at også andre forhold spiller inn.

De siste årene har den gjennomsnittlige formelle satsen for selskapsskatt blitt redusert både i OECD-landene og EU-landene sett under ett, jf. figur 8.12A. Denne utviklingen skyldes dels skattekonkurransen, men også et ønske om mer effektiv ressursbruk innenlands. Flere land har utvidet grunnlagene i selskapsskatten og redusert skattesatsene. Norge var et av de første landene som gjennomførte en slik reform (1992-reformen), og er blant landene som har gått lengst i å oppfylle prinsippene om brede skattegrunnlag og lave satser. Den effektive skattesatsen for selskaper påvirkes også av bl.a. avskrivingsmuligheter og skattekreditter knyttet til investeringer. Beregninger tyder på at både gjennomsnittlig og marginal effektiv selskapsskatt i Norge ligger om lag midt på treet sammenliknet med andre industriland. Også for den samlede skattesatsen på selskapene og på utbytte og gevinster ligger Norge i et midtsjikt.

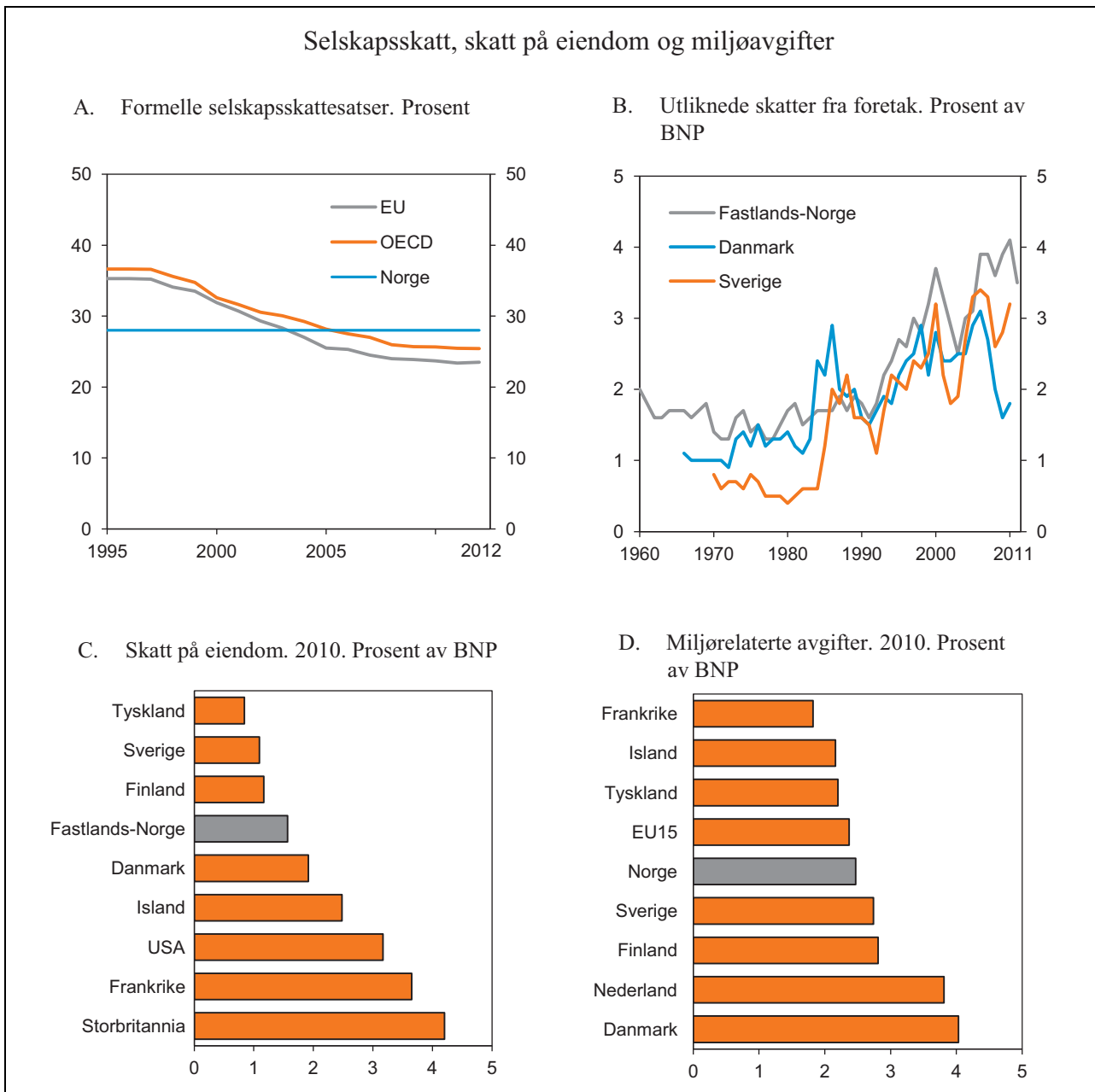
Målt som andel av BNP for Fastlands-Norge har inntektene fra skatter fra selskaper utenom petroleumsvirksomhet steget fra et nivå tilsvarende 1½-2 pst. av fastlands-BNP fram til 1990 til rundt 3½-4 pst. av fastlands-BNP de siste årene, jf. figur 8.12B. Skattereformen i 1992 har trolig bidratt til dette. Det forholdsvis høye nivået på skatteinntektene de siste årene må også ses i sammenheng med høye priser på deler av norsk pro-

