



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 1

(2005–2006)

Nasjonalbudsjettet 2006





DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 1

(2005–2006)

Nasjonalbudsjettet 2006

Innhold

1	Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi.	5	4	Hovedtrekkene i skatte- og avgiftsopplegget for 2006.	97
			4.1	Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget.	97
2	De økonomiske utsiktene.	16	4.2	Oppfølging av skattereformen	97
2.1	Hovedtrekk.	16	4.3	Andre skatte- og avgiftsendringer	100
2.2	Internasjonal økonomi.	21	4.4	Provenyvirkninger av forslaget til skatte- og avgiftsendringer.	102
2.3	Innenlandsk etterspørsel og produksjon.	28	4.5	Fordeling av offentlige skatte- og avgiftsinntekter.	108
2.4	Petroleumsvirksomheten.	33	4.6	Anslag for skatteutgifter og skattesanksjoner i 2005.	108
2.5	Utenriksøkonomien.	38			
2.6	Arbeidsmarkedet.	41	5	Tiltak for å bedre økonomiens virkemåte.	121
2.7	Konsumpriser, lønn og konkurranseevne.	46	5.1	Hovedlinjer i strukturpolitikken. .	121
2.8	Sammenlikning av nåværende og tidligere konjunkturoppganger. .	51	5.2	Konkurransopolitikk og regulering	121
2.9	Om usikkerheten i makroøkonomiske prognoser. . .	53	5.3	Næringsstøtte.	140
			5.4	Modernisering av offentlig sektor	148
3	Den økonomiske politikken.	58	5.5	Oppfølgingen av handlingsplanen for bærekraftig utvikling.	157
3.1	Retningslinjene for den økonomiske politikken.	58			
3.2	Budsjettpolitikken.	58	Vedlegg		
3.3	Nærmere om kommuneforvaltningens økonomi. .	73	1	Historiske tabeller og detaljerte anslagstall.	180
3.4	Pengepolitikken.	77	2	Tabelloversikt.	197
3.5	Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet.	79	3	Figuroversikt.	199
3.6	Sysselsettingspolitikken.	89	4	Oversikt over bokser.	201
3.7	Inntektspolitikken.	95			



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 1

(2005–2006)

Nasjonalbudsjettet 2006

*Tilråding fra Finansdepartementet av 7. oktober 2005,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi

Hovedtrekkene i budsjettet for 2006

Regjeringens hovedmål for den økonomiske politikken er arbeid til alle, videreutvikling av det norske velferdssamfunnet, valgfrihet, økt verdiskaping, rettferdig fordeling og langsiktig bærekraftig utvikling. For å nå disse målene fører Regjeringen en økonomisk politikk for høy, bærekraftig og stabil vekst i norsk økonomi. Norsk økonomi går godt. Verdiskapingen øker raskt, og både bedrifter og husholdninger ser optimistisk på framtiden. Sysselsettingen er nå tilbake på det rekordhøye nivået fra våren 2002, og det ligger an til at den gode utviklingen vil fortsette framover. Tallet på registrerte ledige avtar, samtidig som inflasjon og renter er på et lavt nivå.

Konjunktursituasjonen tilsier at statsbudsjettet for 2006 ikke bør gi impulser til økt vekst i fastlandsøkonomien. Regjeringen foreslår at budsjettet rettes inn mot et strukturelt, oljekorrigert underskudd i 2006 på 65,9 mrd. kroner. Basert på oppdaterte anslag i denne meldingen gir dette samme bruk av petroleumsinntekter i 2006 som i 2005, målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Bruken av petroleumsinntekter utover forventet realavkastning av Petroleumsfondet

anslås å avta fra rundt 22 mrd. kroner i 2005 til vel 12 mrd. kroner i 2006. Denne betydelige forbedringen må ses i lys av at svært høye oljepriser nå bidrar til rask vekst i kapitalen i Statens petroleumsfond.

Retningslinjene for finanspolitikken som Stortinget sluttet seg til i 2001, innebærer at bruken av petroleumsinntekter over tid skal svare til realavkastningen av Statens petroleumsfond. Så langt har bruken av petroleumsinntekter ligget over realavkastningen. Dersom de høye oljeprisene og den sterke veksten i Petroleumsfondet vedvarer, gir det mulighet til raskt å lukke avstanden mellom underskudd og realavkastning. Med en slik gunstig utvikling vil det være i tråd med retningslinjene om underskuddene noen år deretter blir liggende under realavkastningen av fondet. En slik tilbakeholdenhet i finanspolitikken legger også til rette for å opprettholde et bærekraftig konkurranseutsatt næringsliv.

Selv om oljeprisen skulle utvikle seg om lag som i den oppjusterte oljeprisbanen i denne meldingen, knytter det seg fortsatt store langsiktige budsjettutfordringer til den framtidige veksten i pensjonskostnader og andre aldersrelaterte utgifter. Det understreker behovet for tilbakeholdenhet

i budsjettpolitikken før veksten i de aldersrelaterte utgiftene setter inn for alvor. Samtidig med denne meldingen legger Regjeringen fram forslag om etablering av Statens pensjonsfond basert på Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet. Statens pensjonsfond skal nettopp understøtte statlig sparing for finansiering av folketrygdens pensjonsutgifter og underbygge langsiktige hensyn ved anvendelse av statens petroleumsinntekter.

Innenfor rammen av det strukturelle underskuddet som legges til grunn for 2006-budsjettet, har Regjeringen funnet rom for å prioritere viktige områder. Dette omfatter bl.a. økt innsats mot fattigdom både nasjonalt og internasjonalt. Regjeringen foreslår også betydelige økninger i bevilgningene til utdanning og forskning, samtidig som kollektivtransporten styrkes. Kommuneøkonomien bedres, arbeidet for full barnehagedekning trappes videre opp og satsingen på psykisk helse får et ytterligere løft. Som ledd i oppfølgingen av skattereformens mål om et mer rettferdig og effektivt skattesystem, foreslår Regjeringen nye netto skatte- og avgiftslettelser i 2006 på 2,8 mrd. kroner bokført.

Den økonomiske utviklingen

De siste årene har veksten i fastlandsøkonomien vært sterk. Lave renter og markert økning i inntekt og formue har bidratt til at husholdningenes etterspørsel har vært den viktigste drivkraften bak oppgangen. Etter hvert har også lønnsomheten i næringslivet bedret seg, og fastlandsinvesteringene har tatt seg opp. Kraftig vekst i oljeinvesteringene og god utvikling i internasjonal økonomi har gitt ytterligere impulser til vekst i fastlandsøkonomien og bidratt til at oppgangen i norsk økonomi gradvis er blitt bredere basert.

Også for Norges handelspartnere ble den økonomiske utviklingen bedre i fjor enn gjennom de tre foregående årene. For verdensøkonomien sett under ett var veksten i 2004 den sterkeste på tre tiår. For USA og en rekke asiatiske land ventes veksttaket å holde seg godt oppe også i inneværende og neste år, til tross for kraftig oppgang i oljeprisene. I Europa er bildet mer sammensatt. I euroområdet har vekstbidraget fra konkurranseutsatte næringer avtatt, samtidig som oppsvinget i den innenlandske etterspørselen ser ut til å komme senere enn antatt. Det ventes imidlertid at veksten i euroområdet gradvis vil ta seg opp gjennom neste år. For våre handelspartnere sett under ett legges det til grunn en BNP-vekst på 2 pst. i år og 2½ pst. neste år.

Siden årsskiftet har oljeprisen økt med om lag 150 kroner pr. fat, til et nivå på over 400 kroner i

slutten av september. Det høye prisnivået må ses i sammenheng med sterk vekst i etterspørselen etter olje og lite ledig produksjonskapasitet. I denne meldingen legges det til grunn en gjennomsnittlig oljepris på 350 kroner pr. fat i både 2005 og 2006. For de påfølgende årene er det forutsatt at oljeprisen gradvis faller ned mot et nytt langsiktig nivå på 220 2006-kroner pr. fat i 2014.

Høye oljepriser bidrar til at anslagene for det videre forløpet for internasjonal økonomi er usikre. Usikkerheten er bl.a. knyttet til hvilken effekt de høye oljeprisene vil ha for utviklingen i priser, lønninger og etterspørsel i oljeimporterende land og til hvor raskt oljeeksporterende land lar sine økte inntekter slå ut i økt etterspørsel på verdensmarkedet. Store ubalanser i handelen mellom USA og andre land bidrar også til usikkerhet rundt utviklingen i verdensøkonomien framover. Dersom disse ubalansene slår ut i brå endringer i valutakurser, vil det kunne føre til en klar demping av veksten hos flere av Norges handelspartnere.

Selv om det videre forløpet for internasjonal økonomi framstår som litt svakere og noe mer usikkert nå enn til Revidert nasjonalbudsjett 2005, ventes oppgangen i norsk økonomi å fortsette. Høy prisvekst på norske eksportvarer trekker i retning av god lønnsomhet i fastlandsbedriftene. Sammen med høyere kapasitetsutnyttning peker dette mot videre oppgang i fastlandsinvesteringene, samtidig som veksten i husholdningenes etterspørsel ventes å holde seg oppe. Usikkerheten for deler av det konkurranseutsatte næringslivet har likevel økt, bl.a. som følge av styrkingen av kronen gjennom det siste året og den svakere utviklingen i Europa. Samlet sett anslås BNP for Fastlands-Norge nå å øke med 3¼ pst. i 2005 og 2½ pst. i 2006.

Avdempingen av vekstanslagene neste år må ses i sammenheng med at det som en teknisk forutsetning er lagt til grunn en gradvis oppgang i rentenivået, i tråd med markedsaktørenes forventninger. Samtidig ventes oljeinvesteringene å flate ut. Normalisering av elektrisitetsproduksjonen etter sterk oppgang i inneværende år antas også å trekke veksten i aktiviteten i fastlandsøkonomien ned i 2006. Utenom elektrisitetsproduksjonen anslås veksten i BNP for Fastlands-Norge til 3¼ pst. i 2005 og 2¾ pst. i 2006. For begge årene er dette over den anslåtte trendveksten i økonomien.

Situasjonen i arbeidsmarkedet er i ferd med å bedre seg. Sysselsettingen har vist vekst gjennom det siste året, og har ifølge Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) aldri vært høyere enn i tremånedersperioden juni-august i år. Så langt har oppgangen i antall sysselsatte personer likevel vært noe svakere enn veksten i produksjo-

nen i fastlandsøkonomien isolert sett skulle tilsi. Dette må bl.a. ses på bakgrunn av at nedgang i sykefraværet og overgang fra deltids- til heltidssysselsetting har redusert behovet for nyansettelser. Fortsatt oppgang i aktiviteten i norsk økonomi ventes å bidra til klar vekst i personsysselsettingen framover. Det anslås en økning i sysselsettingen på 12 000 personer fra 2004 til 2005 og en ytterligere vekst på 18 000 personer i 2006.

Ved utgangen av september var 80 500 personer registrert som helt ledige ved arbeidskontorene. Gjennom det siste året har det samlet sett vært en nedgang i registrerte ledige og personer på ordinære arbeidsmarkedstiltak på nesten 13 000 personer. På den annen side har AKU vist oppgang i antall arbeidssøkere uten arbeidsinntekt i samme periode. Oppgangen i AKU-ledigheten kan langt på vei føres tilbake til at flere yrkeshemmede enn før oppgir at de er arbeidssøkere. Dette kan tilsi at Aetats statistikk gir et bedre bilde av den underliggende utviklingen i arbeidsledigheten den siste tiden, jf. kapittel 2. Fortsatt vekst i sysselsettingen ventes å bidra til at også AKU-ledigheten vil falle framover, fra 4,5 pst. av arbeidsstyrken i 2005 til 4,1 pst. i 2006.

Årslønnsveksten avtok fra 4,5 pst. i 2003 til 3,5 pst. i 2004. Resultater fra de sentrale lønnsoppgjørene tyder på en relativt moderat lønnsvekst også i år. Selv om veksten i aktiviteten i fastlandsøkonomien nå er sterk, er den kostnadmessige konkurransevnen for deler av næringslivet fortsatt betydelig svakere enn i annen halvdel av 1990-tallet. Sammen med lav prisvekst og økt tilbud av arbeidskraft fra de nye EU-landene kan dette ha bidratt til at tilleggene i årets lønnsoppgjør ble moderate. Årslønnsveksten anslås nå til 3¼ pst. i år og 3½ pst. neste år. Innføringen av obligatorisk tjenstepensjon innebærer at de samlede lønnskostnadene vil vokse sterkere enn utbetalt lønn i 2006. Veksten i lønnskostnadene neste år anslås til rundt 3¾ pst., vel ½ prosentpoeng over det tilsvarende anslaget for våre handelspartnere.

Veksten i konsumprisene har tiltatt noe gjennom inneværende år. I august i år var konsumprisindeksen (KPI) 1,9 pst. høyere enn på samme tid i fjor. Justert for avgiftsendringer og uten energivarer (KPI-JAE) økte prisene med 1,3 pst. i samme periode. Moderat lønnsvekst og sterkere krone ventes å bidra til at inflasjonen blir relativt lav på årsbasis både i år og neste år. Det foreslåtte avgiftsopplegget, som bl.a. innebærer at matmomsen økes fra 11 til 13 pst., bidrar isolert sett til å trekke prisveksten opp. Målt ved KPI anslås prisveksten til 1½ pst. i 2005 og 1¾ pst. i 2006, mens veksten i

KPI-JAE er beregnet til henholdsvis 1 pst. og 1½ pst.

Mål og utfordringer i den økonomiske politikken

Et sterkt og konkurransedyktig næringsliv er en forutsetning for å nå hovedmålene i den økonomiske politikken. Regjeringen legger stor vekt på å bedre rammevilkårene for næringsvirksomhet, bl.a. ved å føre en økonomisk politikk som støtter opp under næringslivets konkurransevne. Tilbakeholdenhet i budsjettpolitikken er et viktig bidrag til en god utvikling i arbeids- og næringslivet.

Regjeringen følger retningslinjene for budsjettpolitikken som Stortinget har sluttet seg til. De budsjettpolitiske retningslinjene sikter mot en langsiktig forsvarlig innfasing av petroleumsinntektene i norsk økonomi, om lag i takt med utviklingen i forventet realavkastning av Statens petroleumsfond (handlingsregelen). Varierende innbetalinger fra oljevirksomheten overføres i sin helhet til Statens petroleumsfond, mens det over tid er realavkastningen av fondet som skal brukes over statsbudsjettet. På denne måten skjerms statsbudsjettet og fastlandsøkonomien fra svingninger i oljeprisen. Samtidig unngår vi å tære på formuen i fondet, slik at petroleumsinntektene kan bidra til å opprettholde velferden også for kommende generasjoner. Mens kapitalen i fondet bare kan brukes én gang, kan realavkastningen brukes varig.

Retningslinjene bygger på at budsjettpolitikken må være opprettholdbar over tid. Samtidig skal budsjettpolitikken bidra til en stabil økonomisk utvikling. Retningslinjene åpner derfor for at den handlefriheten petroleumsinntektene gir, kan utnyttes til å stimulere produksjon og sysselsetting i perioder med høy ledighet. Motsatt vil det være behov for å holde igjen i budsjettpolitikken i perioder med høy kapasitetsutnyttelse og presstendenser i økonomien.

Budsjettpolitikken og pengepolitikken må virke sammen for å bidra til en stabil utvikling i etterspørsel og produksjon. Pengepolitikkens langsiktige oppgave er å gi økonomien et nominelt ankerfeste. Retningslinjene for pengepolitikken innebærer at Norges Banks rentesetting skal rettes inn mot lav og stabil inflasjon rundt 2½ pst. På kort og mellomlang sikt må pengepolitikken veie hensynet til lav og stabil inflasjon mot hensynet til stabilitet i produksjon og sysselsetting. Det betyr at pengepolitikken har en klar rolle i å stabilisere den økonomiske utviklingen.

Den økonomiske politikken står overfor betydelige langsiktige utfordringer. Aldringen av befolkningen og økende tilleggspensjoner vil gi et

sterkt underliggende press i retning av økte utgifter framover. Høy yrkesdeltakelse og store petroleumsinntekter gir oss et godt utgangspunkt for å møte en slik utvikling. Likevel vil veksten i utgifter knyttet til en økende andel eldre være så sterk at den bare i begrenset grad kan finansieres av avkastningen på den kapitalen som bygges opp i Petroleumsfondet. Gjennomføringen av en pensjonsreform og opprettelsen av Statens pensjonsfond er derfor viktige skritt i retning av en økonomisk politikk som er opprettholdbar på lang sikt. Over tid vil det i tillegg være nødvendig med reformer også på andre områder i offentlig sektor for å sikre langsiktig bærekraft i statsfinansene.

En utvikling i oljeprisen i tråd med det som legges til grunn i denne meldingen, vil gjøre det lettere å møte budsjettutfordringene knyttet til en aldrende befolkning. Det forutsetter imidlertid at vi benytter den anledningen dagens høye oljepris gir til å komme raskt ned på banen for forventet realavkastning av Petroleumsfondet. Dersom bruken av petroleumsinntekter i noen år kan holdes lavere enn realavkastningen, vil det redusere behovet for vanskelige omdisponeringer når veksten i aldersrelaterte utgifter senere setter inn. I en periode med rask vekst i kapitalen i Statens petroleumsfond vil en slik tilbakeholdenhet være i tråd med hensynet til en stabil utvikling i norsk økonomi. Retningslinjene for budsjettpolitikken understreker behovet for en jevn og gradvis innfasing av petroleumsinntekter. Ved store endringer i fondskapitalen fra ett år til et annet må innfasingen ses i lys av forventet utviklingen i kapitalen noen år fram i tid.

Den økonomiske politikken må ta høyde for at utviklingen i oljeprisen er svært usikker. Erfaringene fra 1986 og 1998 viser at prisen også kan falle raskt. Handlungsregelen tar hensyn til denne usikkerheten ved å basere bruken av petroleumsinntekter på forventet avkastning av fondskapitalen ved inngangen til budsjettåret. Det vil ikke være ansvarlig å basere bruken av petroleumsinntekter på forventninger om høye oljepriser i framtiden.

Det er veksten i fastlandsøkonomien som bestemmer utviklingen i velferden i Norge. Over tid er bidraget som bruken av petroleumsinntekter kan gi, lite sammenliknet med verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Det må derfor legges avgjørende vekt på å fremme verdiskaping og produktivitet både i offentlig og privat sektor. Innenfor en forsvarlig ramme for bruk av petroleumsinntekter må budsjettet innrettes slik at det bidrar til en bærekraftig utvikling i norsk økonomi. Regjeringen har derfor holdt den reelle, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter lavere enn veksten i

BNP for Fastlands-Norge. Skattereformen og et lavere skatte- og avgiftsnivå kan bidra til å øke arbeidsstyrken, styrke kapitaltilførselen til næringslivet og bedre utnyttelsen av våre samlede ressurser. Forskning og utvikling (FoU), utdanning og godt fungerende markeder er viktig for å sikre langsiktig vekst i økonomien. I samsvar med dette har Regjeringen bl.a. økt den statlige finansieringen av FoU, gjennomført reformer i utdanningssektoren og styrket konkurransemyndighetenes stilling. Moderniseringsarbeidet i offentlig sektor sikter mot et bedre og mer kostnadseffektivt tjenestetilbud. Større effektivitet i offentlig tjenesteproduksjon kan bidra til å dempe presset mot budsjetttrammene og dermed også lette gjennomføringen av budsjettpolitikken.

Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. Det er derfor av stor betydning å gjennomføre tiltak som sikrer en stor og effektiv arbeidsstyrke. Sysselsettingspolitikken må motvirke utstøting fra arbeidslivet, og skattesystem og stønadsordninger må utformes slik at de bedrer incentivene til yrkesaktivitet der dette er et mulig alternativ. Samtidig må det legges til rette for at arbeidssøkere raskest mulig kommer i arbeid. Fleksibilitet i arbeidsmarkedet er avgjørende for at arbeidsledigheten over tid kan holdes på et lavt nivå, uten tiltakende lønnsvekst. Regjeringen legger stor vekt på det inntektspolitiske samarbeidet. Moderate inntektsoppgjør er nødvendig for å sikre en fortsatt sterk konkurranseutsatt sektor og lav arbeidsledighet. Gjennomføringen av inntektsoppgjørene er partenes ansvar.

Budsjettpolitikken i 2006

Den svake utviklingen i norsk økonomi gjennom de første årene av forrige stortingsperiode har bidratt til at bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet er kommet opp på et høyt nivå. Basert på oppdatert informasjon om utviklingen i norsk økonomi anslås det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i 2005 nå å ligge rundt 22 mrd. 2006-kroner over forventet realavkastning av Statens petroleumsfond. Høyere oljepriser enn tidligere lagt til grunn innebærer imidlertid at anslagene for utviklingen i kapitalen i Statens petroleumsfond de nærmeste årene er justert opp etter at Revidert nasjonalbudsjett 2005 ble lagt fram. Dette påvirker ikke rommet for bruk av petroleumsinntekter i 2006, men bidrar til å redusere avstanden mellom den faktiske bruken av slike inntekter og forventet realavkastning av Petroleumsfondet. Også med de oppjusterte anslagene for oljeprisen som er lagt til grunn i denne meldingen, viser gene-

rasjonsregnskapet et betydelig behov for reduserte utgifter eller økte inntekter for å gi langsiktig balanse i offentlige finanser, jf. nærmere drøfting i kapittel 3.

De langsiktige utfordringene for statens finanser tilsier at bruken av petroleumsinntekter må nærme seg forventet realavkastning av Petroleumsfondet. Også situasjonen i norsk økonomi tilsier dette. Kostnadsnivået i de konkurranseutsatte sektorene i økonomien er høyt. Til tross for relativt moderate lønnsoppgjør de to siste årene er mange norske virksomheter sårbare etter flere år med sterkere kostnadsvekst enn hos våre viktigste handelspartnere. Med utsikter til fortsatt sterk vekst gjennom inneværende og neste år må hensynet til en stabil utvikling i økonomien og behovet for å opprettholde et sterkt, konkurranseutsatt næringsliv tillegges stor vekt ved utformingen av statsbudsjettet for 2006.

Høyere bruk av oljeinntekter nå kan øke utfordringene for pengepolitikken og gi press i retning av en sterkere krone. Hvis kronen styrker seg ytterligere, er det konkurranseutsatt sektor som igjen må bære byrden gjennom svakere lønnsomhet, avskalling av virksomheter og lavere sysselsetting. Det er derfor avgjørende at budsjettpolitikken også i årene framover legges opp slik at den bidrar til å stabilisere økonomien.

Handlingsregelen må fortsatt utgjøre budsjettpolitikkenes ankerfeste. Også hensynet til en balansert utvikling i norsk økonomi framover og behovet for statlig sparing knyttet til en aldrende befolkning må tillegges stor vekt. Regjeringen foreslår derfor et budsjett for 2006 der bruken av petroleumsinntekter holdes på samme nivå i 2006 som i 2005, målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien.

Ved Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2005 var det flertall for Regjeringens forslag, som innebar at anslaget for det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet ble redusert fra 66,4 til 65,3 mrd. kroner. Utviklingen i skatteinngangen etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett har gitt grunnlag for å redusere anslaget for det strukturelle underskuddet i 2005 med 3 mrd. kroner, til 62,3 mrd. kroner. Dette tilsvarer 4,6 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Regjeringens forslag til budsjett for 2006 er utformet med et strukturelt, oljekorrigert underskudd på 65,9 mrd. kroner. Det gir samme underskudd som andel av BNP for Fastlands-Norge i 2006 som i 2005.

Hovedtrekkene i budsjettoplegget for 2006 kan oppsummeres i følgende punkter:

- Budsjettet rettes inn mot et strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd på 65,9 mrd. kroner. Bruken av petroleumsinntekter utover forventet realavkastning av kapitalen i Petroleumsfondet ved inngangen til 2006 anslås til vel 12 mrd. kroner. For inneværende år anslås den tilsvarende forskjellen til rundt 22 mrd. kroner.
- Regnet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge, er det strukturelle underskuddet uendret fra 2005 til 2006. Budsjettet anslås dermed å være konjunktturnøytralt. Dette bildet understøttes også av økonomiske modellberegninger.
- Den reelle, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter anslås til om lag ¾ pst. regnet i forhold til anslag på regnskap for 2005.
- Regjeringens skatte- og avgiftsopplegg innebærer nye netto skattelettelser i 2006 på om lag 2,8 mrd. kroner bokført.
- Statsbudsjettets oljekorrigerte underskudd, som er et anslag på det faktiske uttaket fra Petroleumsfondet i budsjettåret, er beregnet til 77 mrd. kroner.
- Netto avsetning til Statens petroleumsfond, der overføringen til statsbudsjettet er trukket fra, anslås til 251 mrd. kroner. I tillegg kommer renter og utbytte på kapitalen i fondet. Det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond anslås til 305 mrd. kroner.
- Den samlede kapitalen i Statens petroleumsfond ved utgangen av 2006 anslås til rundt 1670 mrd. kroner, mens kapitalen ved utgangen av inneværende år anslås til rundt 1335 mrd. kroner.

Selv med det oppjusterte anslaget for oljeprisen i inneværende og neste år, ligger den beregnede bruken av petroleumsinntekter i 2006 i overkant av forventet avkastning av Petroleumsfondet i 2007. Ser vi lenger fram i tid, vil rommet for bruk av petroleumsinntekter øke noe. På den annen side vil veksten i aldersrelaterede utgifter om få år slå inn i budsjettet. Det understreker at kostnadskrevende satsinger framover i hovedsak må finansieres ved å redusere statens utgifter på andre områder.

Budsjettpolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.2.

Skatter og avgifter

Regjeringen fremmet i mars 2004 forslag til omfattende endringer i skattesystemet, jf. St.meld. nr. 29 (2003-2004) Om skatterreform (skattemeldingen) og Innst. S. nr. 232 (2003-2004). I skattemeldingen

ble det lagt opp til at reformen skulle fases inn over budsjettårene 2005, 2006 og 2007.

Det overordnede målet med skattereformen er et mer effektivt og rettferdig skattesystem gjennom økt likebehandling og redusert skatte- og avgiftsnivå. Et effektivt skattesystem er viktig for å sikre høyest mulig verdiskaping. Bedrifts- og kapitalbeskatningen bør innrettes slik at samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer blir gjennomført. Dette krever bl.a. forutsigbarhet, stabile regler og stor grad av skattemessig likebehandling av ulike næringer og investeringer. Samtidig må skattesystemet legge til rette for god utnyttelse av arbeidsstyrken.

Skattereformen bygger videre på prinsippene fra reformen i 1992 med lave satser, brede skattegrunnlag som bidrar til at alle reelle inntekter blir skattlagt, og stor grad av likebehandling mellom næringer og investeringer. Reformen sikrer at kapital kan overføres skattefritt mellom selskaper (fritaksmetoden), og at kun avkastning utover risikofri rente får høyere skatt enn 28 pst. (skjermingsmetoden). De vedtatte reglene innebærer også stor grad av likebehandling mellom ulike finansieringsformer og stor grad av skattemessig likebehandling uavhengig av om virksomheten organiseres som enkeltpersonforetak, deltakerlignet selskap eller aksjeselskap. Fritaksmetoden kombinert med skjermingsmetoden m.m. sikrer at den norske skattleggingen av aksjeinntekter er i samsvar med EØS-avtalen.

Reformen bygger på at formuesskatten skal halveres i løpet av 2006 og 2007, og deretter trappes videre ned med sikte på avvikling. Lavere skatt på sparing kan bl.a. bedre kapitaltilgangen til små og mellomstore bedrifter som ofte finansieres av norske investorer. Sett i sammenheng med innføringen av skjermingsmetoden, som fører til økt skatt på aksjeinntekt, er det en forutsetning for reformen at formuesskatten trappes ned. Dette er nødvendig for at ikke den samlede beskatningen av kapital skal øke, noe som ville være stikk i strid med utviklingen i andre land.

Skal skattesystemet bli allment akseptert, bør inntekter fra arbeid skattlegges likt, enten de er opptjent av en lønnstaker, aktiv eier i eget aksjeselskap eller personlig næringsdrivende. Med Regjeringens forslag vil marginalskattesatsene på aksjeinntekt og arbeidsinntekt bli om lag de samme. Det er dette som gjør det mulig å fjerne delingsmodellen.

Skattereformen innebærer lavere marginalskatt for de aller fleste arbeidstakere. Det bidrar til å styrke tilgangen på arbeidskraft, særlig blant arbeidstakere med lave og middels inntekter, og til

å redusere motivene for å unndra skatt og omgå skattereglene.

I skattereformen er det lagt vekt på å forenkle og rydde opp i skattesystemet. Det er også fornuftig av hensyn til likebehandling og omfordeling. Særlig personbeskatningen kjennetegnes av særregler som ikke alltid er godt begrunnet. Disse snevrer inn skattegrunnlaget, svekker omfordelingen gjennom skattesystemet, gjør det vanskeligere å holde lave skattesatser samt øker kompleksiteten og kostnadene ved skattlegging.