duksjon, som har bidratt til å trekke lønnsomheten i norsk næringsliv opp. Det er betydelig usikkerhet knyttet til den videre utviklingen i selskapsskattene. I Danmark, og i noen grad også i Sverige, har finanskrisen bidratt til en nedgang i inntektene fra selskapsskatt de siste årene, målt som andel av verdiskapingen. De utliknede skattene varierer betydelig fra år til år i alle tre landene.

I 2010 utgjorde inntektene fra skatt på bolig og eiendom om lag 1½ pst. av BNP for Fastlands-Norge. Dette anslaget inkluderer de samlede inntektene fra formuesskatt og arveavgift mv. Skattlegging av eiendom i Norge er klart lavere enn i USA, Frankrike og Storbritannia, jf. figur 8.12C. Det forholdsvis lave nivået i Norge gjenspeiler en bred politisk enighet om å skjerme folks bolig som skatteobjekt. Samtidig medfører skjevheter i verdsettingen av eiendom at investeringene vris, og at omfordelingen gjennom skatten svekkes.

Miljøavgifter bidrar til at de som bruker miljøgoder, blir stilt ovenfor en pris som tilsvarende de samfunnsøkonomiske kostnadene ved den miljøskadelige aktiviteten. Riktig fastsatt, bidrar slike skatter til å bedre ressursbruken. Norge ligger i dag litt over gjennomsnittet i EU-landene i bruk av miljøavgifter, men klart lavere enn Danmark og Nederland, jf. figur 8.12D.

Skattenivået kan også påvirke omfanget av skatteunndragelse. Øker skattesatsene, blir det mer lønnsomt å skjule transaksjoner for myndighetene og unndra skatt. Stort omfang av skat-



Figur 8.12 Selskapsskatt, skatt på eiendom og miljøavgifter

Kilder: OECD, Eurostat og Finansdepartementet.

teunndragelser kan redusere den generelle oppslutningen om fellesfinansiering av velferdsordningene.

Handlingsrommet i skatte- og avgiftspolitikken i Norge påvirkes av utviklingen i andre land. Teknologisk endring og nedbygging av hindre for handel mv. over landegrensene har gitt lavere transaksjonskostnader. Samtidig er enkelte skattegrunnlag blitt mer mobile. Den økte globaliseringen har medvirket til at mange land har endret skattereglene. Det ser ut til å være en internasjonal trend i retning av lavere selskapsskattesatser

og tiltak for å demme opp for uønskede tilpasninger over landegrensene. En stadig sterkere sammenkopling av lands økonomier krever et robust skattesystem som er tilpasset økt internasjonal mobilitet i skattegrunnlag. Samtidig blir mobiliteten til viktige skattegrunnlag også påvirket av hvordan skatteinntektene blir anvendt. Gode fellesfinansierte tjenester knyttet til for eksempel utdanning, helse og infrastruktur og en generelt velfungerende økonomi og forvaltning kan gjøre lokalisering i Norge attraktivt, til tross for et høyere skattenivå.

Økt mobilitet gjør det vanskelig å heve den generelle skattleggingen av mobile skattegrunnlag som selskapsoverskudd. Dette taler for å legge større vekt på beskatning av forbruk og på skattegrunnlag som ikke flytter ut. Uthuling av skattegrunnlag og særregler for de mest mobile skattegrunnlagene bør likevel unngås. Dette skyldes at økt skattlegging på smalere grunnlag vil påføre økonomien et større samfunnsøkonomisk tap. Det er heller ikke lett å avgrense de mest mobile skattegrunnlagene på en god måte. Uklare avgrensninger kan føre til skadelig lobbyvirksomhet med sikte på å framstille virksomheter som mest mulig mobile for myndighetene.

For å kunne opprettholde et godt skattesystem og høye skatteinntekter må systemet reformeres når behovene oppstår. Finansdepartementet vil derfor sette ned et ekspertutvalg for å vurdere selskapsbeskatningen i lys av den internasjonale utviklingen.

I den omfattende studien «Tax Policy Reform and Economic Growth» drøfter OECD hvordan endret vekt på ulike skattearter kan bidra til økt vekst og velferd.⁷ Med forbehold om at en må se an utgangspunktet i det enkelte landet, anbefaler organisasjonen å skyve noe av skattebyrden bort fra inntektsbeskatning, og da særlig skatt på selskaper og arbeid, og over til mindre vridende skatter som skatt på konsum og eiendom.

Stabilitet og forutsigbarhet er et selvstendig hensyn i skattepolitikken. Stadige endringer i skattesatser og skattegrunnlag kan øke usikkerheten omkring det framtidige skattesystemet. Det øker den privatøkonomiske risikoen ved disposisjoner som gjøres i dag og kan lede bedrifter og husholdninger til å foreta valg som ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Aldringen av befolkningen øker statens behov for inntekter. Samtidig blir det stadig viktigere å

stimulere til arbeid. Også skattesystemet må støtte opp under arbeidslinjen.

8.7 Framtidens velferd må planlegges i dag

De statsfinansielle utfordringene Norge står ovenfor i tiårene framover er krevende, men den norske samfunnsmodellen gir et godt utgangspunkt for å håndtere dem. En viktig grunn til at vår samfunnsmodell har greid seg bra er at vi har vist evne til å ta vanskelige valg, selv om utfordringene ikke har vært akutte. Vi har for eksempel gjennomført en pensjonsreform i en situasjon med betydelige overskudd i offentlige finanser. Handlingsregelen legger til rette for en langsiktig forvaltning av oljeformuen.

Framover må vi regne med at uforutsette hendelser vil stille vår evne til omstilling og samarbeid på prøve. Historien viser samtidig at det er mulig å foreta justeringer i inntekter og utgifter som over tid gir en vesentlig styrking av de offentlige finansene. En lærdom både fra andre land og fra vår egen historie er at det er viktig å motvirke ubalanser og bygge opp reserver i gode tider. Alternativet til å foreta nødvendige justeringer i offentlige budsjetter i tide, kan bli store skatteøkninger eller kraftige nedskjæringer i viktige velferdstilbud senere. Erfaringer i gjeldstyngede europeiske land de siste årene illustrerer tydelig hvor smertefullt det kan bli når nødvendige endringer utsettes i det lengste. Det er viktig å handle i tide.

Finansdepartementet

tilrår:

Tilråding fra Finansdepartementet 8. februar 2013 om Perspektivmeldingen 2013 blir sendt Stortinget.

⁷ OECD (2010), Tax Policy Reform and Economic Growth, OECD Tax Policy Studies, No. 20, OECD.

Vedlegg 1**Forutsetninger for de økonomiske framskrivingene**

De langsiktige framskrivingene i denne meldingen er utarbeidet ved hjelp av Statistisk sentralbyrås generelle likevektsmodell MSG. Modellen tallfester økonomiens virkemåte basert på observasjoner av historiske sammenhenger og bidrar til konsistens i framskrivingene. De viktigste drivkreftene bak den økonomiske utviklingen, bl.a. utviklingen i produktivitet, befolkning, sysselsetting, internasjonal kapitalavkastning og petroleumsinntekter, må likevel angis utenfor modellen. Dette gjelder også enkelte forhold som har særskilt betydning for utviklingen i offentlige finanser, slik som antall mottakere av offentlige overføringer og brukere av offentlige tjenester.

I korte trekk kan forutsetningene som ligger til grunn for referansebanen i de langsiktige makroøkonomiske framskrivingene, oppsummeres i følgende:

Internasjonal økonomi og petroleumsvirksomhet

- Prisene på tradisjonelle eksport- og importvarer øker med 1¾ pst. målt som årlig gjennomsnitt.
- En realavkastning av kapitalen i Statens pensjonsfond utland på 4 pst. per år.
- En langsiktig olje- og gasspris på henholdsvis 525 kroner per fat og 1,93 kroner per Sm³ fra og med 2014, målt i faste 2013-kroner.
- Produksjonen av olje og gass anslås i 2060 å ligge på hhv. 14 pst. og 22 pst. av nivået i 2011.
- Etter en viss økning på helt kort sikt, anslås petroleumssektorens investeringsetterpørsel å avta til ¼ pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2060. Nivået i 2011 var 6¾ pst.

Befolkning, tilgang på arbeidskraft og produktivitet

- Befolkningen utvikler seg i tråd med mellomalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivning fra juni 2012.
- Yrkesfrekvensene for ulike demografiske undergrupper (kjønn, alder og innvandrerbakgrunn) videreføres på anslått nivå i 2015, som

for undergrupper etter alder og kjønn ligger noe over nivåene i 2011.