Hovedtrekkene i Regjeringens skatte- og avgiftsopplegg for 2006 er:

- Toppskatten reduseres fra 12 til 7 pst. i trinn 1 og fra 15,5 til 12 pst. i trinn 2. Dette er nødvendig for å oppnå tilstrekkelig tilnærming mellom marginalskatten på arbeidsinntekt og aksjeinntekt, når delingsmodellen avvikles og skjermingsmetoden innføres fra 2006 i tråd med Stortingets vedtak. Regjeringen foreslår at også grupper som ikke betaler toppskatt, skal få redusert marginalskatt, slik at det blir mer lønnsomt å arbeide. Med forslaget til redusert toppskatt og økt minstefradrag i 2006 vil i underkant av 1 million personer få redusert marginalskatt. Med Regjeringens forslag vil også anslagsvis 290 000 færre personer betale toppskatt i 2006 enn i 2001.
- For å hindre at beskatningen av kapital øker når skjermingsmetoden innføres, må formuesskatten gradvis fjernes. Regjeringen foreslår å redusere formuesskatten med 1,9 mrd. kroner påløpt i 2006.
- Regjeringen ønsker også å videreføre arbeidet med å rydde opp i og forenkle skattesystemet slik Skaugeutvalget anbefalte. I 2006 foreslås det bl.a. å forenkle og stramme inn i hjemme-PC-ordningen og i skattleggingen av telefon betalt av arbeidsgiver.
- Regjeringen foreslår å øke avskrivningssatsen for maskiner mv. fra 20 til 25 pst.
- Det foreslås å doble innslagspunktene for betaling av arveavgift til 500 000 kroner i trinn 1 og 1,1 mill. kroner i trinn 2 samt å innføre betalingsutsettelse for arveavgift i familiebedrifter.
- Regjeringen foreslår enkelte endringer i merverdiavgiften, bl.a. å øke satsen for matvarer fra 11 til 13 pst., øke den laveste satsen i merverdiavgiften fra 7 til 8 pst. og ta overnattingstjenester inn i merverdiavgiftssystemet med en sats på 8 pst.
- Bruken av miljøavgifter styrkes. De reduserte CO₂- og SO₂-avgiftssatsene justeres opp slik at de tilsvarer den generelle avgiftssatsen for mineralolje. Videre foreslås det å innføre en

miljødifferensiert årsavgift for kjøretøy mellom 7,5 og 12 tonn.

- Regjeringen foreslår videre å avvikle avgiften på sjokolade- og sukkervarer fra 1. desember 2006.

Regjeringens forslag innebærer nye netto skatte- og avgiftslettelser i 2006 på om lag 2,8 mrd. kroner bokført. *Samlede* netto skatte- og avgiftslettelser utgjør nesten 4,2 mrd. kroner bokført i 2006, inkludert virkninger for budsjettet i 2006 av vedtak for 2005. Påløpte skattelettelser for 2006 utgjør nær 6,7 mrd. kroner.

Med Regjeringens forslag er hovedelementene i skattereformen på plass, i tråd med planen som ble skissert i skattemeldingen. Ifølge reformskissen gjenstår nå ytterligere lettelser i formuesskatten, samtidig som arbeidet med å forenkle og rydde opp i skattesystemet bør videreføres.

Regjeringens skatte- og avgiftsopplegg er nærmere omtalt i kapittel 4 i denne meldingen og i St.prp. nr. 1 (2005-2006) Skatte-, avgifts- og lovvedtak og Ot.prp. nr. 1 (2005-2006) Skatte- og avgiftsopplegget 2006 – lovendringer.

Viktige prioriteringer i budsjettets utgifter for 2006

I 2006-budsjettet har Regjeringen funnet plass til å prioritere flere sentrale politikkområder i tråd med Sem-erklæringen. Regjeringens hovedprioriteringer på utgiftssiden i 2006-budsjettet er:

- *Kunnskapsløftet – Reformen i grunnsopplæringen.* Regjeringen foreslår en økning i bevilgningen til Kunnskapsløftet på i overkant av 700 mill. kroner fra 2005 til 2006. Totalt foreslås det bevilget om lag 1,6 mrd. kroner til reformen i 2006. Av dette vil om lag 600 mill. kroner gå til kompetanseutvikling for skoleeiere, lærere, skoleledere og instruktører og 400 mill. kroner til kommunene til utskifting av læremidler i grunnskolen. Målet med reformen er å styrke elevenes grunnleggende ferdigheter, blant annet ved å sette tydeligere kompetansemål for fagene. Reformen omfatter nye læreplaner, ny fag- og timefordeling, ny struktur i videregående opplæring, kompetanseutvikling og videreutvikling av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet.
- *Økt internasjonal bistand.* Regjeringen foreslår en økning av bistandsbevilgningene på knapt 1,9 mrd. kroner i forhold til saldert budsjett 2005, til 18,5 mrd. kroner. Veksten i bistandsbevilgningene over årene 2002 til 2006 er dermed om lag 6,2 mrd. kroner. Bistandsbudsjettets andel av anslått bruttonasjonalinntekt (BNI)

øker fra 0,95 pst. i saldert budsjett 2005 til 0,96 pst. i 2006. Utviklingen i bistandsbudsjettets andel av BNI må ses i lys av at anslaget for BNI er kraftig oppjustert som følge av den høye oljeprisen. Regjeringen vil styrke innsatsen for bekjempelse av fattigdom gjennom økt satsing på blant annet utdanning, korrupsjonsbekjempelse og godt styresett samt tiltak mot hiv/aids-epidemien.

- *Forskning og innovasjon.* Den totale bevilgningen til forskning og utvikling over statsbudsjettet for 2006 anslås til 15,4 mrd. kroner, som er en økning på om lag 1,4 mrd. kroner i forhold til saldert budsjett 2005. De offentlige bevilgningene til forskning og utvikling har dermed økt med 4,3 mrd. kroner fra 2002 til 2006. I tillegg kommer ordningen med skattefradrag for bedrifters kostnader til FoU, Skattefunn, som ble innført i 2002. Støtten gjennom Skattefunn anslås til om lag 1,6 mrd. kroner i 2006. Videre foreslår Regjeringen å øke kapitalen i Fondet for forskning og nyskaping med 39 mrd. kroner. Samlet kapital i fondet blir da 75 mrd. kroner. Det vil gi knapt 1,4 mrd. kroner i økte bevilgninger til forskning i 2007. Bevilgningene til innovasjonstiltak foreslås økt med til sammen om lag 380 mill. kroner, hvorav 235 mill. kroner til Innovasjon Norge. Tiltak for etablerere, oppfinnere og små- og mellomstore bedrifter prioriteres.
- *Tiltak mot fattigdom og rusmiddelmissbruk.* I perioden 2002-2005 er bevilgningene innenfor tiltaksplanen mot fattigdom økt nominelt med om lag 1,3 mrd. kroner. I 2006 legges det opp til en ytterligere økning på 263 mill. kroner. Med dette har Regjeringen økt nivået på bevilgningene til fattigdomstiltak med nær 1,6 mrd. kroner fra 2002 til 2006. For de 5 årene fra 2002 til 2006 er det da til sammen bevilget 4,9 mrd. kroner til nye tiltak mot fattigdom, inklusive tiltak for de tyngste rusmiddelbrukerne. Tiltak for å styrke arbeidslivstilknytningen for personer som står helt eller delvis utenfor arbeidslivet, prioriteres. Tiltaksplanen omfatter også tiltak rettet mot de tyngste rusmiddelbrukerne. Regjeringen foreslår å øke bevilgningene til tiltak på rusområdet med til sammen 134 mill. kroner i forhold til saldert budsjett 2005, hvorav 70 mill. kroner til å videreføre de nye tiltakene som ble vedtatt i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2005.
- *Full barnehagedekning.* Regjeringen foreslår å øke bevilgningene til barnehager under Barne- og familiedepartementets budsjett med om lag 1,7 mrd. kroner i forhold til saldert budsjett

2005. Dette tilsvarer en reell vekst på om lag 1,3 mrd. kroner. Regjeringens budsjettforslag gir rom for en kapasitetsvekst i barnehagesektoren tilsvarende 7 600 heltidsplasser for barn under tre år. Regjeringen legger til grunn at det i løpet av 2005 vil bli gitt et tilbud til de aller fleste som ønsker barnehageplass til barn over tre år. Regjeringen antar at den forventede kapasitetsveksten i sektoren i 2006 vil være tilstrekkelig til at full behovsdekning ved trinn 1 i maksimalprisen kan nås i løpet av året.

- *Kollektivtransport og investeringer i veg og bane.* I tråd med Sem-erklæringen har kollektivtransporten blitt styrket kraftig over årene 2002 til 2005. Bevilgningene til kollektivtrafikken er økt med til sammen 1,7 mrd. kroner reelt i denne perioden. Også i budsjettforslaget for 2006 er kollektivtransport prioritert gjennom økte bevilgninger til veg- og jernbaneinfrastruktur og økte tilskudd til kollektivtransport. Tiltak for funksjonshemmede prioriteres også innenfor kollektivsatsingen. Det legges opp til oppstart av flere store veg- og jernbaneprosjekter.
- *Satsing på psykisk helse.* Regjeringen prioriterer videre opptrapping av satsingen på feltet psykisk helse, og det avsettes 5,2 mrd. kroner til gjennomføring av planen i budsjettforslaget for 2006. Dette tilsvarer en styrking av driftsbevilgningene med 785 mill. kroner sammenlignet med saldert budsjett for 2005. Regjeringens forslag innebærer at opptrappingsplanen for psykisk helse i perioden 1998-2008 er i rute. Investeringsnivået til psykisk helse i spesialisthelsetjenesten på 760 mill. kroner i 2005 foreslås videreført i 2006-budsjettet.

Regjeringens hovedprioriteringer på utgiftsiden er nærmere omtalt i Gul bok.

Kommuneopplegget for 2006

Kommunesektoren har ansvaret for hoveddelen av de offentlige velferdstjenestene. Gjennom moderniseringsprogrammet bidrar Regjeringen til kommunenes arbeid med å modernisere og effektivisere sin virksomhet. For å sikre kommuner og fylkeskommuner størst mulig grad av frihet til å tilpasse tjenesteytingen til brukernes behov, mener Regjeringen at rammefinansiering skal være hovedmodellen for finansiering av kommunesektoren.

Den reelle veksten i kommunenes samlede inntekter anslås nå til om lag 5¼ mrd. kroner fra 2004 til 2005, eller 2½ pst. Dette er noe høyere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2005, der inn-

tektsveksten i inneværende år ble beregnet til vel 4 mrd. kroner. Oppjusteringen skyldes bl.a. at den løpende skatteinngangen har vært bedre enn ventet.

Regjeringens forslag til kommuneopplegg for 2006 innebærer en reell vekst i kommunenes samlede inntekter på 2,9 mrd. kroner, eller vel 1¼ pst. Veksten er regnet i forhold til det nivået på kommunesektorens inntekter i 2005 som ble lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2005. Rommet for løsning av nye oppgaver øker mer enn dette på grunn av utfasing av utgifter under handlingsplanen for eldreomsorg. Kommunesektorens frie inntekter anslås å øke med 1,9 mrd. kroner. Regnet i forhold til anslag på regnskap for 2005, der anslaget på kommunesektorens inntekter er justert opp, innebærer Regjeringens forslag en reell økning i de samlede inntektene på i underkant av 1,7 mrd. kroner og en økning i de frie inntektene på i underkant av 1 mrd. kroner.

Kommuneøkonomien er nærmere omtalt i avsnitt 3.3.

Pengepolitikken

Pengepolitikken skal sikte mot stabilitet i den norske kronens nasjonale og internasjonale verdi. Av forskriften følger det at pengepolitikken skal bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting og til stabile forventninger om valutakursutviklingen. Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitikken skal i samsvar med dette rettes inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2½ pst. I St.meld. nr. 29 (2000-2001) Retningslinjer for den økonomiske politikken understrekes det at Norges Banks rentesetting skal være framoverskuende og ta tilbørlig hensyn til usikkerheten knyttet til makroøkonomiske anslag og vurderinger. Det skal tas hensyn til at det kan ta tid før politikken dringer får effekt, og en bør se bort fra forstyrrelser av midlertidig karakter som ikke vurderes å påvirke den underliggende pris- og kostnadsveksten.

Pengepolitikken langsiktige oppgave er å gi økonomien et nominelt ankerfeste. Over tid gir lav og stabil inflasjon et godt grunnlag for vekst og velstand. Forskriften etablerer et fleksibelt inflasjonsmål for pengepolitikken. På kort og mellomlang sikt må pengepolitikken avveie hensynet til lav og stabil inflasjon mot hensynet til stabilitet i produksjon og sysselsetting.

Det norske rentenivået er svært lavt, både nominelt og reelt, og pengepolitikken har gjennom de siste årene gitt sterke vekstimpulser til norsk økonomi. Dette har bidratt til at prisstigningen jus-

tert for avgiftsendringer og utenom energivarer (KPI-JAE) etter hvert har tatt seg opp, fra 0,3 pst. som gjennomsnitt for 2004 til 1,3 pst. i august i inneværende år. Det ventes at prisstigningen vil ta seg ytterligere opp framover.

Hensynet til å bringe inflasjonen tilbake til målet og forankre inflasjonsforventningene kan tilsi at renten holdes på et forholdsvist lavt nivå. Samtidig trekker hensynet til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting i retning av høyere rente. I avveien mellom disse hensynene har Norges Bank uttalt at banken tar sikte på at styringsrenten gradvis – i små og ikke hyppige skritt – bringes opp mot et mer normalt nivå. I tråd med dette ble Norges Banks styringsrente hevet til 2 pst. på rentemøtet 30. juni i år, etter å ha vært på et historisk lavt nivå på 1,75 pst. siden mars i fjor.

Det vises til avsnitt 3.4 for nærmere omtale av pengepolitikken.

Statens petroleumsfond

Statens petroleumsfond er opprettet for å underbygge de langsiktige hensynene ved bruken av petroleumsinntektene. Inntektene i Statens petroleumsfond er definert som statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, avkastningen av fondets plasseringer og netto finanstransaksjoner knyttet til petroleumsvirksomheten. Fondets utgifter består av en årlig overføring til statskassen etter vedtak i Stortinget. Ved etableringen av fondet i 1990 ble det lagt vekt på at avsetningen av fondsmidler må inngå i en helhetlig budsjettprosess, slik at fondsoppbygging gjenspeiler faktiske overskudd på statsbudsjettet. Den årlige overføringen fra fondet går i tråd med dette til å finansiere det oljekorrigerede underskuddet på statsbudsjettet. Petroleumsfondet bidrar på denne måten til å synliggjøre statens bruk av petroleumsinntekter.

Petroleumsfondet er et viktig redskap i statens formuesforvaltning. Dagens høye innbetalinger fra Petroleumsvirksomheten er basert på uttapping av en ikke-fornybar naturressurs og kan derfor ikke betraktes som inntekter i vanlig forstand. Oppbyggingen av kapital i Statens petroleumsfond er for en vesentlig del omgjøring av olje- og gassressursene i Nordsjøen til finansielle plasseringer utenfor Norge. Innbetalingene fra petroleumssektoren varierer mye, bl.a. i takt med svingninger i oljepriisen. Petroleumsfondet og handlingsregelen legger imidlertid til rette for at bruken av inntektene er forutsigbar og frikoblet fra de løpende inntektsstrømmene. Ved å investere en vesentlig del av inntektene fra petroleumsvirksomheten i utlandet, legges det samtidig til rette for å stabilisere valuta-

kursen. På denne måten ivaretar petroleumsfondsmekanismen viktige stabiliseringspolitiske og pengepolitiske hensyn bak.

Det har vært bred politisk enighet om fondets investeringsstrategi. Petroleumsfondet skal forvaltes på en forsvarlig måte, slik at det kan bidra til å sikre grunnlaget for framtidig velferd, herunder pensjoner. Siktemålet er høy avkastning innenfor moderat risiko. Fondet er på denne bakgrunn plassert i mange land og i mange selskaper slik at det gir en avkastning på linje med bredt sammensatte aksje- og obligasjonsindekser i land med velutviklet selskaps-, bør- og verdipapirlovgivning. Fondet opptrer som en finansiell investor, og gjennomsnittlige eierandeler i enkeltelskaper er små. Finansdepartementet opprettet i september i år et faglig råd som skal styrke arbeidet med den langsiktige investeringsstrategien for fondet.

Samtidig med denne meldingen legger Regjeringen fram Ot.prp. nr. 2 (2005–2006) Om lov om Statens pensjonsfond. Med utgangspunkt i vurderingene i St.meld. nr. 12 (2004–2005) Pensjonsreform – trygghet for pensjonene, som et bredt flertall på Stortinget har sluttet seg til, foreslås det at Statens pensjonsfond etableres med utgangspunkt i Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet. Etableringen av Statens pensjonsfond vil bidra til å tydeliggjøre behovet for at det i årene framover settes av betydelige midler som kan understøtte finansieringen av framtidige pensjonsutbetalinger fra folketrygden.

Det vises til en nærmere drøfting av Statens petroleumsfond i avsnitt 3.5.

Sysselsettings- og inntektspolitikken

I et internasjonalt perspektiv er det norske arbeidsmarkedet kjennetegnet ved høy yrkesdeltakelse og lav ledighet. Den sterke avgangen fra arbeidslivet til ulike trygdeordninger gjennom det siste tiåret er likevel svært bekymringsfull og innebærer store utfordringer for den økonomiske politikken. Siden 1995 har antallet personer som mottar avtalefestet pensjon eller helserelaterte ytelser fra folketrygden, økt med om lag 200 000. Hvis en også inkluderer dagpengemottakere, er om lag en femdel av befolkningen i yrkesaktiv alder nå mottakere av slike ytelser. Både sykefraværet og andelen uføre er høyere i Norge enn i de fleste andre OECD-land. Sysselsettingspolitikken må rettes inn mot tiltak som bidrar til å redusere avgangen fra arbeidslivet.

Målet om et inkluderende arbeidsliv er sentralt i Regjeringens sysselsettingspolitiske strategi. De siste årene er det foretatt en rekke endringer i fol-

ketrygdens stønadsordninger og i virkemiddelapparatet til Aetat og trygdeetaten med sikte på å stimulere flere til å stå i arbeid. Bedre oppfølging og bistand til personer utenfor arbeidsmarkedet kan også bidra til at flere inkluderes i arbeidslivet. Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen), som ble inngått med partene i arbeidslivet i oktober 2001, har vært ett av virkemidlene i denne strategien. Avtalen har som mål å redusere sykefraværet, øke yrkesdeltakingen blant personer med redusert funksjonsevne og øke den reelle pensjoneringsalderen. Avtalen løper ut ved årsskiftet 2005 og skal evalueres i høst. Etter fortsatt oppgang gjennom de tre første årene av avtaleperioden, var det en markert nedgang i sykefraværet gjennom 2004. Siden 4. kvartal i fjor har sykefraværet holdt seg relativt stabilt. Som følge av nedgangen gjennom 2004 var sykefraværet om lag 12 pst. lavere i 2. kvartal i år enn på samme tid i fjor.

Regjeringen ser det som viktig å legge til rette for et mer inkluderende arbeidsliv. Det arbeides nå med en bredt anlagt stortingsmelding om strategier og virkemidler for arbeidsretting av sysselsettings- og velferdspolitikken samt en stortingsmelding om seniorpolitikk. I tillegg vil en ny arbeids- og velferdsforvaltning bli opprettet i løpet av 2006. Ansvar for oppgaver som i dag ivaretas av Aetat og trygdeetaten, vil bli samlet i den nye statlige etaten. Formålet med reformen er å få flere i arbeid og færre på stønad, tilpasse forvaltningen til brukernes behov og skape en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

Arbeidsmarkedspolitikken må legge til rette for at arbeidssøkere raskest mulig skal komme i arbeid. Aetat arbeider aktivt for å stimulere jobbsøkingen. Oppgangen i norsk økonomi ventes å fortsette og vil bidra til økt etterspørsel etter arbeidskraft. Samlet foreslås det et gjennomsnittlig nivå på om lag 10 400 plasser under ordinære arbeidsmarkedstiltak i 2006, fordelt på 12 700 plasser i første halvår og 8000 plasser i andre halvår. Det legges opp til at nivået for andre halvår vil bli vurdert i Revidert nasjonalbudsjett 2006 i lys av situasjonen i arbeidsmarkedet. Arbeidssøkere med særskilt bistandsbehov, herunder langtidsledige, innvandrere og ungdom under 20 år, vil bli prioritert. For å motvirke utstøting fra arbeidsmarkedet vil det settes inn særlige tiltak overfor langtidsmottakere av dagpenger og personer som mottar ventestønad. Det økte fokuset på attføringsarbeidet har ført til at antallet spesielle arbeidsmarkedstiltak for yrkeshemmede har økt. For 2006 foreslår Regjeringen en ytterligere opptrapping til om lag 26 300 plasser. Dette er om lag 1200 flere plasser enn i 2005.

Moderate inntektsoppgjør er nødvendig for å sikre en fortsatt sterk konkurranseutsatt sektor og lav arbeidsledighet. Den nominelle lønnsveksten i norsk industri har avtatt tydelig siden 2002 og er nå nesten på linje med veksten hos våre handelspartnere. Kostnadsnivået er imidlertid fortsatt høyt.

Sysselsettingspolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.6 og inntektspolitikken i avsnitt 3.7.

Regjeringens oppfølging av pensjonsreformen

Som en oppfølging av Pensjonskommisjonens utredning la Regjeringen i desember 2004 fram St.meld. nr. 12 (2004-2005) om reform av pensjonssystemet. Meldingen ble behandlet i Stortinget i vårsesjonen i år. I Stortingets vedtak av 26. mai om hovedprinsipper for en pensjonsreform heter det bl.a. at dagens pensjonssystem står overfor store og økende økonomiske utfordringer som følge av svakere vekst i den yrkesaktive befolkningen, høyere gjennomsnittlige pensjonsytelser og stigende levealder. Det heter videre at dagens pensjonssystem i for liten grad stimulerer til arbeid, og at systemet har noen urettferdige sider, bl.a. ved at like livsinntekter kan gi til dels meget ulik pensjon.

Regjeringen følger opp Stortingets vedtak om det videre arbeidet med pensjonsreform, jf. Innst. S. nr. 195 (2004-2005). Regjeringen har lagt opp til å presentere forslag til ny opptjeningsmodell i folketrygden i en egen stortingsmelding. Forslaget skal bygge på prinsippet om at det skal lønne seg å arbeide, og at det skal være en sammenheng mellom arbeidsinnsatsen gjennom hele livet og pensjonsytelsen. Videre skal forslaget ha en god sosial profil og bidra til utjevning av inntektsforskjeller. Vedtaket om å innføre en ordning med levealdersjustering (delingstall) og endret justering av løpende pensjoner følges opp i meldingen. I tråd med vedtaket må det også arbeides videre med utformingen av en tidligpensjonsordning for alle arbeidstakere fra 62 år.

Som et ledd i pensjonsreformen oppnevnte Regjeringen 5. august 2005 et offentlig utvalg som innen 1. november 2006 skal vurdere og foreslå endringer i folketrygdens uførepensjon. Utvalget skal bl.a. foreslå tiltak for å hindre at uføreordningen svekker incentivene til arbeid og vurdere hvordan opptjening og utmåling av uførepensjon skal utformes når det kommer en ny alderspensjon i folketrygden.

I tråd med vedtak i Stortinget la Regjeringen den 7. oktober fram odelstingsproposisjon med forslag til lovregler om obligatorisk tjenestepensjon i arbeidsforhold. Forslaget om etablering av Statens

pensjonsfond er også et viktig ledd i oppfølgingen av pensjonsreformen.

Tiltak for å bedre økonomiens virkemåte

Økonomier som utnytter ressursene godt og vokser raskt, er kjennetegnet ved høy omstillingstakt og god evne til å ta i bruk ny teknologi og nye måter å organisere produksjonen på. Ressursene kanaliseres dit de kaster mest av seg, og ledige ressurser fanges opp i produktive anvendelser. Et effektivt skattesystem og et godt fungerende arbeidsmarked er avgjørende for å realisere vekstpotensialet i økonomien, jf. omtalen av skatter og avgifter og av sysselsettingspolitikken. For å sikre effektiv ressursutnyttelse og høy vekst legger Regjeringen i tillegg vekt på følgende:

- Arbeidet med å modernisere offentlig sektor fortsetter. Handlingsplanen Modernisering for velferd konkretiserer mål for moderniseringsarbeidet i offentlig sektor for stortingsperioden 2005-2009. Planen inneholder eksplisitte og etterprøvbare tiltak som Regjeringen mener bør gjennomføres for å bidra til å forenkle hverdagen for innbyggere og næringsliv, samt få en mer målrettet og effektiv ressursbruk i offentlig sektor. Borgernes møte med det offentlige skal gjøres enklere, og det skal frigjøres ressurser for å styrke velferdstilbudet.

- Effektiv ressursbruk i privat sektor må sikres gjennom virksom konkurranse og reguleringsreformer. Regjeringen har i løpet av det siste året iverksatt viktige reformer bl.a. innenfor fiske og havbruk og i bokbransjen. Innenfor jernbane- og postsektoren har reformer gitt rom for konkurranse på områder der det tidligere bare har vært produksjon i offentlig regi.
- Næringsstøtten må målrettes med sikte på å bidra til økt verdiskaping. Støtten bør bl.a. vris i retning av å styrke forskning og utvikling. I løpet av de siste ti årene er den samlede næringsstøtten over budsjettets utgiftsside nær halvert som andel av BNP. Også støtten til landbruket har i denne perioden gått ned relativt til verdiskapingen i norsk økonomi, men sektorens andel av den samlede budsjettstøtten ligger likevel nær 70 pst. Dette understreker nødvendigheten av Regjeringens arbeid med omstilling og modernisering av næringen.

Miljøpolitikken bør innrettes slik at ulike miljømål oppnås på en mest mulig effektiv måte. Som ledd i oppfølgingen av handlingsplanen for en bærekraftig utvikling presenterer Regjeringen i denne meldingen et nasjonalt indikatorsett for bærekraftig utvikling.

Tiltak for å bedre effektiviteten i økonomien og oppfølgingen av handlingsplanen for bærekraftig utvikling er nærmere omtalt i kapittel 5.

2 De økonomiske utsiktene

2.1 Hovedtrekk

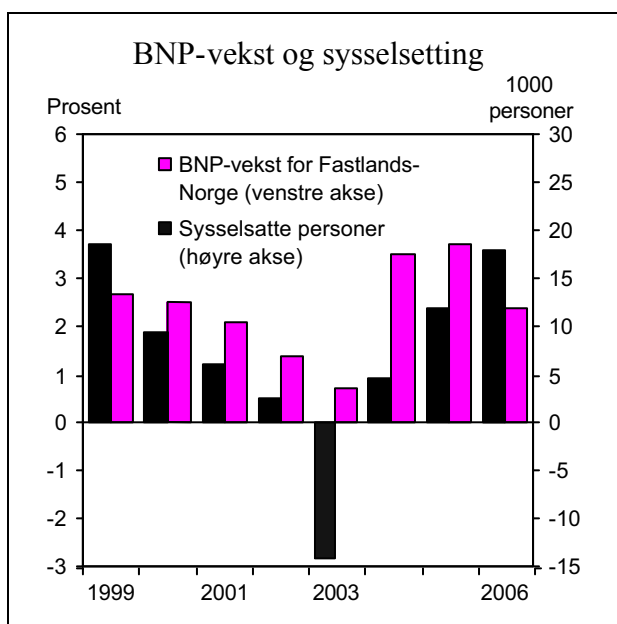
Veksten i fastlandsøkonomien er sterk. Lave renter og lav prisvekst har sammen med oppgang i boligprisene bidratt til at husholdningenes etterspørsel har vært den viktigste drivkraften bak oppgangen i norsk økonomi etter konjunkturomslaget i 2003. Gradvis har oppgangen blitt bredere basert. Lønnsomheten i næringslivet er bedret, og fastlandsinvesteringene øker. I tillegg har en sterk økning i oljeinvesteringene og solid vekst internasjonalt gitt vekstimpulser mot fastlandsøkonomien. Arbeidsmarkedet er i bedring. Sysselsettingen, målt i antall personer, har imidlertid tatt seg langsomere opp enn den sterke veksten i fastlandsøkonomien isolert sett skulle tilsi.

Vekstutsiktene for *Norges viktigste handelspartnere* er noe svekket siden i vår. I første rekke gjelder dette euroområdet, men også de nordiske landene og Storbritannia. I euroområdet har vekstbidraget fra utenrikshandelen avtatt samtidig som oppsvinget i den innenlandske etterspørselen har latt vente på seg. Det er lagt til grunn at veksten i

eurområdet vil ta seg gradvis opp framover. I verden for øvrig ventes veksttaket å holde seg oppe til tross for den kraftige økningen i oljeprisene. Veksten er særlig sterk i Asia, men også i USA synes den langvarige oppgangen å fortsette. Alt i alt legges det til grunn en BNP-vekst hos våre handelspartnere på 2 pst. i år og 2½ pst. neste år. De høye oljeprisene har økt usikkerheten om den videre utviklingen hos våre viktigste handelspartnere. I tillegg representerer de store ubalansene i verdenshandelen fortsatt en usikkerhetsfaktor.

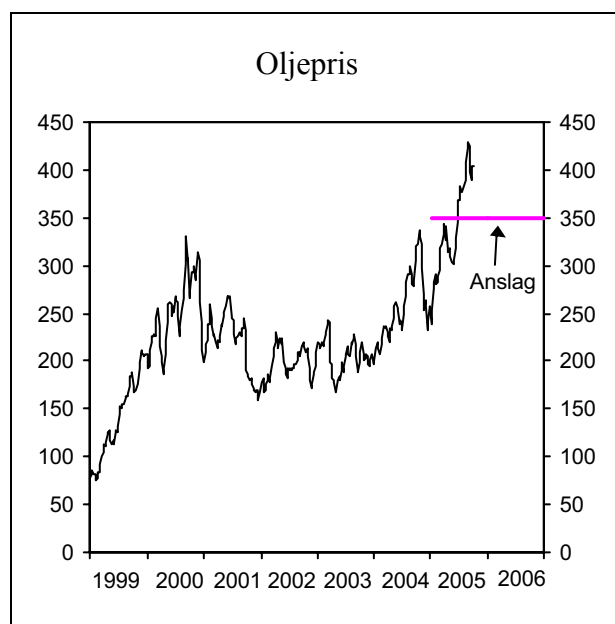
Oljeprisen har økt med om lag 140 kroner pr. fat siden årsskiftet, til over 400 kroner pr. fat ved utgangen av september. I denne meldingen legges det til grunn en gjennomsnittlig oljepris på 350 kroner pr. fat i både 2005 og 2006. Realprisen på råolje har ikke vært høyere siden første halvdel av 1980-tallet.

Oppgangen i *norsk økonomi* ventes å fortsette. Lave realrenter fortsetter å stimulere innenlandsk etterspørsel. Den siste investeringstillingen peker i retning av økte industriinvesteringer. Ordresituasjonen i industrien så vel som i bygg- og anleggs-



Figur 2.1 BNP for Fastlands-Norge og sysselsatte personer. Endring fra året før

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 2.2 Spotpris for Brent Blend. Kroner pr. fat

Kilder: Ecowin og Finansdepartementet.

bransjen er gunstig, og industrilederne vurderer utsiktene framover som gode. Økt kapasitetsutnyttning og bedret lønnsomhet i fastlandsbedriftene, bl.a. som følge av stigende priser på norske eksportvarer, underbygger bildet av videre oppgang i fastlandsøkonomien. På den annen side bidrar styrkingen av kronekursen i inneværende år og svakere utsikter for euroområdet til økt usikkerhet for eksportbedriftene. En sterk krone vil også ramme importkonkurrerende næringer. En betydelig del av veksten i innenlandsk etterspørsel i

denne konjunkturoppgangen har rettet seg mot utenlandsproduserte varer og tjenester.

BNP for Fastlands-Norge anslås nå å øke med 3¾ pst. i 2005 og 2½ pst. i 2006. Normaliseringen av veksttakten neste år må ses i sammenheng med at det er lagt til grunn en gradvis renteøkning, i tråd med den renteutviklingen markedsaktørene forventer. Samtidig ventes veksten i både olje- og boliginvesteringene å stoppe opp neste år. Som følge av mye nedbør blir elektrisitetsproduksjonen høyere enn normalt i år, mens det legges til grunn normal produksjon neste år, jf. avsnitt 2.3.2. Utenom

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

	Mrd. kroner 2004	2004	2005	2006
<i>Faste priser:</i>				
Privat konsum	756,1	4,4	3,7	3,3
Offentlig konsum	371,4	2,3	2,3	0,9
Bruttoinvesteringer i fast kapital i alt	304,4	9,1	9,0	2,6
Oljeutvinning og rørtransport ²	72,9	12,3	20,0	0,0
Utenriks sjøfart	3,2	69,0	8,1	2,2
Bedrifter i Fastlands-Norge	116,2	6,0	4,3	6,1
Industri og bergverk	20,0	5,2	5,4	7,9
Boliger	62,7	12,3	13,5	0,9
Offentlig forvaltning	48,4	-0,6	-1,1	0,7
Etterspørsel fra Fastlands-Norge ³	1354,8	4,1	3,7	2,7
Eksport	736,6	0,9	-0,2	3,0
Herav:				
Råolje og naturgass	335,9	-0,5	-3,2	1,3
Tradisjonelle varer	209,9	3,0	3,6	4,3
Import	498,5	9,1	6,6	4,6
Herav:				
Tradisjonelle varer	322,9	11,0	7,0	5,2
Bruttonasjonalprodukt	1688,0	2,9	2,5	2,1
Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge	1306,6	3,5	3,7	2,4
<i>Memo:</i>				
Sysselsetting, personer . . . . .	..	0,2	0,5	0,8
Konsumprisindeksen (KPI) . . . . .	..	0,4	1½	1¾
Konsumprisindeksen justert for avgiftsendringer og utenom energipriser (KPI-JAE)		0,3	1	1½
Årslønn		3,5	3¾	3½
Driftsbalanse overfor utlandet (mrd. kr). . . . .	..	227,8	297,3	298,3
Husholdningenes sparerate, prosent av disponibel inntekt . . . . .	..	10,3	10,9	5,0
Arbeidsledighetsprosent (AKU) . . . . .	..	4,5	4,5	4,1

¹ Beregnet i faste 2002-priser.

² Inkluderer ikke tjenester.

³ Eksklusive lagerendring.

produksjonen av elektrisitet anslås BNP for Fastlands-Norge å øke med 3¼ pst. i 2005 og 2¾ pst. i 2006. Den anslåtte veksten i fastlandsøkonomien ligger over trendveksten både i år og neste år. Anslagene er imidlertid usikre og utviklingen kan bli en annen. I avsnitt 2.9.2 er det bl.a. gitt en nærmere drøfting av hvordan en svakere vekst internasjonalt og høyere oljeinvesteringer kan påvirke de makroøkonomiske anslagene.

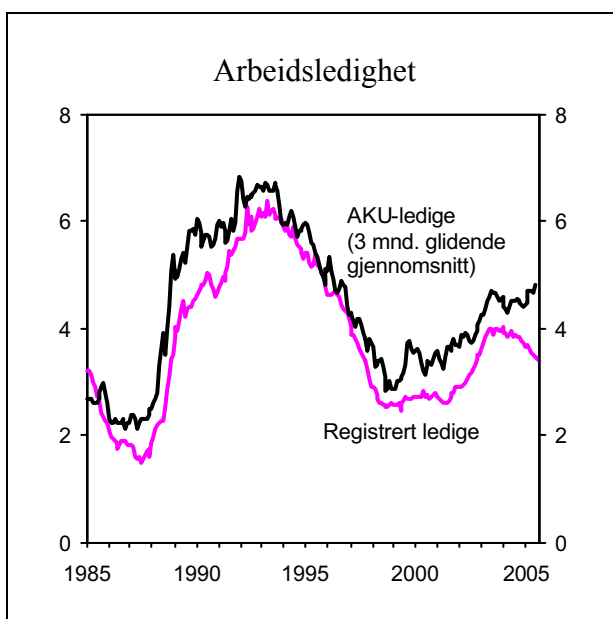
Situasjonen i arbeidsmarkedet er i bedring. Utviklingen i sysselsettingen, målt ved antall personer, har imidlertid vært noe svakere enn veksten i fastlandsøkonomien isolert sett skulle tilsi. Dette må bl.a. ses på bakgrunn av at nedgangen i sykefraværet og overgang fra deltids- til heltidssysselsetting har redusert behovet for nyansettelser. I tillegg undervurderes trolig veksten i sysselsettingen i statistikken, fordi økt arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene ikke fullt ut fanges opp. Den høye aktiviteten i norsk økonomi ventes å bidra til sterkere vekst i personsysselsettingen framover. Det anslås en økning på 0,5 pst. fra 2004 til 2005, svarende til 12 000 personer, og en ytterligere økning på 0,8 pst. i 2006, svarende til 18 000 personer.

Tall fra Aetat viser at summen av registrerte ledige og personer på ordinære arbeidsmarkedstiltak er redusert med nesten 13 000 personer det siste året. På den annen side viser tall fra Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) en økning i antall arbeidssøkere uten arbeidsinntekt

på 9000 personer. Aetats statistikk er bedre i overensstemmelse med andre indikatorer for utviklingen i norsk økonomi, og gir trolig et bedre bilde av utviklingen i arbeidsledigheten den siste tiden. AKU er en utvalgsundersøkelse, og er dermed beheftet med usikkerhet. Dette illustreres av betydelige svingninger i AKU-ledigheten, som også i tidligere periodevis har vist en annen utvikling enn den registrerte ledigheten, jf. figur 2.3. I tillegg ser det ut til at AKU det siste året, i større grad enn tidligere, fanger opp personer på attføring som arbeidssøkere.

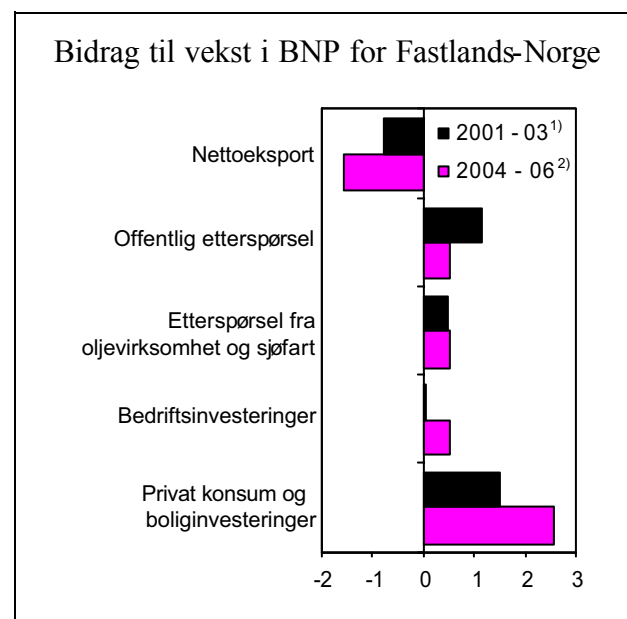
Det ventes at arbeidsmarkedet vil bedres ytterligere framover. AKU-ledigheten anslås nå til 4,5 pst. som gjennomsnitt for 2005, mens det ventes en nedgang til 4,1 pst. i 2006.

Konsumprisveksten (KPI) har tatt seg noe opp det siste året, særlig som følge av økte priser på transporttjenester og vekst i husleiene. Høyere bensinpriser og noe mindre nedgang i prisene på importerte konsumvarer trekker også KPI opp. Konsumprisene var i august 1,9 pst. høyere enn ett år tidligere. Justert for avgiftsendringer og uten energivarer (KPI-JAE) økte prisene med 1,3 pst. fra august 2004 til august i år. Moderat lønnsvekst og styrkingen av kronen gjennom det siste året ventes å bidra til at konsumprisveksten blir relativt lav både i år og neste år. Det ventes likevel at prisveksten på norskproduserte varer og tjenester vil ta seg noe opp framover.



Figur 2.3 Arbeidsledighet. Prosent av arbeidsstyrken

Kilder: Aetat og Statistisk sentralbyrå.



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

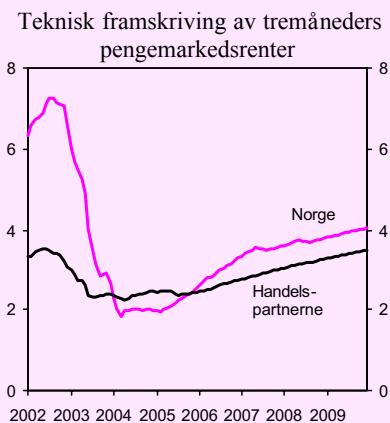
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Boks 2.1 Renteframskrivinger

I denne meldingen er det beregningsteknisk lagt til grunn at de korte rentene utvikler seg i samsvar med de implisitte terminrentene beregnet på grunnlag av avkastningskurven i penge- og obligasjonsmarkedene fra slutten av august.

De implisitte terminrentene har falt noe siden framleggelsen av Revidert nasjonalbudsjett 2005. De viser nå et forløp der den tremåneders pengemarkedsrenten stiger med om lag $\frac{1}{4}$ prosentpoeng innen utgangen av året. Gjennom 2006 ventes pengemarkedsrenten å øke med $\frac{3}{4}$ prosentpoeng til om lag $3\frac{3}{4}$ pst. mot slutten av året. Renten ventes å stige ytterligere utover i framskrivingsperioden.

Den norske tremåneders pengemarkedsrenten er nå om lag lik gjennomsnittet hos våre viktigste handelspartnere. Terminrentene øker imidlertid noe raskere i Norge enn hos handelspartnerne, slik at rentedifferansen forventes å stige til om lag $\frac{1}{2}$ prosentpoeng ved utgangen av neste år.



Figur 2.5 Teknisk framskrivning av norske tremåneders pengemarkedsrenter. Faktisk utvikling og implisitt terminrente. Prosent

Kilder: Norges Bank, Bloomberg og Finansdepartementet.

Tabell 2.2 Teknisk framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter¹⁾. Prosent

	2005	2006	2007	2008	2009
Norske renter²⁾					
NB06	2,2	2,9	3,5	3,7	3,9
RNB05	2,3	3,2	3,9	4,3	4,7
Handels-partnere³⁾					
	2,4	2,6	2,9	3,1	3,4

1) Årsgjennomsnitt beregnet på bakgrunn av implisitte terminrenter.

2) Anslag i Nasjonalbudsjettet 2006 (NB06) og Revidert nasjonalbudsjett 2005 (RNB05).

3) Handelsveiet gjennomsnitt av EUR, SEK, GBP, DKK, USD, og JPY.

Kilder: Norges Bank, Bloomberg og Finansdepartementet.

Veksten i husleiene forventes etter hvert å tilta bl.a. som følge av en gradvis økning i rentenivået. Samtidig vil høyere bensinpriser etter hvert kunne påvirke inflasjonen via økte transportkostnader. Det er lagt til grunn en fortsatt nedgang i prisene på importerte konsumvarer i 2006. Anslaget er imidlertid følsomt for den videre utviklingen i kronkursen. Det foreslåtte avgiftsopplegget, som bl.a. innebærer at matmomsen økes fra 11 til 13 pst., bidrar isolert sett til å trekke opp prisveksten. Energiprisene forventes samlet sett å stige om lag i takt med gjennomsnittet av andre priser fra 2005 til 2006. Veksten i KPI anslås til $1\frac{1}{2}$ pst. i 2005 og $1\frac{3}{4}$ pst. i 2006. Veksten i KPI-JAE anslås til 1 pst. i 2005 og $1\frac{1}{2}$ pst. i 2006.

Årslønnsveksten avtok til 3,5 pst. i 2004 etter en vekst på 4,5 pst. året før. Selv om veksten i aktiviteten i fastlandsøkonomien nå er sterk, preges deler av næringslivet av at den kostnadmessige konkurranseevnen fortsatt er betydelig svakere enn i annen halvdel av 1990-tallet. Dette, sammen med lav prisvekst og økt tilbud av arbeidskraft fra de nye EU-landene, kan ha bidratt til at årets lønnsoppgjør ble gjennomført med moderate sentrale tillegg. Årslønnsveksten ventes å bli $3\frac{1}{4}$ pst. i år og $3\frac{1}{2}$ pst. neste år. Innføringen av obligatorisk tjenestepensjon innebærer at de samlede lønnskostnadene vil vokse sterkere, anslagsvis med $3\frac{3}{4}$ pst. Til sammenlikning anslås lønnskostnadsveksten hos våre handelspartnere til om lag 3 pst. både i år og neste år.

Tabell 2.1 oppsummerer de makroøkonomiske anslagene for 2005 og 2006. Til grunn for framskrivningene ligger tekniske forutsetninger om utviklingen i kronkurs og renter, jf. boks 2.1. Prisingen i pengemarkedet tyder på forventninger om at styringsrenten vil bli hevet med $\frac{1}{4}$ prosentpoeng i løpet av høsten og med ytterligere $\frac{1}{4}$ prosentpoeng til vinteren. Målt ved industriens effektive kronkurs anslås kronen å styrke seg med i underkant av $3\frac{3}{4}$ pst. fra 2004 til 2005, og med ytterligere $\frac{1}{2}$ pst. neste år. Anslagene bygger i tillegg på følgende:

- *Husholdningenes etterspørsel* ventes også neste år å være en viktig drivkraft i fastlandsøkonomien, men høyere renter og avtakende realinntektsvekst vil bidra til å dempe veksten sammenliknet med inneværende år. Det anslås en vekst i privat konsum på $3\frac{3}{4}$ pst. i år og $3\frac{1}{4}$ pst. neste år, mens boliginvesteringene ventes å øke med $13\frac{1}{2}$ pst. i år og 1 pst. i 2006. Den videre utviklingen i husholdningenes etterspørsel er imidlertid usikker. Det lave rentenivået kan bidra til at veksten blir sterkere enn lagt til grunn. På den annen side kan den sterke gjeldsoppbyggingen de siste årene bli avløst av en

- konsolideringsperiode med økt sparing når rentene etter hvert øker fra dagens lave nivå.
- *Investeringene i fastlandsbedriftene* ligger nå på et høyt nivå. God lønnsomhet og økende kapasitetsutnyttning trekker i retning av fortsatt vekst både i år og neste år. Statistisk sentralbyrås investeringstelling peker også mot sterk vekst i industriinvesteringene i begge årene. Samlet sett ventes investeringene i fastlandsbedriftene å øke med 4½ pst. i år og 6 pst. neste år.
 - *Eksporten av tradisjonelle varer* anslås å øke med 3½ pst. i år og 4¼ pst. neste år. Dette er lavere enn anslaget for markedsvekst hos våre viktigste handelspartnere, slik at norske eksportørers markedsandeler fortsetter å falle. Nedgangen i markedsandeler må bl.a. ses i sammenheng med det høye norske kostnadsnivået.
 - *Oljeinvesteringene* ventes å øke med 20 pst. i inneværende år etter en vekst på vel 12 pst. i

Boks 2.2 Utviklingen i norsk økonomi på mellomlang sikt

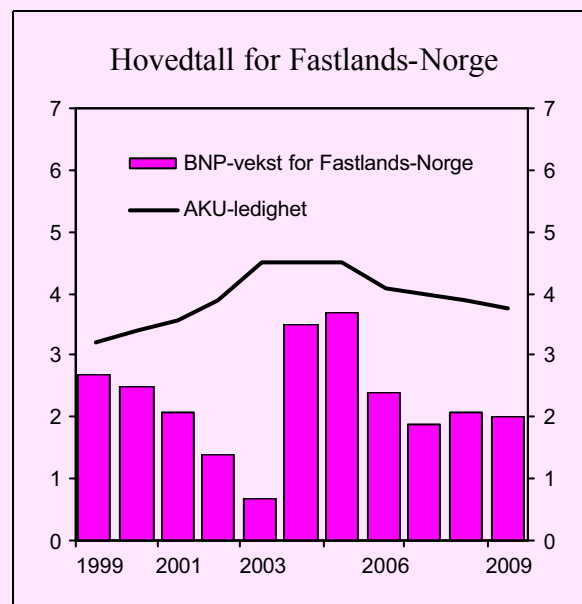
På mellomlang sikt bestemmes produksjonskapasiteten i økonomien i hovedsak av produktivitetstilveksten og tilgangen på arbeidskraft og kapital. Med en gjennomsnittlig produktivitetstilvekst i fastlandsøkonomien på rundt 2 pst., og en gjennomsnittlig timeverksvekst på knapt ½ pst., kan veksten i produksjonskapasiteten for Fastlands-Norge i årene fram mot 2009 anslås til 2¼-2½ pst.

Siden sommeren 2003 har veksten i fastlandsøkonomien vært sterkere enn trendveksten, og for 2005 og 2006 anslås veksten i BNP for Fastlands-Norge til henholdsvis 3,7 pst. og 2,4 pst. Nedgangen i veksttakten i 2006 må ses i sammenheng med at de siste årenes vekst i oljeinvesteringene stopper opp, og at veksten i husholdningenes etterspørsel ventes å avta bl.a. som følge av noe høyere renter. I tillegg bidrar utviklingen i elektrisitetsproduksjonen til å trekke BNP-veksten ned, jf. avsnitt 2.3.2. Utviklingen etter 2006 ventes bl.a. å bli påvirket av følgende forhold:

- Nedgang i oljeinvesteringene i årene 2007–2009 forventes isolert sett å bidra til svakere vekst i norsk økonomi. I beregningene er det imidlertid lagt til grunn at nedgangen i petroleumsinvesteringene i noen grad blir motvirket av at leverandørindustrien klarer å omstille produksjonen til andre produkter og andre markeder.
- Beregningene bygger på en gradvis økning i pengemarkedsrentene framover i tråd med forventningene i terminmarkedet, samtidig med at kronkursen holder seg relativt stabil. Dette innebærer at pengepolitikken gradvis vil bli mindre ekspansiv.

- Veksten i internasjonal økonomi vil kunne trekke opp aktiviteten i de konkurranseutsatte næringer, og dermed gi økt eksport av varer og tjenester framover.

Alt i alt anslås veksten i fastlandsøkonomien i årene 2007–2009 å holde seg opp mot trendveksten, etter tre år med til dels svært god vekst. AKU-ledigheten anslås å komme ned i 3¾ pst. i 2009. Avsnitt 2.9 gir en nærmere drøfting av sentrale usikkerhetsfaktorer knyttet til framskrivningene.



Figur 2.6 BNP for Fastlands-Norge og AKU-ledighet. Prosentvis vekst fra året før og nivå i prosent av arbeidsstyrken

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

fjor. Oljeinvesteringene anslås nå å holde seg uendret fra 2005 til 2006, mens det i Revidert nasjonalbudsjett ble anslått en nedgang på 10 pst. Oljeselskapenes investeringsplaner innebærer at oljeinvesteringene skal avta i årene etter 2006. Den høye oljeprisen kan bl.a. bidra til å forskyve en ventet nedgang i oljeinvesteringene. Det vil isolert sett gi positive impulser mot fastlandsøkonomien, særlig til verkstedsindustrien og annen oljerelatert virksomhet.

- De makroøkonomiske anslagene er basert på det finanspolitiske opplegget i denne meldingen, jf. nærmere beskrivelse i kapittel 3. Veksten i samlet *offentlig kjøp av varer og tjenester* anslås til 2¼ pst. i 2005 og 1 pst. i 2006.

I denne meldingen presenteres også mellomlang-siktige framskrivninger for perioden 2007–2009, jf. boks 2.2. Anslagene innebærer en gjennomsnittlig BNP-vekst i fastlandsøkonomien på om lag 2 pst. pr. år. Arbeidsledigheten anslås å komme ned i underkant av 4 pst. i 2009.

2.2 Internasjonal økonomi

Veksten i verdensøkonomien i 2004 var den sterkeste på tre tiår. Sammen med en naturlig konjunkturavmatning ventes høye oljepriser å trekke BNP-veksten i verden ned fra 5 pst. i 2004 til 4¼ pst. i 2005 og 2006. Den relativt beskjedne avmatningen må ses i sammenheng med at lave renter fortsatt bidrar til å holde etterspørselen oppe. Veksttaket i år varierer betydelig mellom regionene, fra 7–8 pst. i de framvoksende økonomiene i Asia, inkludert Kina og India, til 1¼ pst. i euroområdet. Blant industrilandene ventes det fortsatt sterk utvikling i USA.

Selv om utsiktene for internasjonal økonomi fortsatt er gode, er vekstanslagene justert ned siden Revidert nasjonalbudsjett 2005, særlig for Europa. I euroområdet har den innenlandske etterspørselen ikke tatt seg opp som anslått, samtidig som det ventes en mer dempet vekst i de nordiske landene og i Storbritannia. Det er lagt til grunn at veksten i Europa vil ta seg gradvis opp i løpet av høsten og gjennom neste år. Alt i alt legges det til grunn en BNP-vekst hos våre handelspartnere på 2 pst. i år og 2½ pst. neste år. For 2005 representerer

Tabell 2.3 Hovedtall for internasjonal økonomi. Prosentvis endring fra året før

	Årlig gj.snitt 2001–2003	2004	2005	2006
<i>Bruttonasjonalprodukt:</i>				
Handelspartnerne ¹	1,5	2,9	2,0	2,4
Euroområdet	1,0	2,0	1,2	1,8
USA	1,7	4,2	3,4	3,3
Japan	0,4	2,7	2,0	2,0
<i>Konsumpriser:</i>				
Handelspartnerne	2,0	1,4	1,6	1,7
Euroområdet	2,2	2,1	2,1	1,9
USA	2,2	2,7	3,0	2,5
Japan	-0,6	0,0	-0,2	0,2
<i>Arbeidsledighet²:</i>				
Handelspartnerne	6,2	6,7	6,7	6,4
Euroområdet	8,4	8,9	8,7	8,6
USA	5,5	5,5	5,1	5,0
Japan	5,2	4,7	4,5	4,3

¹ Norges 25 viktigste handelspartnere. Sammenveid med de samme vektene som ligger til grunn for beregningen av industriens effektive valutakurs.

² I prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: OECD, IMF og Finansdepartementet.

dette en nedjustering på ½ prosentpoeng fra Revidert nasjonalbudsjett.

Det knytter seg betydelig usikkerhet til den videre økonomiske utviklingen hos våre handelspartnere. En kan ikke utelukke at virkningene av høye oljepriser kan være undervurdert. Blant annet kan den reduserte kjøpekraften særlig påvirke amerikanske husholdningers tillit og forbruk fordi deres sparing allerede er svært lav og gjelden høy. De økende ubalansene i handelen mellom USA og andre land, som før eller senere må reverseres, er et annet sentralt usikkerhetsmoment. Dersom opprettingen skjer gjennom store, brå endringer i valutakursene, vil virkningene kunne bli særlig markerte hos våre viktigste handelspartnere i Europa. En rask oppgang i de unormalt lave lange rentene vil også kunne føre til svakere internasjonal vekst. Det vises til nærmere omtale i boks 2.3.

Siden framleggelsen av Revidert nasjonalbudsjett har spotprisen på råolje økt til om lag 60 dollar pr. fat. Justert for prisstigning er det kun under OPEC II-krisen tidlig på 1980-tallet at en har opplevd høyere priser enn dette. Prisene for framtidig levering tyder på at markedsaktører forventer at oljeprisene vil holde seg høye en god stund framover. Med svært liten ledig produksjonskapasitet og små muligheter til å erstatte olje med andre energibærere på kort sikt, er det også grunn til å vente et fortsatt ustabilt oljemarked. Så langt ser virkningene av høye oljepriser ut til å ha vært relativt små. Dette kan bl.a. ha sammenheng med at prisoppgangen denne gangen har vært knyttet til sterk vekst i oljeetterspørselen, særlig i Kina og USA, og ikke plutselige fall i produksjonen som under oljekrisene på 1970- og 1980-tallet. I Europa er det mer usikkert om den økonomiske utviklingen er robust nok til å motvirke negative impulser fra økte oljepriser. Økt etterspørsel fra oljeproduserende land bidrar imidlertid til å dempe de negative virkningene på aktiviteten.

De kortsiktige *rentene* hos våre handelspartnere er gjennomgående lave. Selv om det i enkelte land har vært tegn til økt prisstigning som følge av oljeprisøkningen, har den underliggende inflasjonen jevnt over avtatt hittil i år. En viktig årsak til dette er økt import av billige varer, i første rekke fra Kina. I USA har Federal Reserve hevet renten gradvis det siste året, fra 1 pst. i fjor sommer til 3¾ pst. i september i år. I euroområdet har Den europeiske sentralbanken holdt styringsrenten uendret på 2 pst. i over to år. Det er ventet i markedet at den blir liggende på dette nivået i hvert fall ut året. Både Bank of England og Sveriges Riksbank har

satt styringsrentene noe ned i lys av svakere økonomisk utvikling.

Til tross for innstramningen i pengepolitikken, stort budsjettunderskudd og høy økonomisk vekst, er de lange rentene i USA fortsatt lave. Figur 2.7B sammenlikner realrentene for amerikanske statsobligasjoner i nåværende oppgang med tilsvarende perioder på 1980- og 1990-tallet. Flere forhold er blitt trukket fram for å forklare de lavere rentene, bl.a. tilstrømmingen av likviditet fra flere asiatiske land og reduserte inflasjonsforventninger. Også i de fleste andre industrialiserte land er de lange rentene nå meget lave. I Tyskland ligger rentene på ti års statsobligasjoner på historisk lave 3¼ pst., som er vel ett prosentpoeng lavere enn i USA. Forskjellen kan forklares med at Tyskland har en mer ekspansiv pengepolitikk, svakere økonomisk utvikling og lavere inflasjonsforventninger.