- Uendret arbeidsledighetsrate og gjennomsnittlig arbeidstid per sysselsatt etter 2015. Korrigert for variasjoner i virkedager er gjennomsnittlig arbeidstid i 2015 noe lavere enn i 2011. Dette må ses i sammenheng med flere eldre i arbeidsstyrken.
- En årlig vekst i total faktorproduktivitet i bedriftene i fastlandsøkonomien på 1,6 pst.

Den økonomiske politikken

- Budsjettpolitikken følger handlingsregelen for bruk av oljeinntekter.
- Dekningsgrader og antall timeverk per bruker i offentlig tjenesteyting videreføres. Dagens regler i folketrygden legges til grunn. Dette omtales også som uendret standard og dekningsgrad i offentlige velferdsordninger.
- Produktinnsatsen og investeringene i offentlig forvaltning vokser reelt sett noe raskere enn timeverkene i offentlig forvaltning, men avtar som andel av fastlands-BNP. Beholdningen av offentlig realkapital per innbygger øker gjennom framskrivingsperioden.

Netto finansinvestering og sparing

- Endringene i Norges samlede netto finansinvesteringer (overskuddet på driftsbalansen) er forutsatt å følge nettofinansinvesteringene i Statens pensjonsfond utland. Sammen med utviklingen i innenlandsk produksjon bestemmer forutsetningene om forløpet for driftsbalansen utviklingen i samlet innenlandsk bruk av varer og tjenester.

Miljøskadelige utslipp til luft

- Dagens innretning av klimapolitikken videreføres, herunder omfang og satser for CO₂-avgiften.
- Prisen i EUs kvotesystem antas å stige til 100 kroner per tonn CO₂ i 2020. Etter 2020 er det

- lagt til grunn at prisen på kvoter i EUs kvotesystem stiger reelt med 4 pst. per år.
- På enkelte områder er teknologiparametrene i modellen justert for å ivareta foreliggende sektorinformasjon. Det gjelder for eksempel bruk av katalysatorer i kjøretøy og rensing av utslipp fra gasskraftverk. Det forutsettes en høy rensandel i produksjonen av kraft og varme.
 - I framskrivningene av utslipp fra petroleumssektoren er det tatt hensyn til endringer i sammensetningen av produksjonen og at levetiden for flere felt er økt. Størstedelen av CO₂-utslippene er knyttet til energiproduksjon på innretningene.
 - Utslipp fra veitrafikk er basert på informasjon fra Statistisk sentralbyrås veimodell. Det er lagt til grunn at dieslbiler fortsatt vil utgjøre rundt 70 pst. av salget av nye personbiler. Trafikkveksten per person er positiv, men avtakkende gjennom framskrivingsperioden. Basert på rapport fra Vista Analyse er det lagt til grunn at utslippene fra nye biler i gjennomsnitt vil være på omtrent 110 gram CO₂ per km i 2020 med dagens virkemiddelbruk.¹ Utslippene fra nye biler ventes å avta ytterligere etter 2020, men i en lavere takt. Innblandingen av biodrivstoff er videreført med dagens nivå på 3,5 pst.
 - Det er lagt til grunn om lag uendret forbruk av elektrisitet i kraftintensiv industri.

¹ Rasmussen I., T. Ekhaugen og S. Strøm (2011), Bilavgifters virkninger på CO₂-utslipp fra nye biler, Vista Analyse, Oslo.

- Karbonopptaket i skog ventes å avta fra dagens nivå på om lag 30 mill. tonn CO₂ per år til rundt 20 mill. tonn CO₂ fram til 2030. Det er lagt til grunn en videreføring av dagens skogplanting samt en økning i avvirkningen fra rundt 10 mill. m³ i dag til vel 13 mill. m³ i 2030.

Beregninger av Norges netto nasjonalformue

Beregningene av nasjonalformuen omfatter realkapital, finanskapital, petroleumformue og verdien av framtidig arbeidsinnsats.

- For realkapital og finanskapital er det benyttet tall fra nasjonalregnskapet regnet per innbygger. Statens pensjonsfond utland er regnet med i finanskapitalen.
- Petroleumformuen er beregnet som nåverdien av framtidig grunnrente per innbygger. Det er tatt utgangspunkt i referanseforløpet i denne meldingen.
- Verdien av arbeidsinnsats er beregnet som nåverdien av framtidig arbeidsinnsats per innbygger, slik den framkommer i referanseforløpet. Avlønningen av arbeid er forutsatt å øke i takt med produktiviteten. Arbeidsinnsatsen til nålevende generasjoner utgjør vel halvparten av den beregnede verdien, mens det resterende kan henføres til kommende generasjoner.
- Det er lagt til grunn en reell diskonteringsrente på 4 pst.