Internasjonale aksjemarkeder har utviklet seg positivt de siste månedene. Etter en nedgang i begynnelsen av 2. kvartal ligger kursene nå jevnt over høyere enn ved inngangen til året.

Valutamarkedene har vært preget av at amerikanske dollar på ny svekket seg kraftig mot euro gjennom andre halvår i fjor. Etter at bunnen ble nådd ved årsskiftet, da 1 euro kostet 1,36 dollar, har kursen på dollar styrket seg til om lag 1,20. Etter langvarig kritikk for å ha holdt en kunstig svak valutakurs, gjennomførte Kina endringer i valutakursregimet i juli i år. Kursen på yuan ble revaluert med i overkant av 2 pst. mot dollar. Samtidig annonserte sentralbanken at valutaen heretter skal holdes stabil mot en kurv valutaer, mens den før var knyttet ensidig opp mot dollar.

2.2.1 Nærmere om utviklingen i industrilandene

I USA var BNP-veksten 4,2 pst. i 2004. Husholdningenes etterspørsel har også i dette oppsvinget vært den viktigste drivkraften bak veksten, bl.a. som følge av lave renter, skattelettelser og økte boligpriser. Forbruksveksten har de seneste årene jevnt over vært sterkere enn inntektsveksten, og husholdningenes sparing ligger nå på et svært lavt nivå. Også bedriftsinvesteringene har tatt seg opp. Lønnsomheten i bedriftene er god pga. lave renter, skattereduksjoner og høy produktivitetsvekst. Investeringsveksten ventes å holde seg høy også framover. Finanspolitikken ga vesentlige impulser i en tidlig fase av oppsvinget, men er nå tilnærmet nøytral. Etter hvert som virkningene av de lave rentene og skattelettelsene uttømmes, ligger det an til en avdemping av forbruksveksten. Redusert kjøpekraft som følge av sterk prisvekst på energivarer og

Boks 2.3 Globale ubalanser

De store ubalansene i verdensøkonomien har bidratt til betydelige svingninger mellom hovedvalutaene, særlig mellom dollar og euro, og i perioder ført til internasjonale uoverensstemmelser om den økonomiske politikken. Dette har økt usikkerheten om den økonomiske utviklingen framover. Ubalansene er nært knyttet til USAs underskudd på driftsregnskapet overfor utlandet, som har økt fra 1 pst. av BNP i første halvdel av 1990-årene til om lag 6 pst. nå. Motposten er betydelige overskudd i andre regioner og land. USAs nettogjeld til utlandet svarer til om lag 20 pst. av landets BNP. Asiatiske sentralbanker har i økende grad overtatt for private investorer som eksterne fordringshavere.

Økningen i det amerikanske underskuddet må først og fremst ses i sammenheng med en langsiktig nedgang i husholdningenes sparing. Mens USAs husholdninger i første halvdel av 1990-årene sparte mellom 6 og 7 pst. av inntektene, er sparingen nå om lag null. Det har ikke vært en tilsvarende sterk nedgang i investeringene. Fra første til annen halvdel av 1990-tallet ble virkningen på nasjonens samlede sparing likevel dempet av en reduksjon i underskuddene på offentlige budsjetter. De siste årene har imidlertid budsjettunderskuddet igjen økt og er nå tilbake på om lag samme nivå som på begynnelsen av 1990-tallet.

En reduksjon av ubalansene må innebære at USA øker sparingen og/eller reduserer investeringene relativt til inntektene, samtidig som de store overskuddslandene må øke sine investeringer og/eller redusere sparingen. Dersom en

slik endring skjer gradvis, og samtidig i underskudds- og overskuddsland, vil ubalansene kunne reduseres uten store endringer i valutakurser, produksjon og sysselsetting. En reduksjon av ubalansene kan imidlertid springe ut av brå skift i utenlandske investorers vilje til å finansiere gapet mellom samlet sparing og investeringer i USA. Det vil i så fall kunne gi en betydelig svekkelse av dollaren og dermed vri etterspørsel i retning av amerikanske varer. Det vil ramme den økonomiske aktiviteten hos USAs handelspartnere. Samtidig kan det føre til økte inflasjonsforventninger i USA og dermed til høyere styringsrente. Sammen med redusert tillit til dollaren kan dette slå ut i høyere obligasjonsrenter, lavere boligpriser og aksjekurser, og dermed svakere innenlandsk etterspørsel i USA. Ved et slikt forløp kan de negative ringvirkningene bli betydelige på kort sikt, både for USA og andre land.

De store ubalansene er stadig et sentralt tema i internasjonale møter, senest i diskusjonene under årsmøtet i Det internasjonale valutafondet (IMF) i september 2005. For å sikre en reduksjon i ubalansene uten store negative virkninger for verdensøkonomien gir IMF bl.a. følgende råd:

- Reduksjon av det føderale budsjettunderskuddet i USA.
- Økt valutakursfleksibilitet i de framvoksende økonomiene i Asia.
- Strukturreformer for å øke vekstpotensialet i Europa.
- Strukturreformer og budsjettkonsolidering i Japan.

transporttjenester vil kunne forsterke dette. De økonomiske virkningene av orkanene Katrina og Rita, bl.a. bortfall av produksjonskapasitet og høyere energipriser, ventes å trekke veksten noe ned i andre halvår i år. Neste år vil imidlertid gjenoppbyggingen etter ødeleggelsene kunne gi et positivt vekstbidrag. Samlet sett anslås BNP-veksten til 3½ pst. i år og 3¼ pst. neste år.

Svekkelsen av amerikanske dollar har bidratt til at eksporten har tatt seg opp de siste to årene. Importen har imidlertid økt enda sterkere, og underskuddet på driftsbalansen er rekordstort. Det er lagt til grunn at underskuddet holder seg på

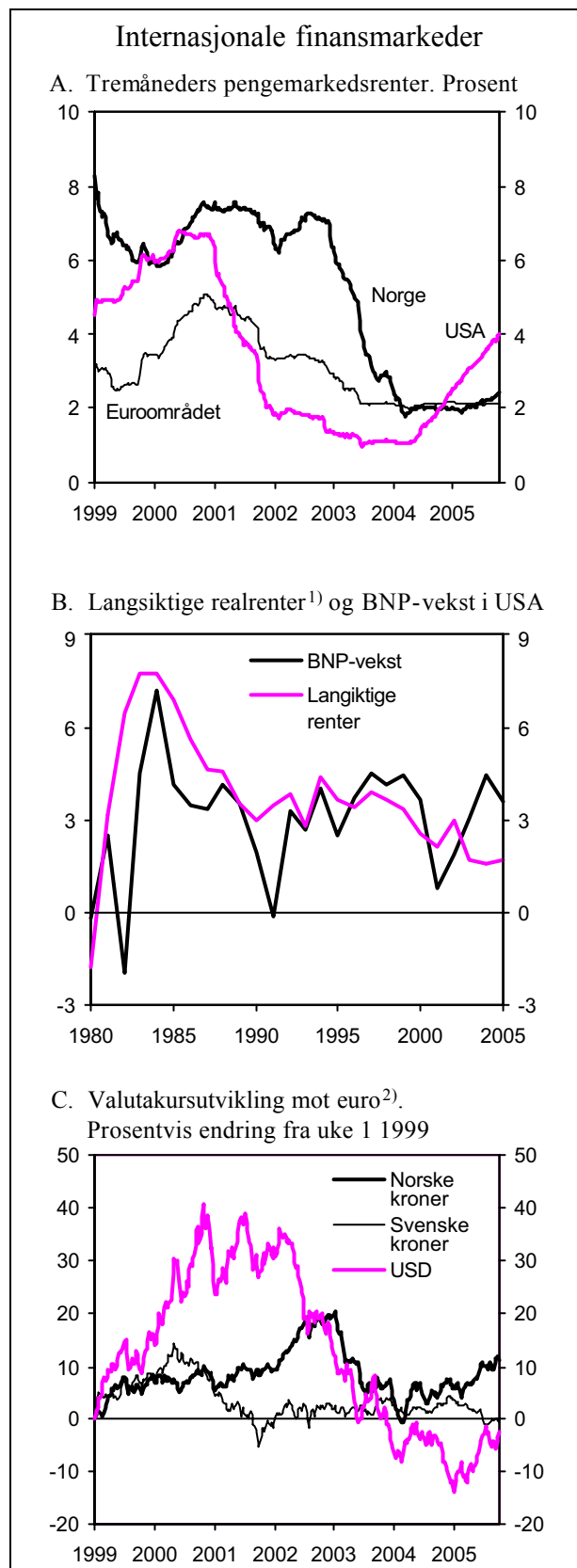
om lag 6 pst. av BNP i år og neste år. I arbeidsmarkedet har bildet vært noe blandet. Arbeidsledigheten er på vei ned, mens sysselsettingen har økt mindre enn i tidligere oppgangskonjunkturer. Motstykket har vært en sterk produktivitetsvekst.

Det store handelsunderskuddet utgjør en betydelig usikkerhetsfaktor for utviklingen både i amerikansk økonomi og i verden for øvrig. Underskuddet legger beslag på en betydelig andel av verdens finansielle sparing. Verdien på amerikanske dollar og rentenivået er derfor sårbare for brå endringer i utenlandske kreditorers vurdering av amerikanske verdipapirer som plasseringsobjekter. Videre har

boligprisene steget til et historisk sett høyt nivå, både i forhold til inntekt og i forhold til kostnadene ved å leie. Disse forholdene vil kunne gjøre den amerikanske økonomien mindre motstandsdyktig mot midlertidige sjokk enn det den har vært de siste årene.

Euroområdet har i flere år vært preget av svak økonomisk utvikling. BNP-veksten tok seg riktig nok opp fra $\frac{3}{4}$ pst. i 2003 til 2 pst. i 2004, men en ny avdemping av den innenlandske etterspørselen har igjen ført euroområdet inn i en periode med svak utvikling. Særlig har utviklingen vært svak i Italia, Tyskland, Nederland og Portugal. Frankrike hadde et midlertidig oppsving i fjor etter svak vekst i de to foregående årene. Det er således de mindre landene, med Irland, Spania, Finland og Hellas i spissen, som har trukket veksten opp. Nasjonalregnskapstall for første halvår tyder på relativt beskjeden vekst i euroområdet i 2005, i første rekke som følge av fortsatt svak utvikling i de tre største landene. Italia har hatt flere kvartaler med produksjonsfall, og selv om aktiviteten tok seg klart opp i 2. kvartal, ventes det nullvekst for året sett under ett. I år og neste år anslås BNP-veksten i euroområdet samlet til hhv. $1\frac{1}{4}$ og $1\frac{3}{4}$ pst. Anslagene er basert på at den innenlandske etterspørselen tar seg gradvis opp i tiden framover. Lave realrenter og økte boligpriser kan bidra til økt etterspørsel fra husholdningene, samtidig som økt lønnsomhet i næringslivet tilsier at også investeringene øker. En noe svakere utvikling i verdenshandelen og en relativt sterk euro peker i retning av at utenrikshandelen vil bidra negativt til veksten både i år og neste år. Risikoen for lavere vekst enn lagt til grunn er i første rekke knyttet til at den innenlandske etterspørselen heller ikke nå skal ta seg opp, bl.a. som følge av de høye oljeprisene. Særlig vil dette kunne være tilfelle dersom høyere generell prisstigning medfører innstramning i pengepolitikken og høyere renter. På den annen side kan en fortsatt ekspansiv pengepolitikk, økte bolig- og aksjeverdier, samt reformene i bl.a. arbeidsmarkedet etter hvert utløse et sterkere oppsving. Euroens videre utvikling vil også kunne ha stor betydning for BNP-veksten.

Økningen i arbeidsledigheten i euroområdet har vært beskjeden sammenliknet med tidligere lavkonjunkturer. Etter å ha nådd en bunn på under 8 pst. av arbeidsstyrken i 2001, steg ledigheten til om lag 9 pst. i fjor. Deretter har den avtatt til $8\frac{1}{2}$ pst. Ledigheten ventes å holde seg på dette nivået ut neste år. Også sysselsettingen har utviklet seg mer positivt enn tidligere. Prisveksten i euroområdet ventes å holde seg i overkant av Den europeiske

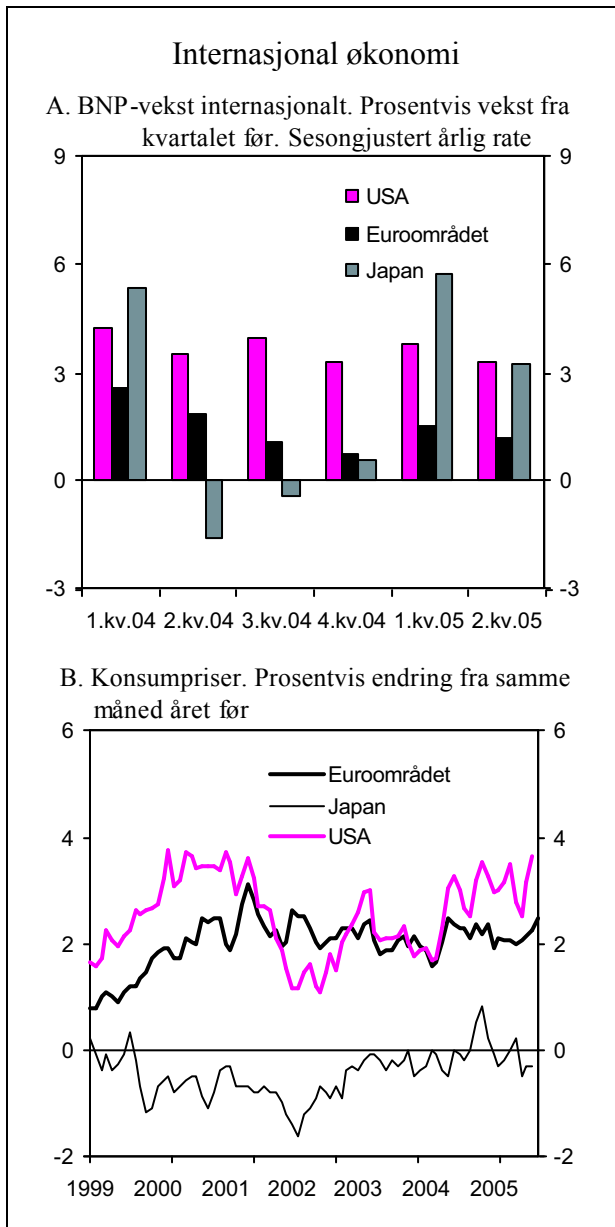


Figur 2.7 Internasjonale finansmarkeder

¹ Effektive renter på 10-års statsobligasjoner deflatert med veksten i konsumprisene.

² En stigende kurve angir styrket valuta overfor euro.

Kilder: Norges Bank og OECD.



Figur 2.8 Internasjonal økonomi

Kilde: EcoWin.

sentralbankens (ESBs) tak på 2 pst. også i år, før den så vidt faller under neste år. ESB har i lengre tid holdt den pengepolitiske styringsrenten uendret på historisk lave 2 pst. Finanspolitikken har de to siste årene virket svakt kontraktivt. Dette har sammenheng med at budsjettunderskuddene i flere euroland, inkludert de tre største, ligger godt over Stabilitets- og vekstpaktens grense på 3 pst. av BNP. EU har vedtatt en revisjon av pakten som bl.a. skal muliggjøre økt finanspolitisk fleksibilitet i perioder med særlig svak økonomisk utvikling, jf. boks 2.4.

Etter to år med nullvekst økte BNP i *Tyskland* med moderate 1,6 pst. i 2004. Utenrikshandelen og lagerendringer bidro positivt til veksten, mens

investeringene falt. Veksten i det private forbruket var svært lav, noe som bl.a. må ses i sammenheng med vedvarende høy arbeidsledighet og lav vekst i disponible realinntekter. Samtidig kan innstramminger i velferdsordninger ha ført til økt usikkerhet på kort sikt. Usikkerheten kan forsterkes dersom den politiske situasjonen etter valget i september forblir uavklart i lang tid. I tillegg bidro styrkingen av euroen gjennom fjoråret til å dempe den eksportdrevne oppgangen i industrien. Etter sterk eksportdrevet vekst i 1. kvartal i år, falt veksten tilbake til null i 2. kvartal. Den lave pris- og kostnadsveksten over flere år har isolert sett bedret Tysklands konkurranseevne. Dette trekker i retning av at eksportveksten vil ta seg opp. Den senere tids statistikk tyder på tiltakende aktivitet i industrien. BNP-veksten anslås til i underkant av 1 pst. i år og 1¼ pst. neste år.

I *Storbritannia* økte BNP med vel 3 pst. i 2004. Veksten i innenlandsk etterspørsel var høy bl.a. som følge av langvarig, sterk boligprisvekst, mens utenrikshandelen bidro til å redusere veksten. Ekspansiv finanspolitikk har også vært en viktig faktor bak veksten de siste årene, men i år ventes finanspolitikken å bli svakt kontraktiv. I første halvår i år falt BNP-veksten sterkere enn ventet. Avdempingen må ses i sammenheng med høyere oljepriser og at renteoppgangen gjennom fjoråret har bidratt til å dempe veksten i husholdningenes etterspørsel. Boligprisene har stagnert, og veksten i husholdningenes gjeld er i ferd med å avta. Også utviklingen i bedriftene er mer moderat. På denne bakgrunn senket Bank of England renten med ¼ prosentpoeng til 4¼ pst. i august. Den tiltakende prisveksten kan gjøre det vanskelig for sentralbanken å gjennomføre nye rentereduksjoner for å motvirke en eventuell ytterligere konjunktursvekkelse. Det ventes en BNP-vekst i *Storbritannia* på 2 pst. i år og 2¼ pst. neste år, mens arbeidsledigheten anslås å holde seg på dagens nivå på i underkant av 5 pst.

BNP økte med 3½ pst. i *Sverige* i fjor. Veksten var i hovedsak drevet av økte investeringer og utenrikshandel, mens forbruksveksten var mer moderat. Bedriftsinvesteringene ventes å bidra til veksten også framover, stimulert av høy kapasitetsutnyttelse og lave renter. Videre vil husholdningenes etterspørsel kunne ta seg noe opp, bl.a. som følge av stimulanser fra penge- og finanspolitikken. Svakere eksportetterspørsel, særlig fra euroområdet, bidrar imidlertid til at BNP-veksten anslås å avta til 2½ pst. i år og 2¾ pst. neste år. Arbeidsledigheten har holdt seg høy til tross for det sterke økonomiske oppsvinget. En fortsatt svak utvikling i arbeidsmarkedet vil kunne påvirke det private for-

Boks 2.4 Revisjon av Stabilitets- og vekstpakten i EU

EUs stats- og regjeringssjefer kom i mars 2005 til enighet om justeringer av Stabilitets- og vekstpakten. I de forutgående diskusjonene blant EUs finansministere var det betydelig uenighet om utformingen av det reviderte regelverket. Endringene innebærer økt finanspolitisk fleksibilitet i perioder med lav vekst, samtidig som kravene til forebygging av store budsjettunderskudd og til bærekraftig gjeldsutvikling styrkes. EU-traktatens hovedbestemmelser om maksimalt underskudd på 3 pst. og offentlig gjeld på 60 pst. av BNP er opprettholdt.

Stabilitets- og vekstpakten ble vedtatt i 1997 for å styrke EU-traktatens bestemmelser om forsvarlig finanspolitikk i EU i forbindelse med etableringen av eurosamarbeidet. I de første årene ble pakten aktivt brukt for å sikre finanspolitisk disiplin. Høsten 2003 fikk imidlertid Tyskland og Frankrike den nødvendige støtten fra EUs finansministre (Ecofin) til å blokkere en anbefaling fra Kommissjonen om ytterligere konsolideringstiltak i de to landene. Vedtaket i Ecofin og en senere kjennelse fra EU-domstolen innebar at sanksjonsbestemmelsene (bøter mv.) i pakten i praksis var satt ut av kraft. På dette grunnlag fremmet Kommissjonen høsten 2004 forslag som skulle sikre at Stabilitets- og vekstpakten på en bedre måte kunne bidra til finanspolitisk disiplin og langsiktig holdbare offentlige finanser i medlemslandene.

Hovedtrekkene i den reviderte Stabilitets- og vekstpakten etter finansministrenes behandling er følgende:

- På den ene siden er man enig om å styrke den *forebyggende innsatsen* for å hindre at medlemslandene får for store underskudd. Hovedredskapet er økt fokus på langsiktig gjeldsutvikling og sparing i tider med solid økonomisk vekst. Kravet til budsjettsaldo på mellomlang sikt i land med høy gjeld og relativ lav potensiell vekst er skjerpet fra «nær balanse eller overskudd» til «balanse eller overskudd». Land med lav offentlig gjeld og høy potensiell vekst får anledning til å sikte mot et underskudd på 1 pst. av BNP. Inntil disse kravene er oppfylt skal vedkommende

medlemsland gjennomføre en årlig gjennomsnittlig (mest i gode tider) aktivitetskorrigeret innsparing på 0,5 pst. av BNP. Det kan gis unntak fra dette kravet dersom et land gjennomfører større strukturreformer, som for eksempel pensjonsreform, med klare positive virkninger på den langsiktige budsjett- og gjeldsutviklingen.

- På den andre siden er man enig om *økt fleksibilitet* i prosedyren for store underskudd, både når det gjelder iverksettelsen av prosedyren og timeplanen for å rette opp underskuddene. Fleksibiliteten gjelder særlig ved lav økonomisk vekst slik at en kan unngå at medlemsland må gjennomføre tiltak som kan forsterke en lavkonjunktur. Mens unntak fra å bli underlagt underskuddsprosedyren tidligere først kunne gis ved et fall i BNP på 2 pst., er det nå tilstrekkelig at veksten er negativ eller at den har vært under vekstpotensialet over en lengre periode. Det nye regelverket gir også anledning for Ecofin til å vedta at underskuddet skal rettes opp over mer enn ett år og til å utsette en allerede fastsatt frist. Sistnevnte gjelder dersom et land har gjennomført pålagte innstramminger, men at treprosentgrensen likevel overskrides som følge av svakere BNP-vekst enn lagt til grunn. Endelig inneholder den reviderte Stabilitets- og vekstpakten en konkretisering av «relevante faktorer» som kan bidra til at prosedyren ikke iverksettes selv når grensen overskrides. Kravet om at overskridelsen skal være liten og forbigående gjelder fortsatt.

Det er åpnet for mer skjønnsutøvelse i den reviderte pakten. Hvorvidt *økt vekt på forebygging* av store underskudd oppveier den *økte fleksibiliteten*, er vanskelig å forutse. Virkningene av reformen vil først bli synlige gjennom den praktiske oppfølgingen i de ulike EU-institusjonene. Den første alvorlige prøven vil finne sted høsten 2005 når Ecofin på ny skal ta stilling til om Tyskland og Frankrike skal underlegges en tettere oppfølging som følge av for store underskudd i en årrekke.

bruket. Den svenske regjeringen har annonsert omfattende sysselsettingstiltak i budsjettet for 2006. Arbeidsledigheten (AKU) ventes å avta til 5¾ pst. i år og 5½ pst. neste år. Inflasjonen er fortsatt lav, men er ventet å ta seg opp etter hvert som det blir mindre ledig kapasitet i økonomien.

Også veksten i *dansk* økonomi tok seg opp i fjor etter tre svake år. For året under ett økte BNP med 2 pst. i 2004. Veksten ventes å ta seg videre opp til 2½ pst. i år og neste år. Skattelettelser, lave renter og en gradvis bedring i arbeidsmarkedet antas å bidra til fortsatt solid vekst i det private forbruket og boliginvesteringene.

Den økonomiske veksten i *Japan* avtok markert gjennom 2004. Som en følge av et meget sterkt 1. kvartal, ble BNP-veksten solide 2,7 pst. på årsbasis. Virkningene på den innenlandske etterspørselen av den svake inntektsveksten, samt en svakere utvikling i eksporten, er viktige forklaringer til den avtakende veksten gjennom fjoråret. I første halvår i år har imidlertid det private forbruket og investeringene tatt seg opp igjen, og det anslås nå en vekst i Japan på 2 pst. både i år og neste år. Veksten vil først og fremst være drevet av innenlandsk etterspørsel som følge av høy lønnsomhet i bedriftene og en bedring i arbeidsmarkedet. Utenrikshandelen ventes etter hvert igjen å bidra positivt til veksten. Det er lagt til grunn at pengepolitikken fortsatt vil være ekspansiv med nullrente, mens finanspolitikken vil bli innrettet mot å redusere det store offentlige budsjettunderskuddet.

2.2.2 Utviklingen utenfor industrilandene

Mange land utenfor OECD-området har hatt sterk vekst gjennom flere år. Aktivitetsoppgangen er

spesielt sterk i Kina, India og andre utviklingsland i *Asia*. Disse landenes andel av verdens BNP og handel er doblet i løpet av de siste 20 årene. Med en økonomisk vekst på 8 pst. bidro denne gruppen land betydelig til den sterke veksten i verdensøkonomien i fjor. Mens veksten ventes å vedvare i Kina og India, kan det ligge an til en klar avdemping i de mer utviklede økonomiene i Asia i 2005 og 2006. Sterk innenlandsk etterspørsel etter bl.a. energivarer har også bidratt til økt importetterspørsel. Regionens samlede overskudd på driftsbalansen ventes å avta fra 4 pst. av BNP i 2004 til 3½ pst. neste år. Også her er det betydelige variasjoner mellom landene.

Veksten i *Kina* har i flere år vært særlig sterk. I fjor økte BNP med 9½ pst. til tross for at både finans- og pengepolitikken ble strammet noe til, og at det ble gjort forsøk på å begrense bankenes utlån til sektorer med særlig høy kapasitetsvekst. Foreløpige nasjonalregnskapstall for første halvår i år tyder på fortsatt sterk vekst. Ikke minst gjelder dette investeringene, som har en årlig vekstrate på 20 pst. Vekstbidraget fra utenrikshandelen er også betydelig, og Kinas overskudd på driftsbalansen ventes å øke fra 4 pst. av BNP i fjor til opp mot 6 pst. i år og neste år. Både EU og USA har nylig innført restriksjoner på import av kinesiske tekstilprodukter. Ettersom denne typen varer bare utgjør en tidel av den samlede eksporten, blir virkningene på kinesisk økonomi trolig begrensede. Samlet sett anslås BNP-veksten i Kina til 9 pst. i år og vel 8 pst. neste år. Prisstigningen har tatt seg gradvis opp, og den anslås til om lag 4 pst. i år.

I *India* ventes BNP-veksten å holde seg på 7 pst. i år, for så å avta svakt til 6½ pst. neste år. Sterk innenlandsk etterspørsel bidrar til veksten, og

Tabell 2.4 Bruttonasjonalprodukt i utvalgte grupper av land. Prosentvis endring fra året før

	Årlig gj.snitt 2001–2003	2004	2005	2006
Verden	3,1	5,1	4,2	4,3
Industriland	1,6	3,3	2,5	2,8
Øvrige land	5,1	7,3	6,4	6,1
Asia	6,8	8,2	7,8	7,2
Latin-Amerika	0,9	5,6	4,1	3,8
Afrika	4,1	5,3	4,5	5,9
De nye EU-landene	2,8	5,0	4,5	4,5
Russland	5,7	7,2	5,5	5,3
Kina	8,4	9,5	9,0	8,2

Kilder: IMF og Finansdepartementet.

importen er høy. Betydelig tjenesteeeksport bidrar til å redusere handelsunderskuddet.

Russland har hatt sterk økonomisk utvikling siden finanskrisen i 1998. De offentlige finansene har blitt styrket som følge av høye oljepriser og reformer som har bedret økonomiens virkemåte. Driftsbalansen overfor utlandet er styrket av de høye oljeprisene, og den utgjør nå over en tidel av BNP. De store overskuddene på driftsbalansen har samtidig ført til at den russiske sentralbanken har intervenert for å unngå at rubelen styrker seg markert. Inflasjonen anslås å ta seg opp til 12 pst. i år, for så å avta til 10 pst. neste år. Prisveksten ligger dermed fortsatt an til å overstige sentralbankens inflasjonsmål på 8 pst. BNP-veksten ventes å avta fra 7 pst. i fjor til 5–5½ pst. i år og neste år, bl.a. som følge av avtakende vekst i utenlandske investeringer.

Etter noen svake år preget av den økonomiske krisen i Argentina kom BNP-veksten i *Latin-Amerika* i fjor opp i 5½ pst. Sterkere eksportetterspørsel, økte råvarepriser og større tillit til den økonomiske utviklingen har bidratt til oppsvinget. Veksten ventes å avta til om lag 4 pst. i år og neste år. Konsumprisveksten for regionen samlet er på vei ned og ventes i 2006 å være halvert fra et nivå på over 10 pst. i 2003. I Brasil har oppgangen fått feste. Etter en BNP-vekst på 5 pst. i 2004 ventes imidlertid innstramminger i pengepolitikken å bidra til en viss avmatning i år og neste år. I Argentina har veksttakten snudd fra et BNP-fall på over 10 pst. i 2002 til en årlig økning på 9 pst. de siste to årene. Veksten ventes å avta igjen i år og neste år.