Vedlegg 2**Tabelloversikt**

Kapitel 2	Utviklingstrekk i internasjonal økonomi	Kapitel 6	Bærekraftig utvikling – miljø- og klimautfordringene
Tabell 2.1	OECDs anslag for veksten i BNP i hovedalternativet. Gjennomsnittlig årlig vekst. Prosent	Tabell 6.1	Utslipp av klimagasser etter sektor. Mill. tonn CO ₂ -ekvivalenter
	30	Tabell 6.2	Utslipp av klimagasser. Mill. tonn CO ₂ -ekvivalenter
Kapitel 3	Drivkrefter for langsiktig vekst	Tabell 6.3	Utslipp av langtransporterte luftforurensinger. 1 000 tonn
Tabell 3.1	Vekstregnskap for Norge. Gjennomsnittlig årlig vekst (prosent) per innbygger og bidrag til vekst (prosentpoeng).		116
	43	Kapitel 7	Langsiktige utviklingstrekk i offentlige finanser
Tabell 3.2	Disponibel realinntekt for Norge. Gjennomsnittlig årlig vekst (prosent). Produksjonsvekst angir endringer i sektorens nettoprodukt	Tabell 7.1	Offentlige utgifter utenom renter (primærutgifter). Prosent av BNP Fastlands-Norge
	44	Tabell 7.2	Finansieringsbidraget fra Statens pensjonsfond utland i 2060 ved ulike tilpasninger til lavere avkastning i internasjonale kapitalmarkeder. Prosent av BNP Fastlands-Norge
Tabell 3.3	Sammensetningen av befolkningen etter landbakgrunn med ulike forutsetninger om innvandring. Prosent		135
	47	Tabell 7.3	Inndekningsbehovet i offentlige finanser under ulike forutsetninger. Prosent av BNP for Fastlands-Norge
Kapitel 5	Inntektsfordeling og livskvalitet		140
Tabell 5.1	Ulike indikatorer for livskvalitet og velstand i OECD-land 2011 ..		
	101		
Tabell 5.2	OECDs indikatorer for livskvalitet		
	102		

Vedlegg 3**Figuroversikt****Kapittel 1: Utfordringer og valgmuligheter for norsk økonomi**

Figur 1.1	BNP per innbygger og bidrag til denne fra arbeidsinnsats (timeverk per innbygger) og BNP per timeverk. Forskjell fra gjennomsnittet for den rikeste halvdel av OECD-landene i prosent. 2010	7
Figur 1.2	Netto nasjonalformue per innbygger. 2010. Prosent	8
Figur 1.3	Gini-koeffisienter basert på disponibel husholdningsinntekt etter skatter og overføringer. 2008 eller seneste tilgjengelige år .	11
Figur 1.4	Antall personer 67 år og over per ti personer i yrkesaktiv alder (20-66 år)	12
Figur 1.5	Behovet for inndekning i offentlige finanser i 2060 ved ulike utviklingsforløp. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	13

Kapittel 2 Utviklingstrekk i internasjonal økonomi

Figur 2.1	Globaliseringsperioder i verdensøkonomien. Sammenlikning av befolkning og BNP per person i land som integreres i verdensøkonomien som andel av tilsvarende størrelser i landene som allerede er integrert. Prosent	19
Figur 2.2	Befolkningsutvikling i verden	20
Figur 2.3	Arbeidsledighet og sysselsettingsfrekvenser	24
Figur 2.4	Utviklingen i offentlige finanser	26
Figur 2.5	Bruttonasjonalprodukt og arbeidsledighet i USA og euroområdet	27
Figur 2.6	Rente på 10-års statsobligasjoner i utvalgte europeiske land	28
Figur 2.7	Geografisk fordeling av verdens BNP	31

Figur 2.8	Råoljepris. Faste 2013-kroner per fat. Årsgjennomsnitt	34
Figur 2.9	Global etterspørsel etter ulike energibærere	35
Figur 2.10	Pris på norsk eksport av råolje og naturgass. Historiske priser og anslag. Faste 2013-kroner. Årsgjennomsnitt	37
Figur 2.11	Panel A: Renter i på selskapsobligasjoner med lav kreditt-risiko (IG for Investment Grade) og høy kreditt-risiko (HY for High Yield). USA og euroområdet. Panel B: Indekser for totalavkastningen i aksjemarkedene i Nord-Amerika, Europa og Asia/Oseania	38
Figur 2.12	Årlig realavkastning på globalt diversifiserte aksje- og statsobligasjonsporteføljer. Prosent. Gjennomsnitt for rullerende 20-års perioder	39
Figur 2.13	Framskrivning av realverdien til Statens pensjonsfond utland. Mrd. 2011-kroner. Forventningsbanen (medianen) er markert med heltrukket svart linje, mens de grå og oransje viftene viser henholdsvis 68 og 95 pst. konfidensintervaller	40

Kapittel 3 Drivkrefter for langsiktig vekst

Figur 3.1	Bruttonasjonalprodukt (BNP) per innbygger. Prosentvis avvik fra gjennomsnittet for de 17 OECD-landene med høyest BNP per innbygger. 2010	42
Figur 3.2	Utviklingen i Norges inntekter per innbygger målt ved BNP og disponible realinntekt. Volumindekser. 1970=100	44
Figur 3.4	Arbeidstimer per innbygger og per sysselsatt i utvalgte land. 2011	45
Figur 3.3	Dekomponering av arbeidsinnsats	45

Figur 3.5	Andel av befolkningen 15-64 år som deltar i arbeidsstyrken (yrkesdeltakelse) fordelt på sysselsatte og arbeidsledige. 2011	46	Figur 3.21	Betydningen for disponibel realinntekt per innbygger av alternative forutsetninger om realavkastning av Statens pensjonsfond utland. Prosentvis avvik fra referansebanen	63
Figur 3.6	Alderssammensetningen av befolkningen og forsørgelsesbyrden	47	Figur 3.22	Grunnrente fra utvinning av petroleum på norsk sokkel. Prosent av disponibel realinntekt ..	64
Figur 3.7	Innvandring og innvandrerbefolkningen etter landbakgrunn .	48	Figur 3.23	Beregnet grunnrente fra fornybare naturressurser i utvalgte næringer i fastlandsøkonomien. Faste tusen 2010-kroner per innbygger	65
Figur 3.8	Befolkningsutvikling. Historie og framskrivinger. Ulike forutsetninger	49	Kapittel 4	Utfordringer for en stabil utvikling på mellomlang sikt	
Figur 3.9	Befolkningen etter bosetting i mer eller mindre sentrale kommuner	50	Figur 4.1	Utviklingen i produksjonsgapet. Fastlands-Norge og OECD. Prosent	68
Figur 3.10	Antall utførte timeverk per innbygger og per sysselsatt per år og avtalt arbeidstid i avtaledannede virksomheter	51	Figur 4.2	Etterspørsel fra petroleumsvirksomheten og bruk av oljepenger over statsbudsjettet	71
Figur 3.11	Sysselsettingsrater for kvinner og menn 16-66 år (AKU). Prosent	51	Figur 4.3	Investeringer i petroleumssektoren fordelt på formål. Prosent	72
Figur 3.12	Innvandrerens sysselsettingsandel etter alder og landbakgrunn. 2009	52	Figur 4.4	Investeringer og produktinnsats over konjunktursyklusen. Målt i forhold til størrelsen på BNP for Fastlands-Norge. Avvik fra historisk gjennomsnitt for investeringer og avvik fra trend for produktinnsats. Prosent	72
Figur 3.13	Arbeidstimer per innbygger – ulike forløp	54	Figur 4.5	Direkte og indirekte leveranser til petroleumsvirksomheten i 2006. Andel av samlede leveranser. Prosent	72
Figur 3.14	Betydningen for disponibel realinntekt per innbygger av alternative forutsetninger for utviklingen i sysselsetting og gjennomsnittlig arbeidstid. Prosentvis avvik fra referansebanen	55	Figur 4.6	Lønnskostnader og bytteforhold ...	74
Figur 3.15	Utvikling i arbeidsproduktiviteten siden 1990. Indeks. 1990=100	55	Figur 4.7	Noen indikatorer for lønnsomhet	75
Figur 3.16	Utdanning blant personer 25-64 år i OECD-land. 2010	58	Figur 4.8	Boligpriser og gjeldsbelastning i utvalgte land	77
Figur 3.17	Sysselsetting og BNP fordelt på hovednæringer. Nasjonalregnskapstall uten petroleumssektoren. Prosent	59	Figur 4.9	Boligpriser og husholdningenes finansielle stilling i Norge	78
Figur 3.18	Betydningen for disponibel realinntekt per innbygger av alternative forutsetninger for utviklingen i produktivitet i Norge. Prosentvis avvik fra referansebanen	60	Figur 4.10	Utviklingen i bygg- og anleggssektoren i utvalgte land	80
Figur 3.19	Bruttoinvesteringer i realkapital ...	61	Figur 4.11	Automatiske stabilisatorer i ulike land	81
Figur 3.20	Overskudd i driftsregnskapet og netto finansinvesteringer. Prosent av BNP	62	Figur 4.12	Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, strukturelt, oljekorrigert underskudd og forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	82