Den økonomiske veksten i *Afrika* ventes å ligge på rundt 4½ pst. i år, for så å ta seg opp mot 6 pst. neste år. Det er betydelige vekstforskjeller landene imellom. Den relativt solide veksten samlet sett må ses i sammenheng med at flere afrikanske land har gjort framskritt med hensyn til den makroøkonomiske politikken og strukturreformer. Høye råvarepriser og gode avlinger har også bidratt positivt i en del land. Gjeldsletteinitiativet for HIPC-landene (Heavily Indebted Poor Countries) i regi av Verdensbanken og IMF har i tillegg bidratt til en bedring av den finansielle situasjonen i flere land. Ifølge IMF må imidlertid den årlige veksten i Afrika opp i rundt 7 pst. for å nå FN's mål om å halvere antallet mennesker som lever i ekstrem fattigdom innen 2015.

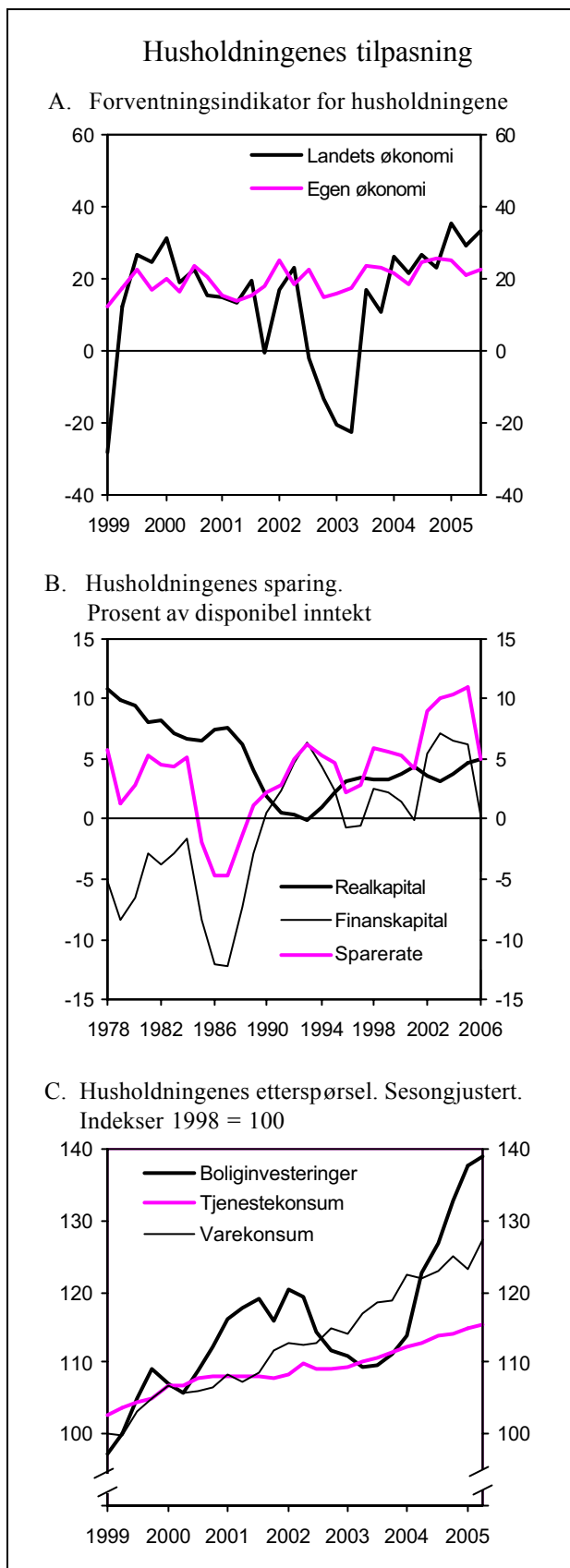
2.3 Innenlandsk etterspørsel og produksjon

2.3.1 Husholdningenes etterspørsel

Husholdningenes etterspørsel, privat forbruk og boliginvesteringer, har vokst sterkt så langt i konjunkturoppgangen. Det må ses i sammenheng med det lave rentenivået, god reallønnsvekst og økningen i boligprisene. Veksten i det private forbruket var 4,3 pst. i fjor, opp fra 2,8 pst. året før. Den sterke forbruksveksten har fortsatt i år. Nedgang i bilkjøpene fra et høyt nivå i 4. kvartal i fjor og påskens plassering bidro til å trekke ned varekonsumet i 1. kvartal, men veksten tok seg kraftig opp igjen i 2. kvartal. Veksten i tjenestekonsumet har vært noe mer moderat enn veksten i varekonsumet i denne oppgangen. Dette må bl.a. ses i sammenheng med at prisene på en rekke konsumvarer har falt, mens tjenestepriene i større grad har fulgt den innenlandske kostnadsutviklingen. Nordmenns konsum i utlandet har også vokst sterkt i denne oppgangen.

Husholdningenes boliginvesteringer økte med 12,3 pst. i fjor, etter en nedgang på 5,3 pst. året før. I fjor ble det igangsatt 30 000 nye boliger, som var om lag 30 pst. flere enn i 2003. Utviklingen hittil i år tilsier at det høye nivået på igangsettingen fortsetter. Den høye nybyggingen, sammen med en økning i rehabiliteringsinvesteringene, har gjort at den sterke veksten i boliginvesteringene har fortsatt i første halvår i år. Det er også høy aktivitet i byggingen av fritidsboliger.

Husholdningenes disponible inntekt har de siste årene vært sterkt påvirket av de ekstraordinært høye utbyttene, anslått i nasjonalregnskapet til hele 64 mrd. kr i 2004. De høye utbyttene har bidratt til at husholdningenes sparerate har økt fra 4,2 pst. av disponibel inntekt i 2001 til 10,3 pst. i 2004. De høye utbyttene de siste årene må bl.a. ses i sammenheng med tilpasninger i forkant av utbyttebeskatningen, som trer i kraft i 2006. Utbyttene forventes derfor å falle i 2006. Egenkapitalandelen i foretakene er ikke vesentlig endret de siste årene. Det kan tyde på at utbyttene i stor grad reinvesteres som egenkapital i foretakssektoren. Det legges derfor til grunn at de store endringene i utbyttebetalingen i liten grad vil påvirke husholdningenes forbruk. Korrigert for ekstraordinære utbytter anslås husholdningenes sparing å holde seg stabil framover, med en sparerate på om lag 6 pst. Et relativt lavt rentenivå, sammen med høye boliginvesteringer, forventes å bidra til lave nettofinansinvesteringer.



Figur 2.9 Husholdningenes tilpasning

Kilder: Statistisk sentralbyrå, TNS Gallup og Finansdepartementet.

I denne meldingen anslås fortsatt sterk vekst i husholdningenes etterspørsel. Viktige drivkrefter er:

- Ifølge TNS Gallups trendindikator er husholdningene positive både til egen økonomi og til landets økonomi framover.
- Sysselsettingen forventes å øke framover i takt med en gradvis bedring i arbeidsmarkedet. Økt sysselsetting vil bidra til å øke husholdningenes inntekter.
- Skattelettelser, både i år og neste år, vil bidra til å trekke opp husholdningenes disponible inntekt.

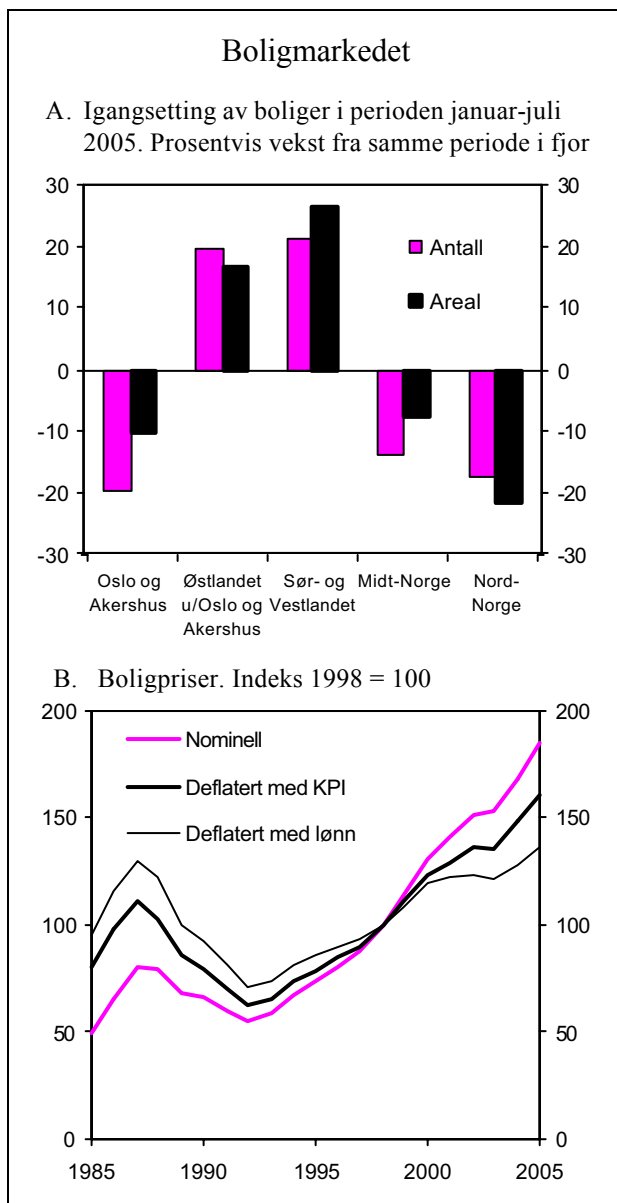
Det er likevel forhold som trekker i retning av at veksten vil avta noe fra i år til neste år.

- Rentene forventes å øke gradvis fra dagens lave nivåer, jf. boks 2.1.
- Prisveksten vil etter hvert ta seg opp.

Samlet sett ventes det private forbruket å øke med 3¼ pst. i år og med 3¼ pst. til neste år.

Sterk etterspørsel etter nye boliger det siste året har bidratt til at ordretilgangen både for nye boliger og rehabiliteringer har økt betydelig. Ordreservene har vokst til rekordhøye nivåer. Igangsettingen har det siste året flatet ut på et høyt nivå. Det kan indikere at byggenæringen er nær en kapasitetsgrense. Den svært gode ordresituasjonen tilsier likevel at igangsettingen av nye boliger vil holde seg høy det nærmeste året. Igangsettingen anslås i denne meldingen til om lag 30 000 i år og om lag 27 500 neste år. Den forventede nedgangen må ses på bakgrunn av at igangsettingen nå ligger på et svært høyt nivå, og vesentlig høyere enn det demografiske forhold isolert sett skulle tilsi. Sammen med en viss standardheving, en økning i gjennomsnittsarealet og fortsatt vekst i rehabiliteringsinvesteringene anslås en vekst i boliginvesteringene på 13,5 pst. i år og knapt 1 pst. neste år.

Det sterke oppsvinget i boligbyggingen er nå i ferd med å resultere i en kraftig økning i antallet ferdigstilte boliger. I tråd med utviklingen i igangsettingen i år forventes antallet ferdigstilte nye boliger å holde seg høyt også til neste år. Økningen i ferdigstilte boliger innebærer en økning av boligmassen, målt i antall, på drøyt 2 pst. både i år og neste år. Sammen med en gradvis økning i rentene trekker dette i retning av en mer moderat boligprisvekst framover.



Figur 2.10 Boligmarkedet

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Norges Eiendomsmeglerforbund og Finansdepartementet.

Husholdningenes bruttogjeld har økt langt mer enn inntektsveksten gjennom flere år. De siste fem årene har husholdningenes bruttogjeld økt med gjennomsnittlig 11 pst. årlig, og ved utgangen av fjoråret utgjorde gjelden nesten 170 pst. av disponibel inntekt, 40 prosentpoeng mer enn fem år tidligere. Samlet sett er husholdningenes finansielle stilling likevel relativt god fordi deres finansielle formue har økt. Husholdningenes samlede netto formue (inklusive boligformuen) anslås til om lag 300 pst. av disponibel inntekt for inneværende år. Dette er vesentlig høyere enn mot slutten av 1980-tallet. Utviklingen er imidlertid svært forskjellig for

ulike grupper av befolkningen. I de yngre gruppene har gjelden steget kraftig uten at de finansielle fordringene har økt tilsvarende. Høyere gjeldsbelastning gjør husholdningene mer sårbare overfor renteøkninger enn tidligere. Denne utviklingen kan på lengre sikt føre til en konsolideringsperiode, der husholdningenes sparing tar seg opp på bekostning av det private forbruket.

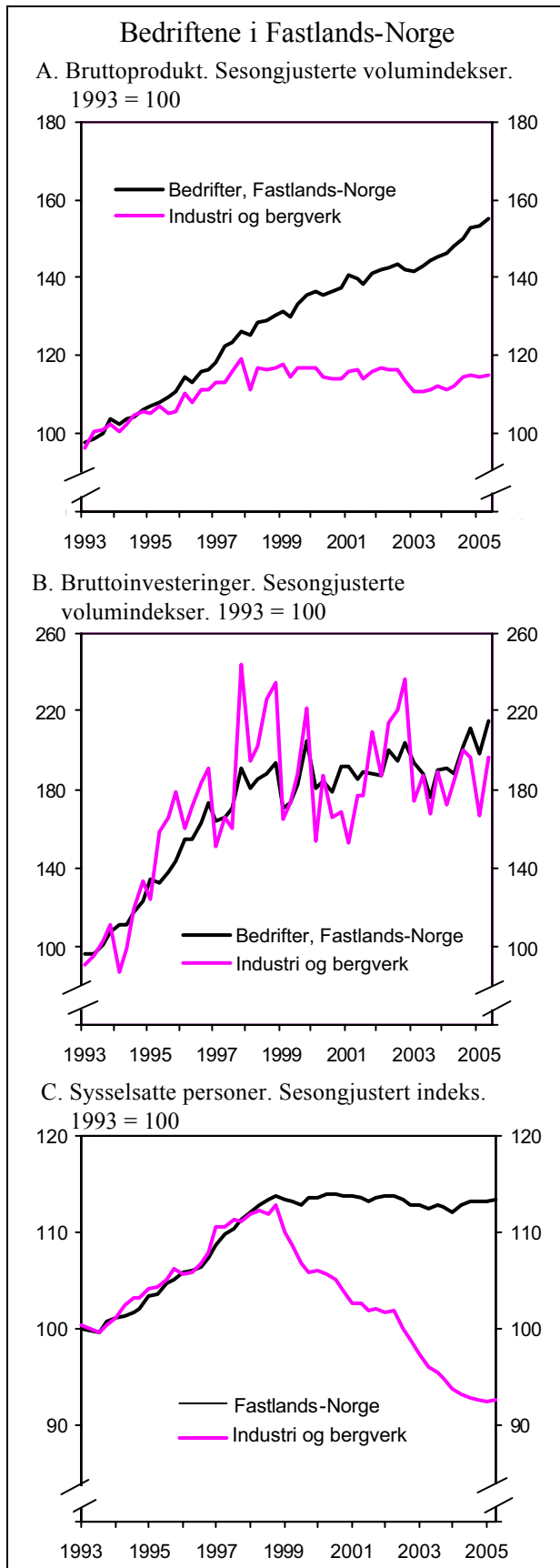
2.3.2 Bedriftene i fastlandsøkonomien

Bruttoproduktet i bedriftene i fastlandsøkonomien utgjorde 69 pst. av samlet verdiskaping i Fastlands-Norge i 2004, og sysselsettingen utgjorde 70 pst. av antall utførte normalårsverk. Fastlandsbedriftene investerte for 116 mrd. kroner i 2004, tilsvarende 51 pst. av samlede bruttoinvesteringer i fast realkapital.

Bruttoproduktet i fastlandsbedriftene økte med 3,9 pst. i 2004, etter en svak utvikling de to foregående årene. Løpende statistikk viser at oppgangen har fortsatt i år. Ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall var bruttoproduktet i første halvår i år sesongjustert 2,4 pst. høyere enn i andre halvår i fjor. I denne konjunkturoppgangen har veksten vært særlig sterk i bygge- og anleggssektoren og i tjenesteytende næringer som varehandel og forretningsmessig tjenesteyting. Oppgangen i industrien har vært mer moderat, men det er betydelig forskjeller mellom ulike industrisektorer. I verkstedsindustrien, som leverer investeringsvarer til petroleumssektoren, har veksten vært god, mens aktiviteten i nærings- og nytelsesmiddelindustrien har utviklet seg svakt.

Høy innenlandsk etterspørsel, oppgang internasjonalt og bedret lønnsomhet ventes å bidra til økt produksjon i fastlandsbedriftene. Ifølge Statistisk sentralbyrås konjunkturbarometer vurderer industrilederne utsiktene som gode, og de venter økt ordreinnngang og produksjonsvolum i tiden framover. I bygge- og anleggsbransjen stiger ordreinngangen kraftig. Lave renter og sterk vekst i privat konsum bidrar til fortsatt oppgang i de tjenesteytende næringene. Alt i alt ventes bruttoproduktet i bedriftene i Fastlands-Norge å øke med 4¼ pst. i 2005 og 2¾ pst. i 2006. Den lavere veksttakten neste år må bl.a. ses i lys av at det er lagt til grunn en utflating i oljeinvesteringene i 2006, etter sterk vekst de seneste årene. Samtidig ventes lavere etterspørselsvekst fra husholdningene å trekke ned aktivitetsveksten.

Produksjonen innen elektrisitetsforsyning har økt sterkt hittil i år, og i årets 8 første måneder lå produksjonen 26,1 pst., eller 18,4 TWh, høyere enn



Figur 2.11 Bedriftene i Fastlands-Norge

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

tilsvarende periode i fjor. Oppgangen må ses i sammenheng med at mye nedbør har ført til høyt tilsig til vannmagasinene og høyere fyllingsgrad enn på samme tid i fjor. Med normal nedbørsmengde i 2006 kan elektrisitetsproduksjonen øke med 20 pst. i år og avta med 8 pst. til neste år. Anslagene bidrar isolert sett til å trekke opp den samlede BNP-veksten for Fastlands-Norge med 0,4 prosentpoeng i år, mens veksten til neste år blir trukket ned med 0,3 prosentpoeng.

Den høye etterspørselen rettet mot bygg- og anleggssektoren førte til at antall utførte timeverk økte med 3,9 pst. i fjor, mot en nedgang på 1,7 pst. året før. Ifølge Aetats bedriftsundersøkelse venter norske bedrifter at sysselsettingen vil ta seg ytterligere opp i tiden framover. Samtidig viser nasjonalregnskapstall at aktivitetsveksten i næringen var betydelig høyere enn sysselsettingsveksten isolert sett skulle tilsi, med en vekst i bruttoproduktet på 7,4 pst. i fjor. En så høy produktivitetsvekst kan tyde på at næringen har dekket deler av behovet for arbeidskraft via økt import av arbeidskraft fra de nye EU-landene. Kortvarig arbeidsinnvandring blir ikke fullt ut fanget opp i sysselsettingsstatistikken, jf. nærmere omtale i boks 2.7.

Oppgang i produksjonen og bedre inntjening har bidratt til at *bedriftsinvesteringene* i Fastlands-Norge har tatt seg klart opp siden konjunkturbunnen sommeren 2003. I fjor økte disse investeringene med 6,1 pst. Veksten fortsatte i første halvår i år, særlig i de tjenesteytende næringene. Investeringene i fastlandsbedriftene ligger nå på et historisk høyt nivå. Det må bl.a. ses i sammenheng med høy vekst i innenlandsk etterspørsel, høy prisvekst på norske eksportvarer, jf. avsnitt 2.5, en lønnsvekst mer på linje med lønnsveksten hos handelspartnerne og lave renter. Tall fra kredittindikatoren tyder på at fastlandsbedriftene i stor grad finansierer sine realinvesteringer med egenkapital.

Med utsikter til fortsatt produksjonsoppgang, bedret lønnsomhet og økende kapasitetsutnyttning anslås bruttoinvesteringene å øke med 4¼ pst. i 2005 og 6 pst. i 2006. Anslagene bygger blant annet på følgende vurderinger:

- Investeringstillingen for *industrien* peker mot relativt høy vekst i industriinvesteringene framover. Planlagte investeringer for 2006 målt i løpende priser er nå hele 19 prosent over tilsvarende anslag gitt for 2005. Forventning om økte investeringer innenfor produksjon av ikke-jernholdige metaller er hovedårsaken til dette, men også investeringsplanene innen treforedling og kjemisk råvareindustri bidrar til å trekke opp anslaget.

Tabell 2.5 Produktivitetsutviklingen i Fastlands-Norge¹. Prosentvis endring fra året før

	Årlig gjennomsnitt				2004	2005	2006
	1971–1980	1981–1990	1991–2004	1971–2004			
<i>Arbeidskraftproduktivitet</i>							
Fastlands-Norge	3,3	1,5	2,4	2,4	1,5	2,1	2,3
Private fastlandsnæringer ²	2,9	1,7	2,7	2,5	1,5	1,9	3,2
<i>Total faktorproduktivitet</i>							
Fastlands-Norge	2,3	0,9	2,1	1,8	1,5	1,9	1,7
Private fastlandsnæringer ²	2,2	1,2	2,4	2,0	1,5	1,7	2,7

¹ Arbeidsproduktivitet er definert som bruttoprodukt pr. utført timeverk, mens total faktorproduktivitet er definert som den delen av endringen i bruttoproduktet som ikke kan henføres til endring i bruken av arbeidskraft og realkapital.

² Private næringer i Fastlands-Norge utenom boligsektoren, primærnæringene og elektrisitetsforsyning.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

– I de *tjenesteytende næringene* utgjør investeringer i bygg og anlegg hovedvekten av investeringene. Omfanget av ledige kontorlokaler er redusert den siste tiden. Ifølge Byggebransjens Kompetansesenter (OPAK) var ledigheten i kontorleiemarkedet i Oslo, Asker og Bærum 9 pst. i begynnelsen av 2005, en nedgang på 2 prosentpoeng siden begynnelsen av 2004. Ledigheten er imidlertid fortsatt høy, noe som isolert sett bidrar til å dempe investeringsveksten. På den annen side er det tegn til at leieprisene på kontorlokaler er på vei opp. Det er i tillegg grunn til å tro at en del eldre lokaler vil falle ut av markedet og dermed bidra til å dempe det effektive tilbudet av kontorlokaler. Tilgjengelig korttidsstatistikk viser god vekst i igangsettingen av næringsbygg. Samtidig er ordresituasjonen innen bygg- og anleggsnæringen meget gunstig. Alt i alt ventes derfor ytterligere vekst i investeringene i forretningsbygg i år og neste år.

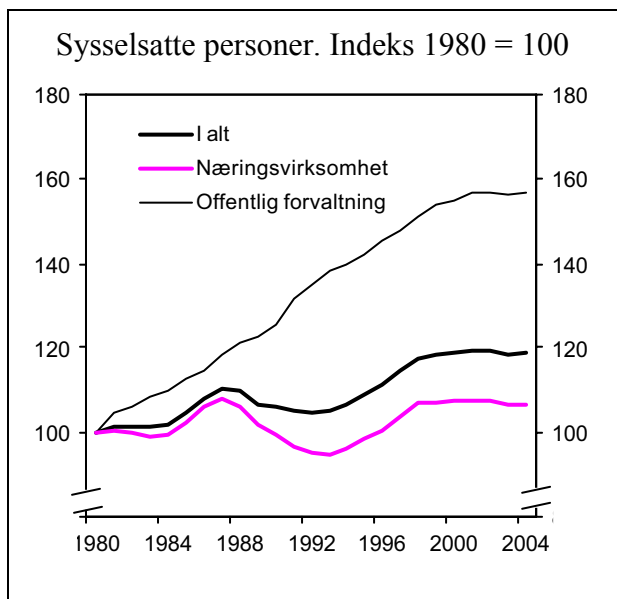
Ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall økte *arbeidskraftproduktiviteten*, dvs. bruttoproduktet i forhold til utførte timeverk, i private fastlandsnæringer utenom boligsektoren, primærnæringene og elektrisitetsforsyning med 1,5 pst. i fjor. Veksten var særlig sterk innenfor bygg og anlegg og i samferdsel, og produktiviteten i industrien utviklet seg også noe sterkere enn gjennomsnittet av fastlandsnæringene. *Total faktorproduktivitet* (TFP), som gir uttrykk for hvor stor del av produksjonsveksten som ikke kan føres tilbake til økt bruk av arbeidskraft og kapital, økte også med 1,5 pst. i fjor.

Anslagene i denne meldingen innebærer en BNP-vekst i Fastlands-Norge på i overkant av 3½

pst. i inneværende og i underkant av 2½ neste år, samtidig som personsysselsettingen gradvis tar seg opp. Utførte timeverk anslås å øke med hele 1,5 pst. i år og med 0,2 pst. neste år. Den sterke veksten i timeverkene i inneværende år må ses i sammenheng at gjennomsnittlig arbeidstid har økt kraftig fra 2004 til 2005 bl.a. som følge av nedgangen i sykefraværet. Arbeidskraftproduktiviteten i de private fastlandsnæringene er anslått å øke med 1,9 pst. i 2005 og med hele 3,2 pst. i 2006. Produktivitsveksten de siste årene har blitt betydelig påvirket av endringene i antall virkedager. I 2004 var det tre flere virkedager enn året før, mens antallet virkedager reduseres med én i 2005 og med to i 2006. Flere virkedager bidrar isolert sett til sterkere vekst i sysselsettingen målt ved utførte timeverk, mens en har lagt til grunn at produksjonen ikke påvirkes av endringer i antall virkedager. Virkedagseffekten anslås dermed å øke produktivitsveksten i 2006 med 0,6 prosentpoeng, og til å ha redusert produktivitsveksten i 2004 med 0,9 prosentpoeng. Ser vi de tre årene 2004–2006 under ett, er produktivitsveksten i de private fastlandsnæringene om lag som gjennomsnittet for perioden 1971–2004.

2.3.3 Offentlig konsum og investeringer

Offentlig konsum anslås å øke reelt med 2,3 pst. fra 2004 til 2005. Vekstanslaget er oppjustert fra 1,7 pst. i Revidert nasjonalbudsjett. Som følge av lavere sykefravær anslås antall utførte timeverk i offentlig forvaltning å øke noe sterkere i 2005 enn tidligere lagt til grunn. For 2006 tilsier det økonomiske opplegget i denne meldingen en økning i offentlig konsum med 0,9 pst. fra 2005 til 2006.



Figur 2.12 Sysselsatte personer i offentlig forvaltning og i næringsvirksomhet. Indekser. 1980 = 100

Kilder: Statistisk sentralbyrå Finansdepartementet.

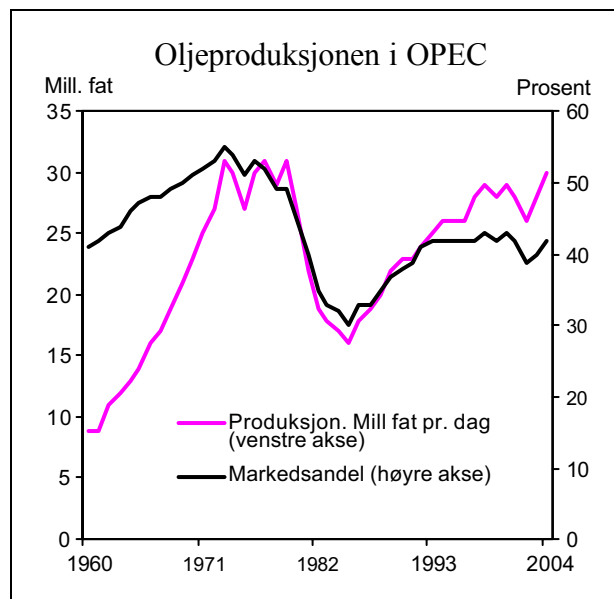
Antall utførte timeverk i offentlig forvaltning ventes å øke med 1,3 pst. fra 2004 til 2005 og 0,2 pst. fra 2005 til 2006.

Bruttoinvesteringene i offentlig forvaltning anslås å bli redusert med drøyt 1 pst. fra 2004 til 2005. Anslaget er litt nedjustert i forhold til anslaget i Revidert nasjonalbudsjett. For 2006 anslås bruttoinvesteringene i offentlig forvaltning å vokse med 0,7 pst. Samlet offentlig etterspørsel, som omfatter både offentlig konsum og bruttoinvesteringer, anslås å øke med 1,9 pst. i 2005 og 0,9 pst. i 2006.

Figur 2.12 viser utviklingen i sysselsatte personer i offentlig forvaltning og privat næringsvirksomhet de siste 25 årene. Det framgår at sysselsetningsandelen for offentlig forvaltning gjennomgående økte fram til slutten av 1990-tallet. De siste årene har imidlertid veksten i offentlig sysselsetting vært mer i takt med utviklingen i næringslivet.

2.4 Petroleumsvirksomheten

Norge er i dag verdens tredje største netto eksportør av råolje etter Saudi-Arabia og Russland. Petroleumsvirksomheten utgjør en betydelig andel av norsk økonomi, og utvinningsvirksomheten gir store inntekter til rettighetshaverne og staten. Siden år 2000 har kombinasjonen av høy oljepris og høy produksjon gitt staten svært store inntekter fra virksomheten.



Figur 2.13 OPEC-landenes produksjon og markedsandel

Kilde: Energy Information Administration.

I 2004 stod petroleumssektoren for 21 pst. av BNP i Norge. Dette tilsvarer om lag det dobbelte av verdiskapingen i industrien, eller om lag 15 ganger verdiskapingen i primærnæringene. Samme år bidro virksomheten med en fjerdedel av statens inntekter, og eksportinntektene fra olje og gass utgjorde nesten halvparten av samlet eksport fra Norge. Samtidig utgjorde investeringene i petroleumsvirksomheten om lag 25 pst. av samlede realinvesteringer i Norge. Andelen sysselsatte personer i petroleumsvirksomheten er imidlertid bare i overkant av 1 pst. Virksomheten skaper også, gjennom sin etterspørsel etter varer og tjenester, betydelig aktivitet innen det landbaserte næringslivet. Olje og gass er imidlertid ikke-fornybare ressurser. En betydelig del av de store bidragene til BNP og statens bokførte inntekter har derfor et motstykke i at disse ressursene tappes ut.

Gjennomsnittlig oljepris (Brent Blend) hittil i år er 53,4 USD pr. fat, eller 341 kroner pr. fat. Oljeprisen har økt fra om lag 250 kroner pr. fat ved årsskiftet til rundt 400 kroner i slutten av september. Realprisen på råolje har ikke vært høyere siden første halvdel av 1980-tallet, jf. figur 2.15. Den markerte oppgangen i oljeprisen gjennom de senere årene må ses i sammenheng med høy økonomisk vekst, som har bidratt til en kraftig økning i etterspørselen etter råolje. Dermed er OPECs ledige produksjonskapasitet redusert til et svært lavt nivå. På kort sikt kan OPEC neppe erstatte et vesentlig produksjonsbortfall i andre produsentland. Frykten

for slike produksjonsbortfall, i en situasjon med liten ledig produksjonskapasitet, har bidratt til at oljeprisen har holdt seg på et høyt nivå. I tillegg har begrensninger på raffinerikapasiteten ført til høye bensinpriser, og etterspørselen etter råolje vris derfor over mot råoljetyper som det er enkelt å produsere bensin fra.

Etterspørsel

Etterspørselen etter råolje økte med 3,7 pst. i 2004, mens veksten i 2003 var på 2,0 pst. Etterspørselsveksten i 2004 er den høyeste siden midten av 1970-tallet. Tall fra Det Internasjonale Energibyrået (IEA) viser at Nord-Amerika, Kina og resten av Asia til sammen stod for om lag 75 pst. av etterspørselsveksten i 2004. IEA anslår at den globale etterspørselsveksten reduseres til om lag 1,6 pst. i 2005, men at veksten tar seg opp til 2,1 pst. neste år. Energy Information Administration (EIA) i USA anslår en vekst på 2,1 pst. både i 2005 og 2006.

Foreløpige tall fra IEA viser at forbruket av olje i Kina bare har vokst med 1,2 pst. fra første halvår 2004 til første halvår 2005. Til sammenlikning var veksten fra 2003 til 2004 på 15,4 pst. Den lave forbruksveksten kan ifølge IEA skyldes at direkte prisreguleringer innenlands gir produsentene incentiver til å selge oljen utenlands. IEA peker også på at det er klare tegn til økt bruk av kull- og vannkraft i Kina. I den grad dette leder til mindre bruk av oljefyrte varmekraftverk, vil også etterspørselen etter olje bli redusert. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til forbrukstallene fra Kina, og trekk på lagrene kan ha bidratt til at den faktiske forbruksveksten er høyere enn de foreløpige tallene viser. IEA anslår en etterspørselsvekst i Kina på 3,4 pst. i inneværende år og 7,5 pst. neste år.

I mange av de andre store landene i Asia ventes det sterk vekst i etterspørselen etter olje i inneværende og neste år. Videre ventes det også en markert vekst i etterspørselen i USA og Midt-Østen. Mange av landene i Midt-Østen opplever høy vekst i inntektene som følge av de høye oljeprisene. I tillegg er energi sterkt subsidiert i mange av disse landene, noe som demper virkningen av høyere oljepris på forbruket. I øvrige deler av verden ventes det en relativt moderat vekst i oljeforbruket både i inneværende år og neste år.

Tilbud

OPECs produksjon var i august på 34,5 millioner fat olje og NGL (våtgass) pr. dag, svarende til i overkant av 40 pst. av den globale oljeproduksjonen. OPECs produksjonsnivå er om lag det samme

nå som for 30 år siden, men både produksjonen og markedsandelen har variert betydelig siden 1970-tallet, jf. figur 2.13. OPEC hadde en markedsandel på over 50 pst. i 1973, mens markedsandelen var nede i om lag 30 pst. i 1985. På OPEC-møtet i september vedtok OPEC å ta i bruk hele den ledige kapasiteten i perioden oktober-desember, dersom det er etterspørsel etter oljen. Det er imidlertid usikkert hvor stor betydning dette vil ha for oljeprisen. Av OPEC-landene er det bare Saudi-Arabia som har noe vesentlig ledig produksjonskapasitet, og denne består av tunge oljer som ikke er særlig etterspurt for tiden.

Utviklingen i OPECs produksjonskapasitet er usikker. OPEC-landenes evne til å mobilisere tilstrekkelige investeringer raskt nok er trolig den viktigste kapasitetsbegrensende faktoren. I land som Irak, Nigeria, Venezuela og Iran, som alle har meget store oljereserver, har investeringene ikke vært tilstrekkelige til å øke produksjonen i særlig grad. OPEC har nå ingen offisielle prismål, men ønsker trolig et lavere prisnivå enn dagens. En gradvis økning i produksjonskapasiteten vil kunne gjøre det mulig.

Produksjonen i landene utenfor OPEC har ikke klart å holde følge med veksten i etterspørselen de siste årene. En grunn til det kan være at oljeindustrien har vært forsiktig med å oppjustere oljeprisforutsetningene og investeringsbudsjettene. Samtidig er det også en tendens til at lete- og utbyggingkostnadene øker. IEA anslår en vekst i produksjonen utenfor OPEC på 0,5 mill. fat pr. dag i 2005 og om lag 1,4 mill. fat pr. dag i 2006. Det er særlig i det tidligere Sovjetunionen, Afrika og Latin-Amerika at produksjonen ventes å øke. Oljeproduksjonen i OECD-landene ventes å falle i 2005, mens det ventes en svak vekst i 2006. EIA anslår en vekst i produksjonen utenfor OPEC på 0,3 mill. fat pr. dag i 2005 og 1,1 mill. fat pr. dag i 2006.

Orkanene Katrina og Rita førte til at produksjonen i den amerikanske delen av Mexicogulften ble stengt ned. Produksjonen i dette området er på om lag 1,5 mill. fat pr. dag eller om lag 28 pst. av USAs samlede oljeproduksjon. Det er usikkert hvor lang tid det vil ta før produksjonen er tilbake på sitt tidligere nivå, men erfaringene fra tidligere orkaner er at det kan ta flere måneder. En rekke oljeraffinerier ble også stengt som følge av mangel på elektrisitet, mens andre raffinerier fikk mer omfattende ødeleggelser.

For å dempe virkningene av bortfallet av produksjonen i Mexicogulften og reduksjonen i raffinerikapasiteten besluttet amerikanske myndigheter å frigi 12,6 mill. fat råolje fra de strategiske oljelagrene. IEA har også besluttet å frigi 60 mill. fat

råolje og oljeprodukter fra sine strategiske lagre. Dette har trolig bidratt til at oljeprisen har falt noe tilbake. De kommersielle lagrene av råolje og oljeprodukter i OECD-landene gir en forbruksdekning på 54 dager, noe som er 2 dager mer enn på samme tidspunkt i fjor.

Oljeprisanslag

På International Petroleum Exchange i London omsettes det nå olje for levering i desember 2005 til 65,3 USD og 66,3 USD i juni 2006. Dette tilsvarer henholdsvis 420 og 425 kroner pr. fat. Over 80 pst. av volumet for kontrakter for framtidig levering gjelder for de tre første månedene. Volumene som blir omsatt lenger fram i tid er dermed svært små. Basert på oljeprisutviklingen hittil i år, en forutsetning om fortsatt god etterspørselsvekst og begrenset vekst i tilbudet både i og utenfor OPEC, legges det i denne meldingen til grunn en oljepris på 350 kroner både for inneværende og neste år. EIA gir prisanslag for WTI-olje. Prisen på WTI-olje antas å ligge to USD over prisen på Brent. Omregnet i kro-

ner gir anslagene fra EIA en Brent-pris på om lag 365 kroner i 2005 og 410 kroner i 2006. Statistisk sentralbyrå legger i sin siste konjunkturrapport til grunn en oljepris på 356 kroner i inneværende år og 368 kroner i 2006.

På lengre sikt antas det at økt produksjonskapasitet i OPEC-landene og lavere økonomisk vekst internasjonalt vil bidra til et gradvis fall i oljeprisen. En annen viktig faktor er at investeringene i utvinningsvirksomheten antas å øke pga. de høye oljeprisene. Det er forutsatt at oljeprisen faller gradvis til et langsiktig nivå på 220 2006-kroner pr. fat fra og med 2014. Dette nivået må betraktes som et relativt forsiktig anslag, der det er tatt hensyn til at det er stor usikkerhet omkring oljeprisutviklingen, jf. boks 2.5. Et forhold som trekker i retning av at prisene kan bli høyere, er at OPECs markedsandel antas å øke over tid. Dette gir grunnlag for økt pris- og markeds kontroll.

Anslagene for oljeprisutviklingen er svært usikre, og oljemarkedet påvirkes i stor grad av uforutsette hendelser. Dette kan være uforutsette konjunktursvingninger, politisk uro eller forhold som vintertemperaturer og naturkatastrofer.

Tabell 2.6 Hovedtall for petroleumsvirksomheten

	2004	2005	2006	2009	Virkning av en endring i oljeprisen på 10 kroner i 2006
<i>Forutsetninger:</i>					
Råoljepris, kroner pr. fat	258	350	350	284	
Råoljepris, 2006-kroner pr. fat	272	356	350	270	
Produksjon, mill. Sm ³ o.e	264,0	256,3	260,4	290,4	
– Råolje og NGL	185,5	175,3	174,0	173,8	
– Naturgass	78,5	81,0	86,4	116,6	
<i>Mrd. kroner:</i>					
Eksportverdi ¹	345,1	437,0	461,3	436,0	10,3
Påløpte skatter og avgifter ²	140,5	184,8	208,0	184,7	7,1
Betalte skatter og avgifter ²	118,1	163,7	196,2	195,8	3,5
Netto inntekt SDØE	80,2	111,2	123,7	110,3	3,4
Statens netto kontantstrøm ³	203,4	283,0	328,0	312,7	6,9
<i>Memo:</i>					
Investeringer i oljevirkosomheten, mrd. 2002-kroner	70,1	84,1	84,1	54,5	

¹ Råolje, naturgass, NGL og rørtransport.

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

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

Gassprisen vil i årene framover få økt betydning for statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten. De nærmeste årene forventes det at svingninger i oljeprisen i stor grad vil smitte over i gassprisen. Langsiktige kontrakter forventes å dominere leveransene, selv om andelen kortsiktige salg kan øke noe. I gassprisanslagene legges det til grunn at gassen beholder sin verdi relativt til olje også på lengre sikt. Bakgrunnen for dette er at prisene for olje og gass blant annet reflekterer etterspørselen etter energi generelt, og at det vil være muligheter for en viss substitusjon mellom gass og oljeprodukter. Forutsetningen må også ses i lys av at det legges til grunn en oljepris på 220 2006-kroner pr. fat. Ved en klart høyere pris kan den observerte koplingen mellom gass- og oljepris bli svakere.

Reserver og produksjon på norsk sokkel

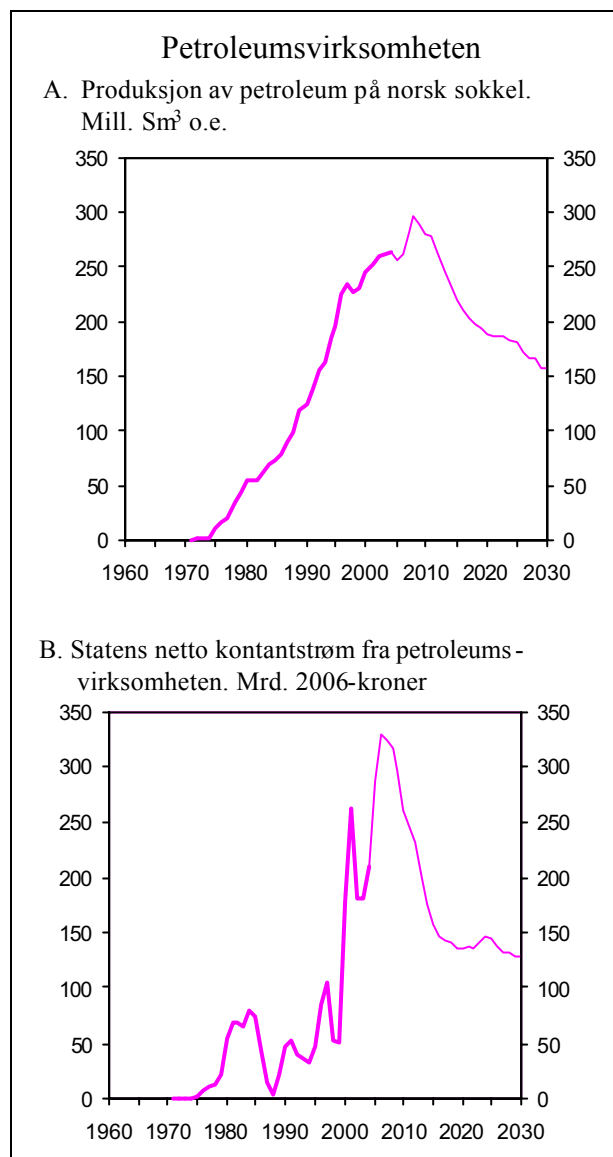
Oljedirektoratets anslag for totale *utvinnbare ressurser* på norsk sokkel var ved årsskiftet 12,9 mrd. standard kubbikkmeter oljeekvivalenter (Sm^3 o.e.) Av dette var om lag 4,0 mrd. Sm^3 o.e. produsert. Gjenværende ressurser utgjør dermed 8,9 mrd. Sm^3 o.e. De gjenværende ressursene fordeler seg med i overkant av 30 pst. råolje, knapt 60 pst. gass og nesten 10 pst. NGL.

Oljedirektoratet anslår total *petroleumsproduksjon* på norsk sokkel til 256 mill. Sm^3 o.e. i 2005, om lag 3 pst. lavere enn i 2004. For neste år anslås produksjonen å øke til 260 mill. Sm^3 o.e. Produksjonsanslagene er nedjustert fra Revidert nasjonalbudsjett i år og neste år. Nedjusteringen av produksjonsanslaget for inneværende og neste år skyldes i hovedsak utblåsningen i en brønn på Snorre og utsettelse av boreprogrammene for flere andre felt. Petroleumsproduksjonen ventes å nå en topp i 2008 med et volum på knapt 300 mill. Sm^3 o.e., for deretter å falle jevnt de påfølgende årene, jf. figur 2.14A. Økningen fram til 2008 skyldes i første rekke anslått økt produksjon av salgbar gass, mens oljeproduksjonen ventes å holde seg relativt stabil fram til 2008 og deretter avta. I årene framover vil gass dermed utgjøre en stadig større andel av den samlede petroleumsproduksjonen.

Eksportverdien av råolje, naturgass og rørtjener fra norsk sokkel anslås til 437,0 mrd. kroner i 2005, en økning på 91,9 mrd. kroner fra 2004. I 2006 ventes eksportverdien å øke ytterligere til 461,3 mrd. kroner. Anslagene er oppjustert fra Revidert nasjonalbudsjett, som følge av at høyere oljeprisanslag mer enn oppveier lavere produksjonsanslag for disse årene.

Inntekt og formue

Statens netto kontantstrøm anslås til 283 mrd. kroner i år og 328 mrd. kroner til neste år. Også for årene 2007–2009 ventes kontantstrømmen å ligge over 300 mrd. kroner. I forhold til anslaget i Revidert nasjonalbudsjett er statens netto kontantstrøm betydelig oppjustert, noe som må ses i sammenheng med de økte oljeprisanslagene. I 2005 er anslaget oppjustert med 23 mrd. kroner, mens det er oppjustert med nesten 47 mrd. kroner i 2006. Fallende produksjon og gradvis lavere priser fører på lengre sikt til at statens inntekter fra petroleumsvirksomheten vil reduseres fra det høye nivået som ventes de nærmeste årene, jf. figur 2.14B.



Figur 2.14 Petroleumsproduksjon og statens inntekter fra petroleumsvirksomheten.

Kilder: Olje- og energidepartementet og Finansdepartementet.

Boks 2.5 Usikkerhet i oljeprisanslagene

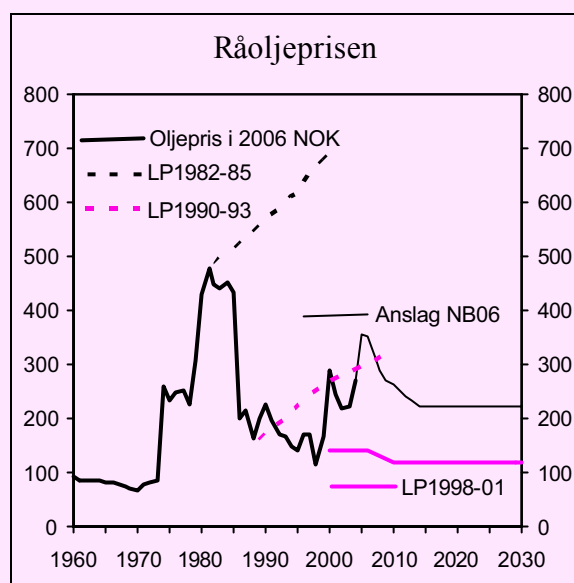
Figur 2.15 viser utviklingen i realprisen på råolje fra 1960 og til i dag. Det framgår at oljeprisen kan variere svært mye. Når en skal utforme den økonomiske politikken, må en derfor ta høyde for at oljeprisen kan bli lavere enn forventet.

I figuren er også oljeprisanslagene fra Langtidsprogrammene i 1982–85, 1990–93 og 1998–01 tatt med. Figuren viser at det er en tendens til at oljeprisanslagene har vært påvirket av hvordan prisutviklingen har vært fram mot det tidspunktet anslaget ble laget. I Langtidsprogrammet 1982–85 ble det antatt at oljeprisen ville fortsette å øke reelt til i underkant av 700 2006-kroner i 2000. I stedet falt oljeprisen kort tid etterpå ned til 200 2006-kroner pr. fat. I Langtidsprogrammet 1990–93 antok en at prisen ville øke reelt til om lag 270 2006-kroner i 2000, og deretter til om lag 320 2006-kroner i 2010. Den faktiske utviklingen i oljeprisen, har ligget både over og under anslagene fra dette langtidsprogrammet. I Langtidsprogrammet 1998–01 ble det lagt til grunn en oljepris på om lag 140 2006-kroner fra 2000 fram til 2006, og deretter et gradvis fall til om lag 120 2006-kroner. Som figuren viser, var dette anslaget betydelig lavere enn hva prisen har vært i denne perioden.

Erfaringsmessig har det vist seg at oljeprisen ikke blir liggende på et svært høyt eller svært lavt nivå over tid. En svært høy oljepris virker dempende på etterspørselen. På tilbudssiden vil en høy oljepris føre til at ressurser som det tidligere ikke var lønnsomt å bygge ut, blir lønnsomme, og tilbudet av olje vil derfor øke. En høy oljepris

vil også stimulere utviklingen av mer energieffektiv teknologi.

Med lav ledig produksjonskapasitet er det på kort sikt lite OPEC kan gjøre for å redusere oljeprisen. Dersom prisen skulle falle, vil imidlertid OPEC ha muligheten til å bestemme et «gulv» for oljeprisen ved eventuelt å redusere sin produksjon. Det er usikkert hva OPEC mener er et passende nedre nivå for oljeprisen. I tillegg vil produksjonskostnadene utenfor OPEC være med å bestemme et nedre nivå for oljeprisen.



Figur 2.15 Råoljepris. 2006-kroner pr. fat. Oljeprisen er deflatert med konsumprisindeksen i USA.

Kilder: BP, Olje- og energidepartementet og Finansdepartementet.

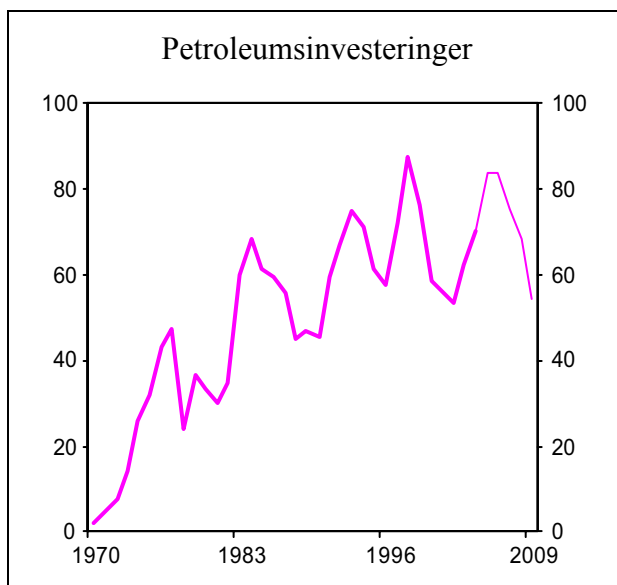
Totalformuen i petroleumsvirksomheten, definert som nåverdien av framtidige årlige netto kontantstrømmer fra petroleumsvirksomheten, kan anslås til 4210 mrd. 2006-kroner pr. 1. januar 2006. Anslaget på petroleumformuen er usikkert. Det er særlig grunn til å peke på usikkerheten knyttet til prisen på råolje og gass, men også anslagene for framtidig produksjonsvolum er usikre. Anslagene for formuen vil i tillegg avhenge av hvilken diskonteringsrente som brukes. I tråd med tidligere praksis er det lagt til grunn en realrente på 4 pst. i

beregningen av formuen. Statens del av formuen, definert som statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, anslås til 3710 mrd. 2006-kroner. Disse formuesanslagene gir grunnlag for en langsiktig årlig realavkastning på om lag 168 mrd. kroner, hvorav statens andel utgjør om lag 148 mrd. kroner. Anslaget for petroleumformuen inkluderer bare verdien av gjenværende petroleumproduksjon. Avkastningen av formuen av Petroleumsfondet inngår ikke i disse beregningene. Ved utgangen av 2005 anslås den samlede

kapitalen i fondet til om lag 1330 mrd. kroner, noe som gir en forventet realavkastning på om lag 53 mrd. kroner.

Investeringer

De samlede *investeringene* i oljeutvinning og rørtransport utgjorde 70 mrd. 2002-kroner i 2004. I inneværende år anslås det en volumvekst på 20 pst., mens det til neste år legges til grunn at investeringene flater ut på dette høye nivået. Deretter er det lagt til grunn en nedgang på om lag 10 pst. pr. år i 2007 og 2008, jf. figur 2.16. Det er særlig investeringer i landvirksomhet og rørinvesteringer som ventes å falle de neste årene. Dette skyldes at landanleggene på Snøhvit vil ferdigstilles, og at investeringene i landanlegg og rør på Ormen lange trappes ned fram mot 2008. Det ventes relativt høy leteaktivitet de nærmeste årene, noe som må ses i sammenheng med den høye oljeprisen. I forhold til anslagene gitt i Revidert nasjonalbudsjett er investeringsanslagene om lag uendret for 2005, mens det er en betydelig oppjustering for årene 2006–2008. Kostnadsoverskridelsene på Snøhvit er en viktig årsak til oppjusteringen av anslaget, men også fremskyndet investeringsstart for feltene Gjøa, Camilla og Belinda har bidratt til oppjusteringen.



Figur 2.16 Investeringer i petroleumsvirksomheten. Mrd. 2002-kroner

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

2.5 Utenriksøkonomien

2.5.1 Driftsbalansen overfor utlandet

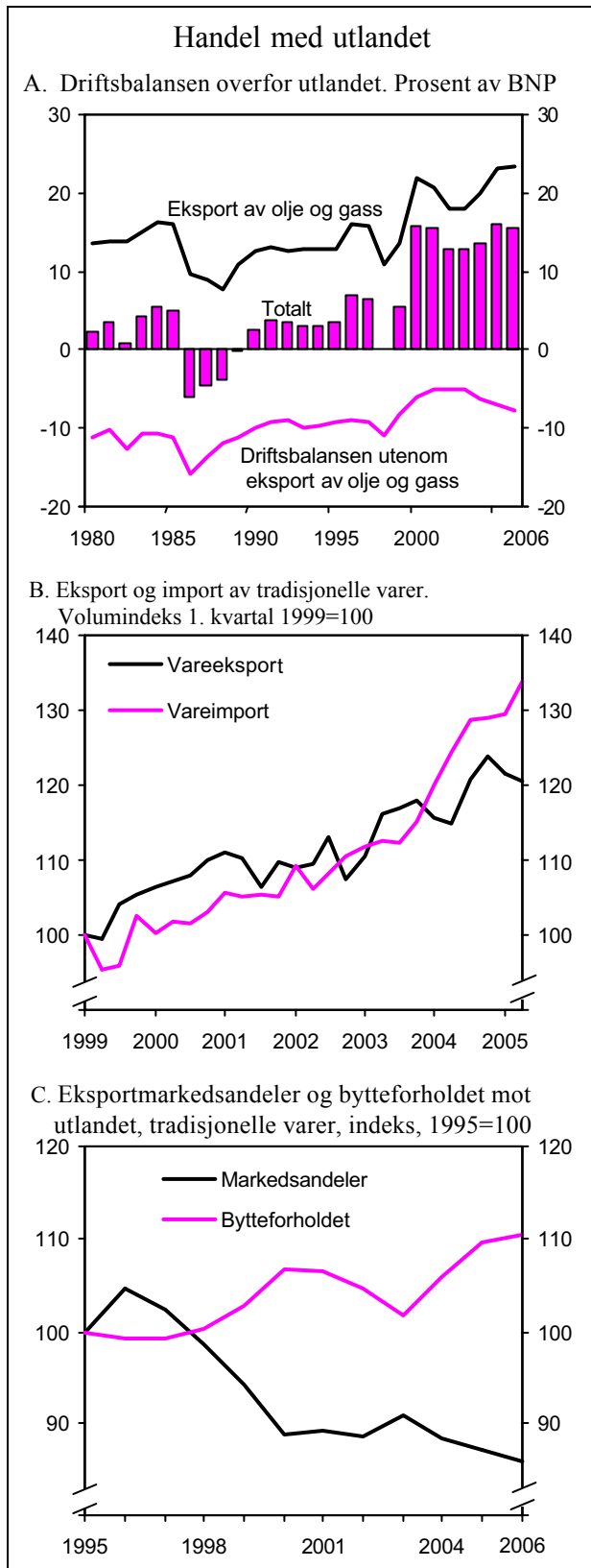
Driftsregnskapet overfor utlandet har vist betydelige overskudd de siste årene som følge av høye oljeinntekter. I fjor kom overskuddet opp i 227,8 mrd. kroner, tilsvarende 13,5 pst. av BNP. Utenom eksport av olje og naturgass viste driftsregnskapet et underskudd på vel 108 mrd. kroner i fjor.

I første halvår i år var overskuddet på driftsregnskapet 137,2 mrd. kroner, som er en økning på 35,6 mrd. kroner sammenliknet med samme periode i fjor. Denne økningen kan i hovedsak henføres til den høye oljeprisen. Overskuddet på driftsregnskapet overfor utlandet anslås til vel 300 mrd. kroner både i år og til neste år, tilsvarende henholdsvis 16,2 pst. og 15,6 pst. av BNP. Ved siste årsskifte utgjorde Norges nettofordringer overfor utlandet 838 mrd. kroner, tilsvarende 49,6 pst. av BNP. Det ventes at nettofordringene øker til 79 pst. av BNP ved utgangen av 2006.