Figur 4.13	Utviklingen i realvalutakursen	84
Figur 4.14	Utviklingen i nominell valutakurs i enkelte råvareeksporterende land. Indeks 1990 = 100	85
Figur 4.15	Norges Banks styringsrente. Prosent	85

Kapittel 5 Inntektsfordeling og livskvalitet

Figur 5.1	Inntektsulikhet målt ved Gini-koeffisient basert på inntektstall fra 2008 eller siste tilgjengelige år. Inntektsnivå målt ved BNP per innbygger i 1000 USD, løpende priser og kjøpekraftskorrigert. OECD-land utenom Luxembourg	89
Figur 5.2	Andel av befolkningen som svarer «Folk flest er til å stole på». Utvalgte land. 2005–2008	91
Figur 5.3	Inntektsulikhet målt ved Gini-koeffisienter i utvalgte land basert på disponibel husholdningsinntekt etter skatter og overføringer. 2008 eller seneste tilgjengelige år	92
Figur 5.4	Lønnsandel og utvikling i inntektsulikhet i Norge målt ved Gini-koeffisient. Ulikhet er målt ved inntekt etter skatt per forbruksenhet	93
Figur 5.5	Andel av befolkningen som har inntekt under ulike lavinntektsgrenser. Personer i studenthusholdninger er utelatt. Prosent	95
Figur 5.6	Inntektsmobilitet mellom generasjoner for noen utvalgte land. Inntektsmobiliteten mellom generasjoner er målt som elastisiteter mellom fars og sønns inntekter. Basert på ulike studier fra forskjellige årstall	96
Figur 5.7	Gini-koeffisienter for markedsinntekter og disponibel inntekt etter skatt og overføringer	96
Figur 5.8	Skatt og overføringer	97
Figur 5.9	Verdien av offentlige tjenester som andel av disponibel inntekt i OECD-land. 2007	98
Figur 5.10	Fordeling av livslengde i en befolkning. Gini-koeffisient	99
Figur 5.11	Forhold som har betydning for egenrapportert lykke. Prosent	100

Figur 5.12	OECDs indikatorer for livskvalitet. Laveste score er 0 og høyeste er 10. Bunn og topp viser resultatet for landet som scorer lavest og høyest	101
------------	---	-----

Kapittel 6 Bærekraftig utvikling – miljø- og klimautfordringene

Figur 6.1	Global temperaturutvikling. Avvik fra gjennomsnittstemperaturen for perioden 1961-1990	105
Figur 6.2	Utslipp av klimagasser i verden. Mrd. tonn CO ₂ -ekvivalenter	106
Figur 6.3	Anslått global karbonpris for å nå togradersmålet. Euro per tonn CO ₂ -ekvivalenter	108
Figur 6.4	Kostnader for å nå togradersmålet. Prosent av BNP i 2050	109
Figur 6.5	Utslippsintensitet. Kilo CO ₂ per enhet BNP i USD	113
Figur 6.6	Utslipp av klimagasser i Norge. Mill. tonn CO ₂ -ekvivalenter	113
Figur 6.7	Utslippsintensiteter i fastlandsøkonomien. 1990=1	115
Figur 6.8	Utslipp av langtransporterte luftforurensinger omfattet av Gøteborgprotokollen. 1 000 tonn	116
Figur 6.9	Global Living Planet Indeks. 1970=1	118
Figur 6.10	Produksjon av kjemiske stoffer. Mrd. USD i 2007-priser	120
Figur 6.11	Luft- og havstrømmer mot Arktis	120

Kapittel 7 Langsiktige utviklingstrekk i offentlige finanser

Figur 7.1	Utviklingen i offentlige finanser	123
Figur 7.2	Nettooverføringer fra offentlig forvaltning etter alder og andelen eldre i befolkningen	124
Figur 7.3	Offentlige utgifter og sysselsetting i helse, omsorg og skole	124
Figur 7.4	Offentlig forvatnings utgifter etter formål i 2011. Andel av samlede utgifter i hvert forvaltningsnivå	126
Figur 7.5	Stønader til husholdningene	127
Figur 7.6	Antall utførte timeverk per innbygger i alt og i offentlig forvaltning	128
Figur 7.7	Offentlig tjenesteyting utenom forsvar. Fordeling av timeverk per innbygger på utgiftsområder	128