2.5.2 Eksport og import

Eksportvolumet av tradisjonelle varer tok seg opp gjennom 2003 og 2004, etter en svak utvikling de to foregående årene. Selv om foreløpige nasjonalregnskapstall viser at eksportvolumet i første halvår i år var 4,8 pst. høyere enn i tilsvarende periode i fjor, har eksportvolumet utviklet seg svakt gjennom første halvår i år. I 1. kvartal var det hovedsakelig raffinerte produkter, mens det i 2. kvartal var i hovedsak metaller og verkstedprodukter som bidro svak utvikling i eksportvolumet av tradisjonelle varer. På den andre siden har eksportprisene utviklet seg positivt. Prisveksten på eksporten av tradisjonelle varer var på 8,8 pst. i 2004. I første halvår i år fortsatte oppgangen med en vekst på 6,1 pst. sammenliknet med tilsvarende periode i fjor. Prisveksten synes å være relativt bredt basert og omfatter bl.a. eksport av verkstedsvarer, metaller samt fisk og fiskevarer. God vekst internasjonalt og høy etterspørsel etter typiske norske eksportvarer er trolig en viktig årsak til prisveksten. Bl.a. har aluminiumsprisen økt med 11 pst. i årets 8 første måneder sammenliknet med samme periode i fjor. En mer detaljert gjennomgang av eksporten av tradisjonelle varer viser følgende utviklingstrekk:

- Eksporten av *fersk laks* har hatt en klar oppgang den siste tiden, og i årets syv første måneder økte eksportvolumet med mer enn 10 pst. sam-



Figur 2.17 Handelen med utlandet

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

- menliknet med samme periode i fjor. I fjor var volumveksten på nær 5 pst. Det ble innført midlertidig straffetoll på eksport av laks til EU den 27. april, med en tollsats som varierte mellom 6,8 og 24,5 pst. for den enkelte oppdretter. I juli i år ble imidlertid straffetollen erstattet med en minsteprisavtale. Med dagens kronekurs innebærer avtalen en mistepris på om lag 22 kroner pr. kilo laks, godt under dagens markedspris. Den gjeldende ordningen trekker i retning av fortsatt eksportvekst ut året. Avtalen utløper i januar 2006, og det er derfor knyttet usikkerhet til utviklingen neste år. Samtidig viser handelsstatistikken at oppdrettsnæringen i stadig større grad eksporterer til andre områder enn til EU. I første halvår i år økte eksportvolumet til Russland og Ukraina med hhv. 46 og 37 pst.
- Etter flere år med nettoimport av *elektrisitet* ligger det an til en betydelig nettoeksport i 2005. Det må ses i sammenheng med at mye nedbør bidrar til en kraftig øking i produksjonen av elektrisitet samtidig som fyllingsgraden i magasinene øker. Til neste år ventes et mer normalt produksjonsnivå, noe som innebærer nettoimport av elektrisitet. Økt produksjonsvolum og høyt tilsig til vannmagasinene har ført til lavere elektrisitetspriser. Hittil i år har spotprisen på elektrisitet på Nordpool ligget om lag 8 pst. under nivået i samme periode i fjor. I løpet av de siste månedene har imidlertid prisen økt noe. Det må trolig ses i sammenheng med oppgang i elektrisitetsprisene på kontinentet som følge av økte brenselspriser og økt pris på CO₂-kvoter.
 - I tråd med oppgangen i produksjonen i verkstedsindustrien har også eksporten av *verkstedsprodukter* vist sterk vekst de siste kvartalene. Fra første halvår i fjor til første halvår i år økte eksportvolumet med 8,0 pst. Dette bekrefter at denne næringen ikke bare er en viktig leverandør til den norske petroleumssektoren, men at produksjonsveksten også er knyttet til økt eksport til utenlandske markeder.

I denne meldingen legges det til grunn at oppgangen internasjonalt fortsetter gjennom neste år, jf. avsnitt 2.2. Lønnsomheten i flere utekonkurrerende næringer har økt bl.a. som følge av høy prisvekst på norske eksportvarer. På den annen side er den kostnadmessige konkurransevnen målt ved relative timelønnskostnader fortsatt svak, etter flere år med høy kostnadsvekst. Alt i alt anslås nå eksporten av tradisjonelle varer å øke med 3½ pst. i år og 4¼ pst. til neste år. Markedsveksten er anslått til 5 pst. i år og 5¾ pst. til neste år. Ansla-

gene innebærer dermed at norske eksportører fortsetter å tape markedsandeler. Eksportprisene ventes å øke med 4¼ pst. i år, for så å falle med ½ pst. til neste år. Styrkingen av kronekursen i inneværende år øker usikkerheten i anslagene.

Importvolumet av tradisjonelle varer økte med 11 pst. fra 2003 til 2004. Veksten har fortsatt i år i et noe lavere tempo. I første halvår i år var importvolumet 7,8 pst. høyere enn i tilsvarende periode i fjor. Høy etterspørselsvekst innenlands og sterk oppgang i petroleumsinvesteringene bidrar særlig til importveksten. I tillegg har tap av kostnadsmessig konkurransevne gjennom flere år ført til at importkonkurrerende virksomheter taper markedsandeler. En vesentlig andel av importveksten kan tilskrives økt import fra Kina og de nye EU-landene. I årets syv første måneder var verdien av importen fra Kina 20 pst. høyere enn i samme periode i fjor, mens importen fra de nye EU-landene økte med om lag 10 pst. Av den samlede importen av tradisjonelle varer kom 5,1 pst. fra Kina i dette tidsrommet. Det innebærer at det nå bare er fire land vi importerer mer fra enn Kina. Fortsatt sterk etterspørselsvekst innenlands ventes å bidra til relativt høy importvekst i år. Lav importert prisvekst bidrar til å vri etterspørselen over mot importerte varer og tjenester. På den annen side trekker noe lavere vekst i husholdningenes etterspørsel og petroleumsinvesteringer i motsatt retning. Samlet sett antas importvolumet av tradisjonelle varer å øke med 7 pst. i år og 5¼ pst. til neste år.

Etter en *importprisvekst* på tradisjonelle varer på 3,7 pst. i fjor har prisene ligget om lag uendret så langt i år. Den lave veksten må dels ses i sammenheng med styrkingen av kronekursen i første

halvår i år, men også med at en stadig større andel av importen kommer fra lavkostland som Kina og Øst-Europa. Det ventes en oppgang i importprisene på ½ pst. i år. Til neste år ventes en svak nedgang i importprisene.

I tråd med oppgangen internasjonalt tok *eksportvolumet av tjenester* seg klart opp i fjor. Tjenesteeksporten eksklusivt fraktinntekter fra utenriks sjøfart og tjenester tilknyttet petroleumssektoren (olje- og gasstransport mv.) økte med 8,8 pst. Sterk vekst innen eksporten av reisetrafikk (utlendingers konsum i Norge), varehandel og annen privat tjenesteyting bidro til oppgangen. Siden konjunkturbunnen sommeren 2003 har *importvolumet av tjenester* også tatt seg klart opp, og veksten synes å være noe sterkere enn ved tidligere konjunkturoppganger. Importvolumet uten driftsutgifter innen skipsfart og import av tjenester knyttet til oljevirkosomheten økte med over 10 pst. i fjor. Oppgangen var spesielt sterk innen import av reisetrafikk (nordmenns konsum i utlandet) og annen privat tjenesteyting.

Innen utenriks sjøfart økte fraktratene på verdensmarkedet betydelig i løpet av fjoråret, men hitil i år har fraktratene falt en del, noe som isolert sett bidrar til en svakere utvikling i skipsfartens netto fraktinntekter for inneværende år. Fraktratene er imidlertid fortsatt på et historisk sett høyt nivå, og på sikt vil trolig prisnivået bidra til økt transportkapasitet på verdensmarkedet. Tall fra Rederiforbundet viser blant annet at ordretilgangen for nye skip og rigger fra norske rederier har økt med nær 50 pst. det siste året.

En del av den sterke aktivitetsveksten innen bygg- og anleggsbransjen har trolig vært motsvart

Tabell 2.7 Nøkkeltall for handelen med andre varer. Prosentvis endring fra året før

	Årlig gj.snitt 1998–2003	2004	2005	2006
Eksportpris	-0,8	7,9	4,2	-0,6
Importpris	-1,2	3,8	0,6	-1,2
Bytteforhold ¹	0,4	4,0	3,6	0,6
Eksportvolum	2,8	3,0	3,6	4,2
Import hos handelspartnerne	4,6	5,8	5,1	5,9
Eksportmarkedsandel	-1,7	-2,6	-1,5	-1,5
Importvolum	2,6	11,0	7,0	5,2
Hjemmemarkedsandel ²	-1,5	-4,1	-1,6	-2,3

¹ Eksportpris i forhold til importpris.

² Forholdet mellom norske produsenters leveranser av de enkelte varer på hjemmemarkedet og den samlede innenlandske anvendelsen av varene.

av økt import av tjenester fra de nye EU-landene. Tall fra utenriksregnskapet viser imidlertid at verdien av tjenesteimporten fra de nye EU-landene foreløpig er meget lav. I fjor utgjorde importverdien fra disse landene 0,4 pst. av samlet tjenesteimport. Eksportverdien til de nye EU-landene var noe høyere enn importverdien. Norge hadde dermed et overskudd i tjenestehandelen med disse landene i 2004.

2.5.3 Nettofinansinvesteringer og netto kapitalutgang fordelt på sektor

Overskuddet på driftsbalansen pluss netto kapitaloverføringer fra utlandet til Norge motsvares av like store nettofinansinvesteringer for de innenlandske sektorene samlet. For den enkelte sektor er nettofinansinvesteringene definert som sektorens sparing fratrukket nettorealinvesteringer. Innenlandske sektorens samlede nettofinansinvesteringer var om lag 226,8 mrd. kroner i 2004. Som følge av at overskuddet på driftsregnskapet anslås å øke i år, ventes nettofinansinvesteringene å øke tilsvarende.

For hver enkelt sektor kan den finansielle formuesoppbyggingen plasseres som netto fordringsøkning enten overfor andre innenlandske sektorer eller overfor utlandet. Den delen som plasseres utenlands, betegnes som netto kapitalutgang for sektoren. Den samlede netto kapitalutgangen for

alle sektorer korrigert for netto kapitaloverføringer til Norge er lik overskuddet på driftsregnskapet. For landet sett under ett må all finansiell formuesoppbygging finne sted i utlandet.

Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning har vært positive siden 1994. Det ventes at overskuddene målt på denne måten vil være betydelige også i årene framover. Dette må ses i sammenheng med at statens inntekter fra oljevirkomheten ventes å holde seg på et høyt nivå. Nettofinansinvesteringer i privat sektor, dvs. foretakene og husholdningene, utgjorde om lag 34 mrd. kroner i 2004. Husholdningene og de finansielle foretakene hadde positive nettofinansinvesteringer, mens de var negative for ikke-finansielle foretak.

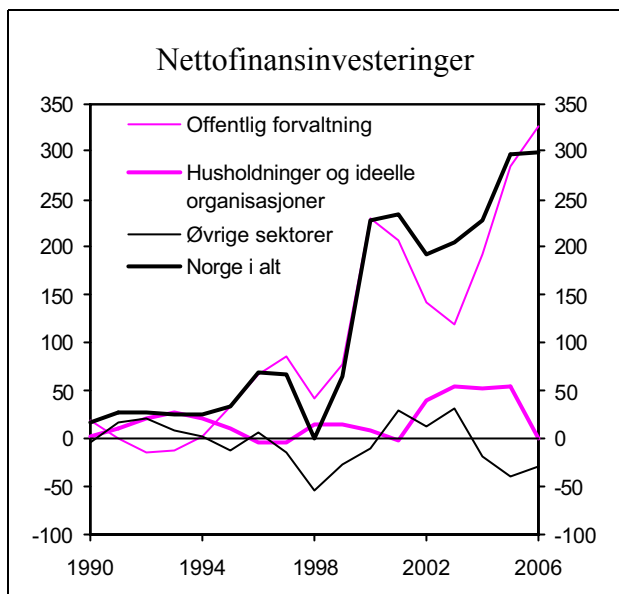
2.6 Arbeidsmarkedet

Norsk økonomi er i en konjunkturoppgang. Erfaringsmessig tar det noe tid fra en konjunkturoppgang starter til personsysselsettingen øker. Dette må ses i lys av at bedriftene ofte er tilbakeholdne med nyansettelser i begynnelsen av en oppgangskonjunktur. Mange bedrifter holder også på ansatte i nedgangskonjunkturer, og går dermed inn i en oppgangskonjunktur med ledig kapasitet i bedriften. I inneværende konjunkturoppgang har i tillegg sykefraværet falt betydelig og det har vært en overgang fra deltids- til heltidssysselsetting som har redusert behovet for nyansettelser. Nedgangen i sykefraværet gjennom 2004 tilsvarer om lag 40 000 normalårsverk. Disse forholdene har bidratt til at sysselsettingen så langt i denne konjunkturoppgangen har økt noe langsommere enn utviklingen i produksjonen isolert sett skulle tilsi.

Det er nå tegn til at *sysselsettingen*, målt i personer, tar seg opp. Ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall var det sysselsatt mer enn 11 000 flere personer i første halvår i år enn i første halvår i fjor. Sesongjustert har sysselsettingen i årets to første kvartaler økt med om lag 4500 personer. Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) tyder på at veksten har fortsatt inn i 3. kvartal.

Det er store forskjeller i hvordan sysselsettingen har utviklet seg i ulike næringer.

– I industrien er det tegn til at sysselsettingsnedgangen har stoppet opp. Etter en nedgang på 22 000 personer fra 2002 til 2004 var sysselsettingen sesongjustert på samme nivå i 2. kvartal i år som i 4. kvartal i fjor. Den sterke veksten i oljeinvesteringene trekker opp sysselsettingen i bl.a. verkstedsindustrien, mens sysselsettingsnedgangen har fortsatt i tekstil- og bekled-



Figur 2.18 Nettofinansinvesteringer etter sektor. Mrd. kroner

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

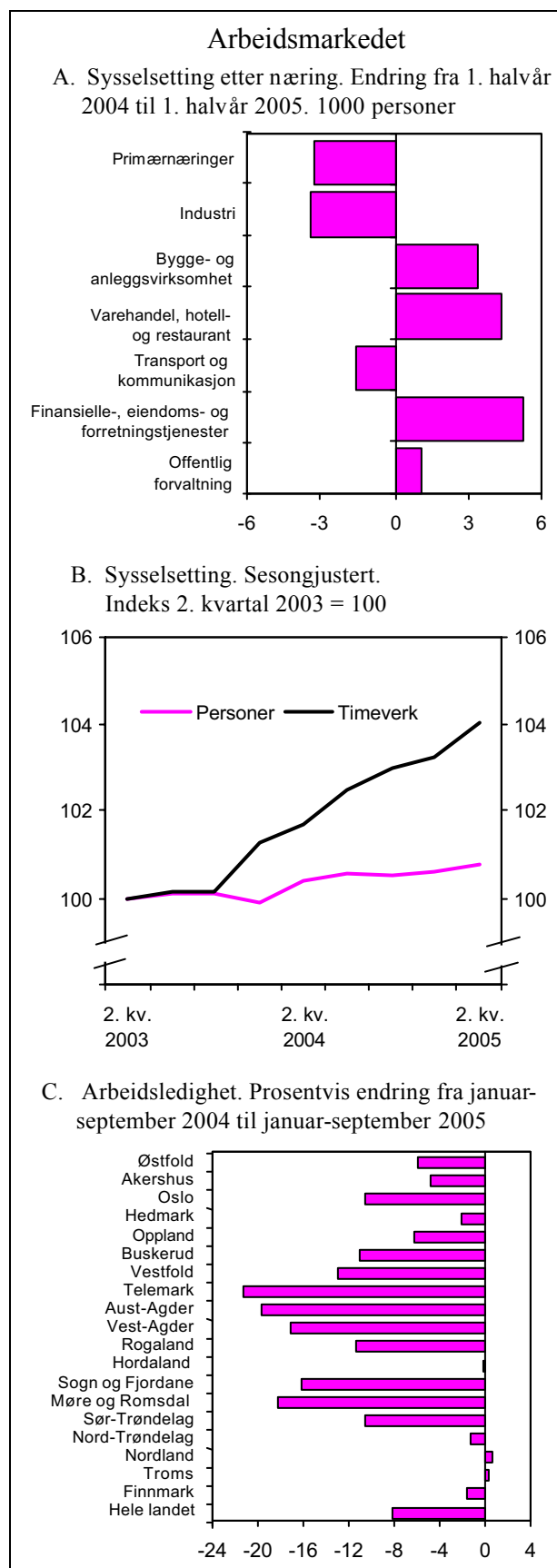
ningsindustrien, nærings- og nytelsesmiddelindustrien og i treforedlingsindustrien.

- I offentlig forvaltning var sysselsettingen i 2. kvartal i år 2000 personer høyere enn ett år tidligere. Mens det var en svak vekst i kommuneforvaltningen og i den sivile statsforvaltningen, ble sysselsettingen i forsvaret redusert.
- I varehandelen og i bygge- og anleggsnæringen var sysselsettingen i 2. kvartal i år 7000 personer høyere enn ett år tidligere. Også i enkelte andre tjenesteytende næringer har sysselsettingen vist oppgang det siste året. Oppgangen må blant annet ses i sammenheng med veksten i husholdningenes etterspørsel.

Ifølge AKU var det i tremånedersperioden juni-august i år sysselsatt 13 000 flere personer enn i foregående tremånedersperiode og 17 000 personer flere enn i gjennomsnitt for fjoråret. De seneste AKU-tallene tyder på at sysselsetningsveksten er i ferd med å tilta. Aetats bedriftsundersøkelse peker i samme retning. Ifølge undersøkelsen er bedriftenes forventninger til sysselsetningsutviklingen det kommende året noe mer optimistisk nå enn for ett år siden. Særlig gjelder dette bedrifter innen bygge- og anleggsnæringen og i deler av privat tjenesteyting. I denne meldingen anslås det at sysselsettingen vil øke med 0,5 pst. fra 2004 til 2005, tilsvarende en økning på 12 000 personer. I 2006 anslås sysselsettingen å øke med 0,8 pst., tilsvarende 18 000 personer.

Veksten i utførte timeverk har vært klart sterkere enn veksten i personsysselsettingen de siste årene. Fra første halvår 2004 til første halvår 2005 økte antall utførte timeverk i fastlandsøkonomien med vel 2 pst. Timeverkene økte sterkest innen bygge- og anleggsnæringen, der økningen var på hele 5 pst. i denne perioden. I tillegg var det en klar økning i utførte timeverk i enkelte tjenesteytende næringer. Det er flere grunner til at veksten i timeverkene har vært sterkere enn veksten i personsysselsettingen.

- Fra 2003 til 2004 falt det samlede sykefraværet med over 13 pst. ifølge Statistisk sentralbyrås sykefraværstatistikk, og i 2. kvartal i år var sykefraværet 12 pst. lavere enn i samme periode i fjor. Nedgangen i sykefraværet gjennom 2004 tilsvarer om lag 40 000 normalårsverk.
- Ifølge AKU økte heltidssysselsettingen med 14 000 personer fra 2. kvartal 2004 til 2. kvartal 2005. I samme periode ble deltidssysselsettingen redusert med 9000 personer. Nedgangen har vært størst blant personer som arbeider kort deltid, dvs. under 20 timer i uka. Overgang



Figur 2.19 Arbeidsmarkedet

Kilder: Aetat og Statistisk sentralbyrå.

Boks 2.6 To mål på arbeidsledighet

Det er to offisielle mål på arbeidsledigheten i Norge, AKU-ledigheten, som er arbeidsledigheten målt ved Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU), og arbeidsledige registrert ved arbeidskontorene. AKU-ledigheten vil som følge av utvalgsusikkerhet vise kortsiktige svingninger som ikke skyldes reelle endringer i arbeidsmarkedet. For å bli klassifisert som arbeidsledig i både AKU og i Aetat register kreves det at man er helt uten arbeid, man skal nylig ha forsøkt å finne arbeid og man skal være tilgjengelig for arbeid. Aetat krever i tillegg at man skal ha søkt arbeid via Aetat og at man ikke deltar på arbeidsmarkedstiltak. AKU-ledigheten fanger opp arbeidsledige personer som ikke melder seg hos Aetat. Dette vil typisk være personer med liten tilknytning til arbeidsmarkedet, som ikke har dagpengerettigheter. Særlig gjelder dette ungdom. I tillegg kan AKU fange opp personer på ordinære arbeidsmarkedstiltak og yrkeshemmede registrert hos Aetat.

Over tid viser de to målene en stort sett parallell utvikling, men det kan være avvik over kortere tidsperioder. Mens den registrerte ledigheten har fortsatt å falle i 2005, etter å ha falt i gjennom 2004, har AKU-ledigheten økt i 2005. Ved utgangen av september var den registrerte ledigheten 9500 personer lavere enn ett år tidligere, mens AKU-ledigheten i perioden juni-august var 9000 personer høyere enn ett år tidligere.

Statistisk sentralbyrå har gjennomført en kobling av AKU-data og data fra Aetats register for å avdekke årsaker til den avvikende utviklingen i de to ledighetsmålene. For å unngå ulikt

sesongmønster i de to datakildene er det tatt utgangspunkt i tall for første halvår 2004 og første halvår 2005.

Undersøkelsen viser at 55 pst. av de som er registrert som ledige i første halvår 2005 er klassifisert som arbeidsledige også i AKU, 20 pst. var klassifisert som sysselsatte og 26 pst. var klassifisert som utenfor arbeidsstyrken.

Undersøkelsen tyder på at tilfeldigheter ved utvalget i AKU har bidratt til at AKU undervurderer nedgangen i ledigheten, samt at noe av nedgangen i registrert ledige fra første halvår 2004 til første halvår 2005 kom blant personer som var registrert som sysselsatte i AKU. Dette vil for eksempel være personer som har hatt en tilfeldig jobb i referanseuka i AKU. Færre personer i denne gruppen av registrert ledige vil ikke gi nedgang i AKU-ledigheten.

Veksten i AKU-ledigheten det siste året kom i hovedsak blant personer som er registrert som yrkeshemmet hos Aetat.

Aetat overtok ansvaret for å vurdere om personer oppfyller de medisinske vilkårene for å motta attføringspenger fra og med 1. juli i fjor. Disse må nå melde seg ved arbeidskontoret på linje med registrert arbeidsledige. Dette har trolig medført at de i større grad enn tidligere oppfatter seg som aktive arbeidssøkere. De siste årene har Aetat dessuten hatt en betydelig økning i antall yrkeshemmede, noe som blant annet skyldes at en i større grad enn tidligere skal forsøke attføring før uføretrygd innvilges.

Det ser også ut til at flere deltakere på ordinære arbeidsmarkedstiltak nå klassifiserer seg som arbeidsledige i AKU sammenliknet med samme periode i fjor.

fra deltid til heltid bidrar også til at antallet undersysselsatte, dvs. personer som ønsker en økt stillingsprosent, er redusert med 3000 personer det siste året.

Alt i alt ventes antall utførte timeverk å øke med 1½ pst. i 2005 og med 0,2 pst. i 2006. Lavere timeverksvekst i 2006 enn i 2005 må blant annet ses i sammenheng med at sykefraværet ventes å stabilisere seg, og at det er to færre virkedager i 2006 enn i 2005.

I Norge er det to offisielle mål på *arbeidsledigheten*, AKU-ledigheten, som er arbeidsledigheten målt ved Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse, og ledige registrert ved arbeidskontorene, jf. boks 2.6. Ifølge AKU var det i perioden juni-august i år 116 000 arbeidssøkere uten arbeidsinntekt, tilsvarende 4,8 pst. av arbeidsstyrken. Dette var 0,3 prosentpoeng, eller 9000 personer, mer enn ett år tidligere og 0,1 prosentpoeng mer enn i den foregående tremånedersperioden. Det er særlig blant kvinner at ledigheten har økt ifølge AKU. Det ventes at økning i personsysselsettingen framover

Boks 2.7 Arbeidsinnvandring fra de nye EØS-landene

Etter at EU/EØS 1. mai 2004 ble utvidet med ti nye land har arbeidsinnvandringen til Norge fra disse landene økt klart. I perioden januar-august i år ble det utstedt totalt 27 900 arbeidstillatelser til personer fra de nye EØS-landene, inklusive fornyelser, mot 17 000 i samme periode i 2003. At en person får utstedt arbeidstillatelse er ikke ensbetydende med at personen har jobb. I tillegg er arbeidstillatelsene av varierende varighet, og en stor andel gjelder for kortvarig arbeid. Kortvarige arbeidsforhold fanges i liten grad opp i den vanlige sysselsettingsstatistikken.

Personer som forventes å oppholde seg mer enn seks måneder i Norge vil som hovedregel få koden «registrert bosatt» i Folkeregisteret og blir tildelt fødsels- og personnummer. Personer registrert som bosatte i Folkeregisteret kommer med i grunnlaget som Arbeidskraftundersøkelsen trekker utvalget fra. Personer som ikke forventes å oppholde seg lenge nok til å bli «registrert bosatt», vil også kunne få et identifikasjonsnummer i Folkeregisteret – et såkalt D-nummer. Dette nummeret kan bl.a. benyttes i forbindelse med bankkontotjenester og arbeidsgivers innbetaling av skatt. Selv om arbeidstakere ikke har personnummer, og dermed ikke blir inkludert i utvalgsgrunnlaget for AKU, blir de i stor grad fanget opp i annen statistikk og registre.

Enkeltpersoner som kommer til Norge og har et arbeidsforhold som varer utover 6 dager skal meldes til arbeidstaker-/arbeidsgiverregisteret. Dette registeret dekker imidlertid ikke arbeid for utenlandske arbeidsgivere med oppdrag innen bygge- og monteringsarbeid og arbeid på sokkelen. Arbeidstakere som utfører slikt arbeid registreres imidlertid hos Sentral-

skattekontoret for utenlandssaker. I disse to registrene kan man skille ut personer med D-nummer, og på den måten tallfeste hvor mange som er registrert som arbeidstakere i Norge uten å være registrert bosatte i Norge.

Statistisk sentralbyrå produserer med utgangspunkt i de nevnte registrene statistikk over antall sysselsatte personer som ikke er registrerte bosatte, og derfor ikke dukker opp i den tradisjonelle sysselsettingsstatistikken. Ifølge denne statistikken var det 26 000 lønnsstakere i 4. kvartal 2004 som ikke var registrert bosatt i Norge (eksklusive sjøfolk fra ikke-EØS land på norske skip i utenriksfart). Av disse kom 3000 personer fra de nye EØS-landene. Dette er en økning på om lag 700 personer sammenliknet med 4. kvartal 2003. Selv om registrene skal dekke det meste av lønnsstakerforholdene, kan imidlertid kvaliteten på dataene være problematisk. Det må ses i forbindelse med at små bedrifter kan være ukjent med regelverket, så vel som språklige eller andre misforståelser. Personer ansatt i utenlandske utleiebyråer basert kun i hjemlandet vil i liten grad fanges opp i disse registrene.

Selvstendig næringsdrivende som tar jobb som såkalt enkeltpersonforetak blir registrert i Bedrifts- og Foretaksregisteret. Det er mulig å identifisere hvilket land de selvstendig næringsdrivende kommer fra. Ifølge registeret var det i 4. kvartal 2004 155 nyetablerte enkeltpersonforetak med landbakgrunn i de nye EØS-landene. Av disse var 90 registrert i Oslo eller Akershus. Mer enn 100 av enkeltpersonforetakene hadde bakgrunn fra Polen, og klart flest av enkeltpersonforetakene er engasjert i bygge- og anleggsnæringen.

vil føre til at AKU-ledigheten avtar, og det anslås nå en AKU-ledighet på 4,5 pst. som gjennomsnitt for 2005 og 4,1 pst. for neste år.

Etter å ha avtatt gjennom 2004 har den registrerte ledigheten fortsatt å avta i 2005. Ved utgangen av september var det registrert 80 500 helt ledige personer ved arbeidskontorene. Dette er 9500 personer færre enn ett år tidligere. Summen av registrerte ledige og personer på ordinære arbeidsmarkedstiltak er redusert med nesten

13 000 personer det siste året. Justert for normale sesongvariasjoner var den registrerte ledigheten ved utgangen av september 7200 personer lavere enn ved årsskiftet. Summen av helt ledige personer og personer på ordinære arbeidsmarkedstiltak avtok med 11 300 i den samme perioden. Den registrerte ledigheten utgjør nå 3,4 pst. av arbeidsstyrken justert for normale sesongvariasjoner.

Det er særlig blant menn at nedgangen i den registrerte ledigheten har vært sterk, noe som må

Tabell 2.8 Hovedtall for utviklingen på arbeidsmarkedet. Prosentvis endring fra året før

	Nivå 2004	Årlig gj.snitt 1997–2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Etterspørsel etter arbeidskraft:</i>							
Utførte timeverk. Mill.	3134	0,7	-1,1	-1,2	2,0	1,5	0,2
Gjennomsnittlig arbeidstid	1361	-0,7	-1,8	-0,6	1,8	1,0	-0,6
Sysselsetting, 1000 personer	2303	1,4	0,1	-0,6	0,2	0,5	0,8
<i>Tilgang på arbeidskraft:</i>							
Befolkning 16–74 år, 1000 personer	3282	0,4	0,6	0,7	0,8	0,8	0,9
Arbeidsstyrken, 1000 personer	2382	1,1	0,7	-0,1	0,3	0,5	0,4
<i>Nivå:</i>							
Yrkesfrekvens (16–74 år) ¹		73,2	73,5	72,9	72,6	72,3	72,0
Yrkesfrekvens (16–64 år) ¹		80,5	80,3	79,3	79,1	...	...
AKU-ledige ²		3,5	3,9	4,5	4,5	4,5	4,1
Registrerte arbeidsledige ^{2,3}		2,8	3,2	3,9	3,9	3,5	...