Figur 7.8	Lønnskostnader, produktinnsats og konsum i offentlig forvaltning i pst. av BNP for Fastlands-Norge. Timeverk i offentlig forvaltning i pst. av samlede timeverk	129	Figur 8.2	Yrkesdeltakelse i Norge, Island og EU etter alder og kjønn i 2011. Prosent	143
Figur 7.9	Perspektiver på bruken av omsorgstjenester	129	Figur 8.3	Helserelaterte trygdeordninger ..	145
Figur 7.10	Timeverksbruk i omsorgssektoren. Timer per innbygger ...	130	Figur 8.4	Kompensasjonsgrad etter skatt ved overgang fra full yrkesdeltakelse til full uføretrygd. Prosent	147
Figur 7.11	Aldersfordelt offentlig timeverksbruk per innbygger	130	Figur 8.5	Inndekningsbehov i offentlige finanser ved alternative forutsetninger om finanspolitikken på mellomlang sikt. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	148
Figur 7.12	Finansieringsbidraget fra Statens pensjonsfond utland	132	Figur 8.6	Ressursbruk i offentlig forvaltning	149
Figur 7.13	Bidrag til behovet for inndekning i offentlige finanser. Endring sammenliknet med 2011. Prosent av BNP Fastlands-Norge	132	Figur 8.7	Inndekningsbehov i offentlige finanser ved redusert ressursbruk per bruker som følge av økt effektivitet i offentlig forvaltning. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	151
Figur 7.14	Alternative forløp for inndekningsbehovet i offentlige finanser målt ved løpende tilpasninger av finanspolitikken. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	133	Figur 8.8	Helseutgifter etter finansieringskilde. Prosent av samlede helseutgifter. 2009 eller siste tilgjengelige år	152
Figur 7.15	Sammensetningen av offentlige nettofinansformue medregnet petroleumsformuen. Prosent av BNP Fastlands-Norge	136	Figur 8.9	Påløpte skatter og avgifter utenom petroleumsbeskatning i 2011. Mrd. kroner	153
Figur 7.16	Beregnet inndekningsbehov i ulike land målt ved S2-indikatoren. Prosent av BNP ..	138	Figur 8.10	Utviklingen i skatter og avgifter som andel av BNP i utvalgte land. Prosent	154
Kapittel 8	Utfordringer og valgmuligheter for videreutvikling av velferdsordningene		Figur 8.11	Marginalskatt på lønnsinntekt inkludert arbeidsgiveravgift. 2011. Prosent	155
Figur 8.1	Antall arbeidede timer per innbygger i alderen 15-74 år. Referanseforløp og forløp som møter inndekningsbehovet	142	Figur 8.12	Selskapsskatt, skatt på eiendom og miljøavgifter	156

Vedlegg 4**Oversikt over bokser**

Kapittel 2	Utviklingstrekk i internasjonal økonomi	
Boks 2.1	Industriell revolusjon som vei til økonomisk velstand	18
Boks 2.2	Sosial utvikling: Gradvis bedre levekår i utviklingsland	22
Boks 2.3	Utviklingen i internasjonale arbeidsmarkeder	24
Boks 2.4	ØMU og teorien om optimale valutaområder	29
Boks 2.5	Langsiktig utvikling i Kina og India	32
Kapittel 3	Drivkrefter for langsiktig vekst	
Boks 3.1	Befolkningsutviklingen	48
Kapittel 4	Utfordringer for en stabil utvikling på mellomlang sikt	
Boks 4.1	Hva er konkurranseevne?	76

Kapittel 5	Inntektsfordeling og livskvalitet	
Boks 5.1	Inntektsforskjeller mellom kvinner og menn	94
Boks 5.2	Initiativ i andre land	103
Kapittel 6	Bærekraftig utvikling – miljø- og klimautfordringene	
Boks 6.1	FNs klimakonvensjon og Kyotoprotokollen	109
Boks 6.2	Klimamål og tiltak i utvalgte land	111
Kapittel 7	Langsiktige utviklingstrekk i offentlige finanser	
Boks 7.1	Framskrivninger av offentlige utgifter i EU	138
Kapittel 8	Utfordringer og valgmuligheter for videreutvikling av velferdsordningene	
Boks 8.1	Sysselsettingseffekter av pensjonsreformen	144

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Om forsiden

23. januar 2012 arrangerte finansminister Sigbjørn Johnsen en ungdomskonferanse med deltakere fra hele landet for å diskutere hvilken utvikling de ønsker i dagens og framtidens Norge. Tre ungdommer i alderen 15-19 år var invitert fra hvert fylke. Ungdommene ble delt i grupper og ga skriftlige og muntlige innspill til finansministeren om temaene arbeid, velferdsstaten og klima.

Forsideillustrasjonen, laget av Anne Leela/Gjerholm design, viser en ordsky basert på innspill til finansministeren på denne konferansen, om hva de synes var viktig i framtidens Norge. Størrelsen på ordene uttrykker ikke nødvendigvis hvor hyppig de ble brukt.

Mer informasjon om konferansen, bakgrunnsmateriale, et tilknyttet undervisningsopplegg og videoer og bilder fra konferansen, finnes på regjeringen.no/ukonferanse

Trykk: 07 Oslo AS – 02/2013