¹ Arbeidsstyrken i pst. av befolkningen i yrkesaktiv alder.

² I prosent av arbeidsstyrken.

³ Brudd i serien i 1999. For årene 1997–1998 er det beregnet tall som er i samsvar med omleggingen.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Aetat og Finansdepartementet.

ses i sammenheng med at ledighetsnedgangen har vært sterkest i typiske mannsdominerte yrker som naturvitenskapelige fag og industriarbeid. Det samme mønsteret ser vi av tallene for helt ledig permitterte personer, som var 20 pst. lavere ved utgangen av september enn ett år tidligere. Siden september i fjor har den registrerte ledigheten avtatt i alle fylker. Nedgangen i ledigheten har vært sterkest i Aust-Agder og Telemark. I 2004 var det i gjennomsnitt 91 600 helt ledige personer, svarende til 3,9 pst. av arbeidsstyrken. Den registrerte ledigheten ventes å avta til i gjennomsnitt 3,5 pst. av arbeidsstyrken i 2005.

Arbeidsstyrken, som er summen av sysselsatte og arbeidsledige målt ved AKU, har sesongjustert økt med 16 000 personer fra forrige tremånedersperiode til perioden juni-august i år. Sammenliknet med perioden juni-august i fjor har arbeidsstyrken økt med 26 000 personer. Selv med denne oppgangen er yrkesfrekvensen stadig 1,5 prosentpoeng lavere i 2. kvartal i år enn i 2. kvartal i 2002. Demografiske forhold tilsier isolert sett en vekst i arbeidsstyrken på 13 000 personer i år og neste år. Veksten i arbeidsstyrken anslås i denne meldingen til 12 000 personer, eller 0,5 pst., i 2005 og til 10 000 personer svarende til 0,4 pst. i 2006.

Selv om ledigheten foreløpig er redusert mindre enn oppgangen i fastlandsøkonomien isolert

sett skulle tilsi, er ledigheten i Norge lav i internasjonal sammenheng. I tillegg er yrkesfrekvensene høye. I OECD er det kun Sveits, Danmark og Island som har en høyere yrkesdeltakelse enn Norge blant personer i aldersgruppen 16–64 år. Det er særlig blant eldre at yrkesfrekvensen er høy i Norge, men også yrkesfrekvensen blant kvinner er høy sammenliknet med andre land.

Tabell 2.9 Personer i og utenfor arbeidsstyrken ifølge AKU. Prosent av befolkningen i aldersgruppen 16–66 år

	2001	2004	Endring 2001– 2004
I arbeidsstyrken	79,4	78,0	-1,4
Sysselsatte	76,5	74,5	-2,0
Arbeidsledige	2,8	3,5	0,7
Utenfor arbeidsstyrken	20,6	22,0	1,4
Uføre og førtidspensjonister	8,9	9,7	0,8
Under utdanning ...	7,2	7,5	0,3
Rest	4,5	4,8	0,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

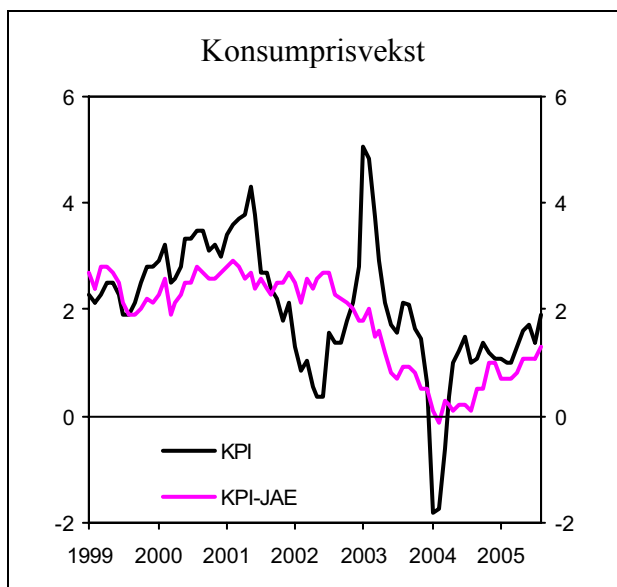
2.7 Konsumpriser, lønn og konkurranseevne

2.7.1 Prisutviklingen

Konsumprisene (KPI) økte med 1,9 pst. fra august i fjor til august i år, 0,5 prosentpoeng mer enn tolv månedersveksten i juli. Økte priser på elektrisitet og klær trakk prisveksten opp fra juli til august. Generelt er det økte priser på bensin og transporttjenester og vekst i husleiene som trekker tolv månedersveksten opp, mens klesprisene og prisene på møbler og audiovisuelt utstyr trekker i motsatt retning. Justert for avgiftsendringer og utenom energivarer (KPI-JAE) økte prisene med 1,3 pst. fra august 2004 til august i år. KPI-JAE har tatt seg opp det siste året fra en årsvekst på bare 0,1 pst. i august 2004, jf. figur 2.20.

Målt ved den harmoniserte konsumprisindeksen (HKPI), som brukes ved sammenlikninger mellom land i EØS-området, er prisveksten fortsatt noe lavere i Norge enn i EU. I august var tolv månedersveksten i HKPI 1,8 pst. i Norge og 2,2 pst. i EU.

Etter tre års sammenhengende og til dels kraftig prisnedgang på *importerte konsumvarer* har nedgangen i importprisene vært mindre de siste månedene. I august i år lå prisene på importerte konsumvarer på samme nivå som ett år tidligere.



Figur 2.20 Konsumprisvekst totalt (KPI) og justert for avgiftsendringer og utenom energivarer (KPI-JAE). Prosentvis endring fra samme måned året før

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Målt på tolv månedersbasis økte prisveksten med 1,0 prosentpoeng fra juli. Det var særlig utviklingen i klesprisene som trakk opp. Bilprisene, som utgjør en stor andel av prisene på importerte konsumvarer, har vært om lag uendret siden januar.

Som følge av blant annet moderat lønnsvekst og sterk konkurranse er prisveksten på *norskproduserte varer og tjenester justert for avgiftsendringer og utenom energivarer* fortsatt lav. Disse prisene økte med vel 2,0 pst. fra august i fjor til august i år. Prisveksten på tjenester ligger vanligvis over prisveksten på varer, og tolv månedersveksten i tjenestepriene var i august på 2,6 pst. Prisveksten er høyere for tjenester der lønn er den dominerende prislefaktoren enn for tjenester der lønn har mindre vekt. Prisene på konsumvarer som er lite påvirket av prisene på verdensmarkedet, økte med 1,6 pst. fra august i fjor til august i år. I samme periode økte prisene på konsumvarer som er påvirket av verdensmarkedet på grunn av stort importinnhold med 1,5 pst., mens prisene på konsumvarer som er påvirket av verdensmarkedet på grunn av konkurranse fra utlandet, falt med 0,5 pst.

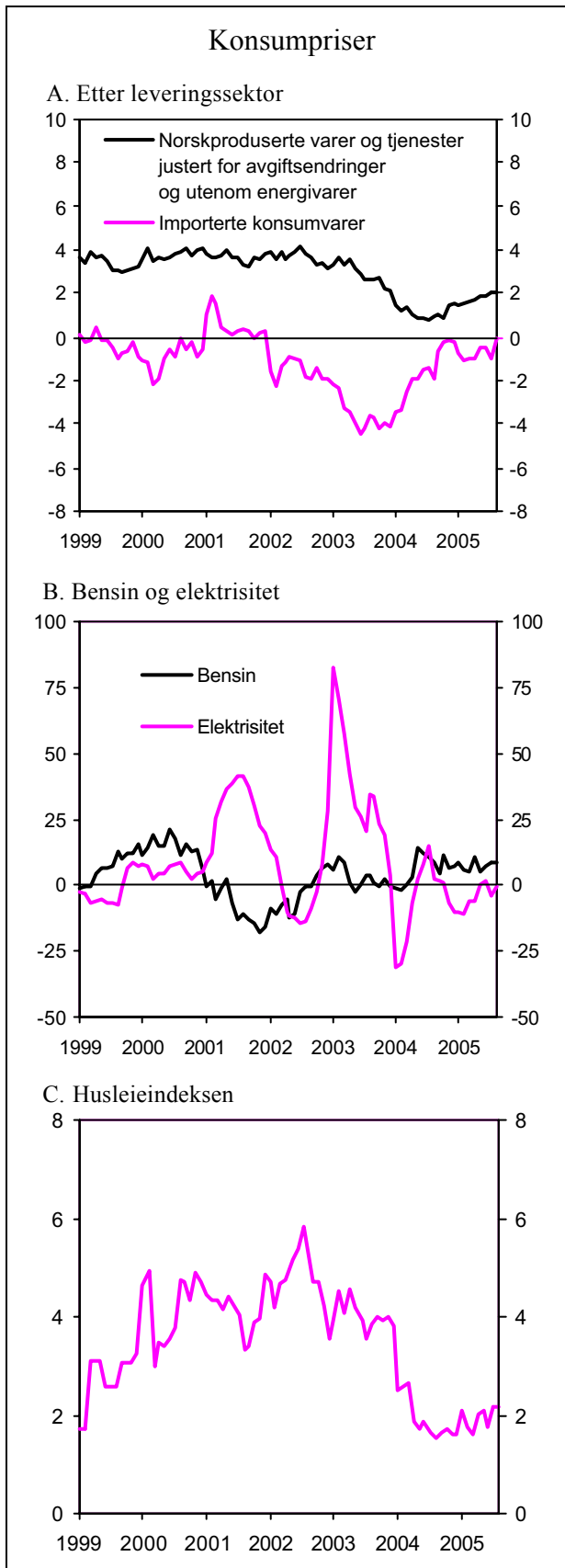
Prisene på flybilletter har hittil i år økt med 11,0 pst., men ligger likevel fortsatt et godt stykke under prisenivået ved inngangen til 2002.

Husleiene er den enkeltkomponenten som har størst vekt i KPI (om lag 16 pst.), og endringer i denne delindeksen vil dermed ha stor betydning for utviklingen i totalindeksen. Husleieindeksen inkluderer både beregnet husleie og betalt husleie. Beregnet husleie skal uttrykke verdien på tjenestene som selveiere og andelseiere mottar av boligen sin, mens betalt husleie er husleie for leietakere. Veksten i husleiene ser ut til å være på vei opp. I august var tolv månedersveksten 2,2 pst., mot 1,6 pst. sommeren 2004. Veksten i husleiene er imidlertid fortsatt lav sammenliknet med tidligere år, jf. figur 2.21C. De siste fem årene har gjennomsnittlig tolv månedersvekst i husleiene vært 3,5 pst.

Elektrisitetsprisene har det siste året svingt langt mindre enn i perioden fra vinteren 2002 til vinteren 2004, jf. figur 2.21B. I august i år var elektrisitetsprisene 0,5 pst. lavere enn ett år tidligere, men kraftkontrakter på den nordiske kraftbørsen NordPool indikerer en moderat økning i gjennomsnittlig elektrisitetspris fra 2005 til 2006.

Konsumprisanslagene for 2005 og 2006 er bl.a. basert på:

- *Prisveksten hos våre handelspartnere* er fortsatt lav. Prisveksten anslås til 1,6 pst. i år og 1,7 pst. neste år.
- *Lønnsveksten* har avtatt klart siden 2002. Anslagene for lønnsveksten i 2005 og 2006, på hen-



Figur 2.21 Konsumpriser. Prosentvis endring fra samme måned året før

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

holdsvi 3¼ og 3½ pst., innebærer isolert sett lavere forventede inflasjonsimpulser fra lønns-kostnadene.

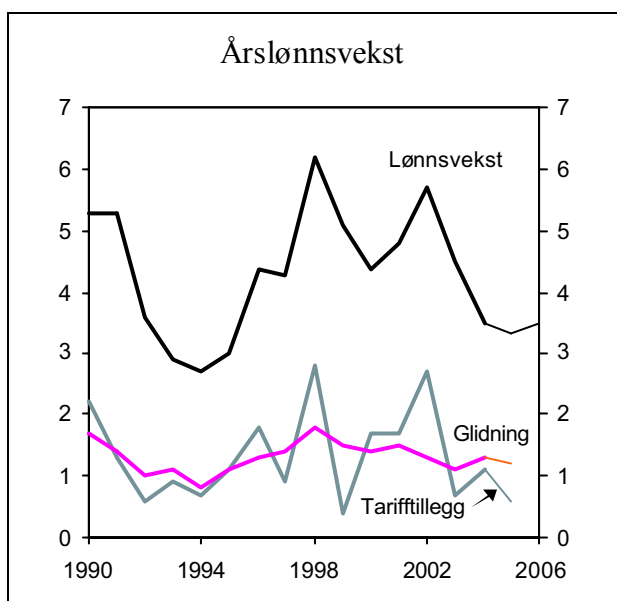
- Det legges til grunn en gradvis økning i rentene i tråd med markedets forventninger. Renten inngår ikke direkte i konsumprisindeksen, men renteendringer har likevel betydning for konsumprisutviklingen. Økt rente kan påvirke husleiene bl.a. gjennom økte kostnader for utleier. Renten har også betydning for det generelle kostnadsnivået i næringslivet. Økt rente bidrar også til lavere aktivitetsvekst og vil dermed dempe lønns- og prisveksten.
- Den *importveide kronkursen* har styrket seg de siste månedene, etter å ha svekket seg noe i begynnelsen av 2005. I denne meldingen er det lagt til grunn en gjennomsnittlig styrking av den importveide kronkursen med 3,3 pst. fra 2004 til 2005 og 0,1 pst. fra 2005 til 2006. Den moderate kronesvekkelsen i 2004 bidrar isolert sett til å redusere fallet i prisene på importerte konsumvarer, mens utviklingen i inneværende år trekker i motsatt retning.
- Gjennomsnittlig *råoljepris* anslås til 350 kroner pr. fat både i inneværende år og i 2006. Økning i oljeprisen har bidratt til oppgang i prisene på drivstoff, og i august var prisen på bensin 8,4 pst. høyere enn ett år tidligere. Redusert raffinerikapasitet og økte marginer i raffinering i etterkant av orkanene Katrina og Rita, har gitt økte bensinpriser de siste månedene. Gjenoppbygging av raffinerikapasiteten trekker i retning av en nedgang i bensinprisen gjennom 2006.
- KPI-JAE er justert for den direkte effekten av økningen i energiprisene. Økte energipriser vil imidlertid påvirke kostnadene til bedrifter som bruker energi som innsatsfaktor i produksjon eller der transport utgjør en viktig del av produksjonen. Høye råoljepriser vil dermed etter hvert kunne påvirke KPI-JAE via økte transport- eller produksjonskostnader, dersom disse overveltes i konsumprisene. Det knytter seg stor usikkerhet til hvor store slike annenrundeeffekter vil bli. Eventuelle effekter vil dessuten avhenge av konkurranseforholdene i de enkelte produktmarkedene. Høy kapasitetsutnyttning kan imidlertid tilsi en viss overveltning av økte oljepriser i konsumprisene, i hvert fall dersom oljeprisene forblir høye.

Veksten i KPI anslås nå til 1½ pst. i 2005 og 1¾ pst. i 2006. Samlet sett forventes ikke utviklingen i energiprisene i særlig grad å bidra til endring i kon-

sumprisene i 2006. Elektrisitetsprisene ventes å øke noe fra 2005 til 2006, men dette motvirkes av en forventet gradvis nedgang i bensinprisene. I inneværende år ventes energiprisene å trekke konsumprisene opp med vel 0,1 prosentpoeng. Det foreslåtte avgiftsopplegget, som bl.a. innebærer at matmomsen økes fra 11 til 13 pst., bidrar isolert sett til at veksten i KPI neste år vil bli litt høyere enn veksten i KPI-JAE. Moderat lønnsvekst og sterk krone ventes å bidra til at veksten i KPI-JAE både i år og neste år blir relativt lav. Veksten i KPI-JAE anslås til 1 pst. i 2005 og 1½ pst. i 2006.

2.7.2 Lønnsutviklingen

Årslønnsveksten avtok fra 4,5 pst. i 2003 til 3,5 pst. i 2004, ifølge Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU). Lønnsoverhenget inn i 2005 anslås av TBU til 1,4 pst. I enkelte områder ble det i 2004-oppgjøret avtalt tillegg som først kommer til utbetaling i inneværende år. Disse tilleggene anslås å gi et bidrag til årslønnsveksten i 2005 på om lag ¼ pst. Årets lønnsoppgjør har vært et mellomoppgjør. I årets oppgjør i LO/NHO-området ble det gitt et generelt tillegg på 1 krone. Det ble videre gitt et lavtlønnstillegg på ytterligere 1 krone pr. time i de områdene som ikke har lokal forhandlingsrett. Oppgjøret i LO/NHO-området



Figur 2.22 Årslønnsvekst for alle grupper. Prosentvis endring fra året før.

Kilder: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og Finansdepartementet.

satte i stor grad rammen for de etterfølgende oppgjørene.

Ifølge kvartalsvise nasjonalregnskapstall økte lønn pr. normalårsverk for alle grupper med 3,4 pst. i 2. kvartal i år sammenliknet med samme kvartal i fjor. I industrien var økningen på 4 pst. og i bygge- og anleggsnæringen 2,7 pst. Den moderate lønnsveksten i bygge- og anleggsnæringen kan tyde på at arbeidskraft fra de nye EØS-landene kan ha avdempet flaskehalser i arbeidsmarkedet. Også innen forretningsmessig tjenesteyting har lønnsveksten vært svak. Denne næringen vil i nasjonalregnskapet fange opp alle som er ansatt gjennom vikarbyråer, uavhengig av hvilken næring de faktisk arbeider i.

Den gjennomsnittlige årslønnsveksten anslås i denne meldingen til 3¼ pst. i år og 3½ pst. neste år. For i år er dette en nedjustering på ¾ prosentpoeng siden Nasjonalbudsjettet 2005. Økningen i årslønnsveksten fra 2005 til 2006 må ses i sammenheng med at tariff tilleggene erfaringsmessig er noe høyere ved hovedoppgjør enn ved mellomoppgjør. Dessuten øker sysselsettingen, og lønnsomheten i næringslivet er bedret. Økt arbeidsinnvandring fra nye EØS-land, jf. boks 2.7, kan derimot virke dempende på lønnskravene.

Lønnsanslagene for 2005 og 2006 er blant annet basert på følgende.

- Lønnsoverhenget for alle grupper inn i 2005 var ifølge TBU 1,4 pst., med store variasjoner mellom grupper. For heltidsansatte i HSH-bedrifter er overhenget beregnet til 0,7 pst., mens overhenget for ansatte i staten er anslått til 1,9 pst.
- De avtalte tariff tilleggene i 2005 anslås å bidra med vel ½ prosentpoeng til årslønnsveksten fra 2004 til 2005.
- Lønnsglidningen er anslått å bidra med nærmere 1¼ prosentpoeng til lønnsveksten for alle grupper under ett i 2005. Lønnsglidningen har vært relativt stabil de siste årene, og har i gjennomsnitt bidratt med 1,4 prosentpoeng til årslønnsveksten både de siste fem hovedoppgjørene og de siste fem mellomoppgjørene.

Med den konsumprisveksten som er lagt til grunn i denne meldingen, vil lønnsvekstanslagene gi en reallønnsvekst på om lag 1¾ pst. både i 2005 og i 2006. Dette er i underkant av den gjennomsnittlige reallønnsveksten de siste ti årene.

Innføringen av obligatorisk tjenstepensjon i 2006 vil påvirke bedriftenes lønnskostnader. Det er lagt til grunn at de samlede lønnskostnadene i privat sektor vil øke med 3¾ pst. i 2006.

Boks 2.8 Noen lønnsbegreper

Årslønn for en lønnstakergruppe, slik den beregnes av Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene, er definert som gjennomsnittlig årslønn for arbeidstakere som utfører et fullt, avtalefestet årsverk. Godtgjørelse for overtid samt effekter av arbeidskonflikter og variasjoner i antall virkedager mv. er holdt utenfor.

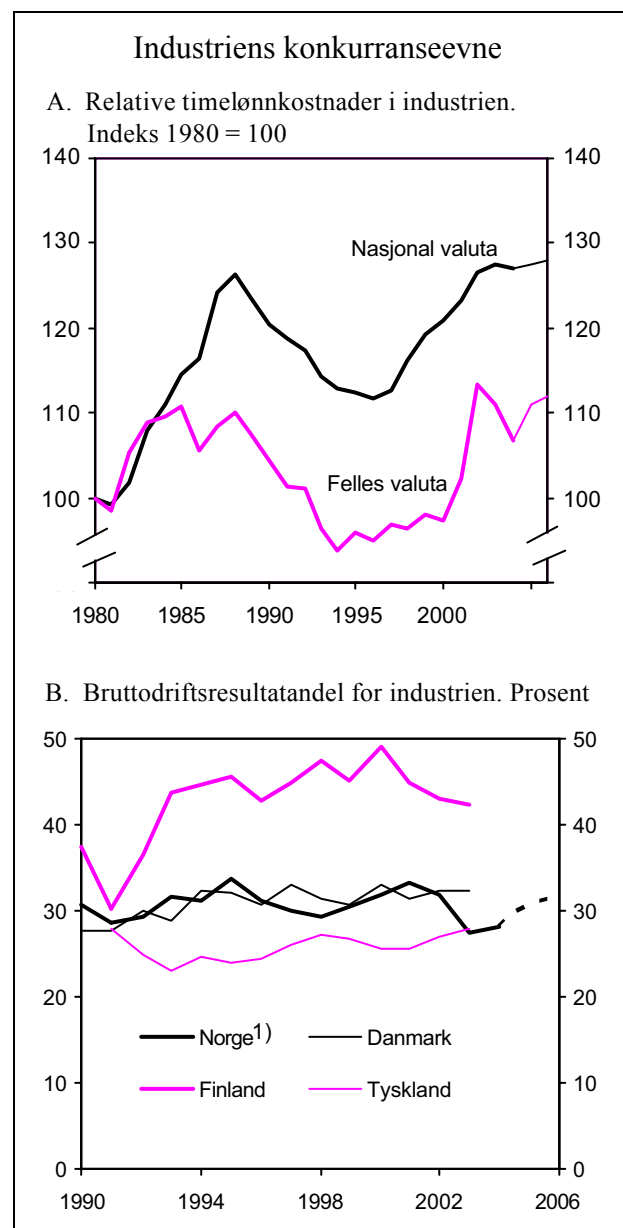
Veksten i årslønn bestemmes av overhenget fra året før, bidrag fra tillegg gjennom året forhandlet fram ved sentrale og bransjevise forhandlinger og bidrag fra lønnsglidning gjennom året.

- *Lønnsoverhenget* viser hvor høyt lønnsnivået er ved utgangen av året i forhold til årsgjennomsnittet.
- *Tariffmessig lønnsøkning* er lønnsøkning fastsatt i tariffavtaler som følger av sentrale eller forbundsvisse forhandlinger mellom arbeidstakernes og arbeidsgivernes organisasjoner. Tariffmessig lønnsøkning kan være generelle tillegg, lavtlønnstillegg, garantitillegg, tillegg på minstelønnsatser mv. For enkelte grupper blir lønningene i hovedsak fastsatt gjennom de sentrale forhandlingene, mens andre grupper også kan oppnå lønnstillegg gjennom lokale forhandlinger.
- *Lønnsglidningen* i en periode framkommer beregningsmessig som forskjellen mellom total lønnsøkning på den ene side og summen av overhenget inn i perioden og den tariffmessige lønnsøkningen i perioden på den annen side. Lønnsglidningen påvirkes bl.a. av forhandlinger i den enkelte bedrift (lokale forhandlinger) og endret sammensetning av arbeidsstokken. Noen grupper, eksempelvis funksjonærene i NHO-bedriftene, får normalt lønnen fastsatt utelukkende gjennom lokale forhandlinger.

Lønn pr. timeverk er et nasjonalregnskapsbegrep som er lik forholdstallet mellom utbetalt lønn inklusive alle tillegg og antall utførte timeverk. Total lønn omfatter alle lønnsutbetalinger, herunder overtidsgodtgjørelse og lønn under sykdom, fødselspermisjoner mv. som betales av arbeidsgiver. Antall utførte timeverk regnes inklusive overtid, mens fravær holdes utenom.

2.7.3 Industriens konkurranseevne

I de fleste bedrifter vil lønnskostnadene, både direkte og indirekte via leveranser fra andre sektorer, være den dominerende kostnadskomponenten. Høyere kostnadsvekst i Norge enn hos våre handelspartnere vil over tid bidra til at konkurranseevnen svekkes, og at de sektorene som er utsatt for konkurranse fra utenlandske produsenter taper markedsandeler. Et mål på den kostnadmessige konkurranseevnen for industrien er forholdet mellom timelønnskostnadene i Norge og hos handelspartnerne regnet i felles valuta. De relative lønns-



Figur 2.23 Industriens konkurranseevne

¹⁾ Eksklusive raffinerte oljeprodukter.

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

Boks 2.9 Konkurranssevne

Den omfattende deltakelsen i det internasjonale varebyttet har gjort det mulig for Norge å oppnå en langt høyere materiell levestandard enn hva som ville vært mulig i en økonomi som var vesentlig mer skjermet overfor utenlandsk konkurranse. Land som deltar i det internasjonale vare- og tjenestebytet, må over tid ha en rimelig balanse i utenriksøkonomien. Fordelen ved det internasjonale varebyttet vil bli vesentlig redusert hvis vi ikke samtidig kan sørge for en full og effektiv ressursutnyttelse og en akseptabel inntektsfordeling. Et lands konkurransevne er derfor landets evne til å sikre høyest mulig avlønning av innsatsfaktorene i samfunnet, samtidig som en opprettholder en rimelig balanse i utenriksøkonomien over tid og har full og effektiv ressursutnyttelse.

Konkurranssevnen for en næring karakteriserer evnen til å overleve over tid. Dette beror på næringens lønnsomhet og dens evne til å trekke til seg investeringer. En lønnsom næring må kunne hevde seg i konkurranse med utenlandske bedrifter på produktmarkedene, og med andre norske næringer i arbeidsmarkedet. I de fleste bedriftene vil lønnskostnadene, både direkte og indirekte via leveranser fra andre sektorer, være den dominerende kostnadskomponenten. Et høyt lønnsnivå vil imidlertid ikke nødvendigvis bety svak konkurransevne over

for utlandet hvis det motsvares av tilsvarende høy produktivitet.

Industrinæringene er gjennomgående konkurransutsatte. Reduserte handelshindringer og utnyttelsen av ny teknologi har det siste tiåret også bidratt til en kraftig vekst i den internasjonale handelen med tjenester. EU-utvidelsen østover har utvidet frihandelsområdet med om lag 75 millioner nye innbyggere, og har bidratt til å øke konkurransen mellom arbeidskraften i Norge og utlandet. Blant annet har konkurransen innen bygge- og anleggssektoren blitt større. Lønnsutviklingen i disse næringene vil dermed også være av betydning for konkurransevnen framover.

En kan ikke uten videre trekke slutninger fra utviklingen i konkurransevnen for en enkelt bedrift eller næring til utviklingen i konkurransevnen for et helt land. En økonomi med vekst og omstilling vil normalt være preget av ulik utvikling i konkurransevnen for de enkelte næringer. Videre kan en bedring i konkurransevnen for en næring, f.eks. gjennom subsidiering av innsatsfaktorene, gi en dårligere utnyttelse av ressursene samlet sett, og dermed ikke bedre konkurransevnen i samfunnsøkonomisk forstand. Det er derfor viktig å skille mellom konkurransevnen for en enkelt næring og for Norge som helhet.

kostnadene bedret seg i 2003 og 2004 som følge av lavere timelønnskostnadsvekst samt en svekkelse av kronkursen. For 2003 og 2004 sett under ett var nedgangen i de relative timelønnskostnadene på 5,9 pst. De relative timelønnskostnadene er imidlertid fortsatt på et høyt nivå etter flere år med høy kostnadsvekst. Ifølge tall fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene var lønnskostnadene for industriarbeidere i fjor 25 pst. høyere i Norge enn hos våre handelspartnere. For både arbeidere og funksjonærer i industrien var lønnskostnadene 15 pst. høyere enn hos handelspartnerne. Svekket kostnadmessig konkurransevne har bidratt til at norske bedrifter har tapt markedsandeler både på eksportmarkedene og på hjemmemarkedet.

I tillegg til lønnskostnader vil industriens konkurransevne avhenge av andre faktorer som påvirker bedriftenes lønnsomhet. Driftsresultatsandelen fanger opp sentrale forhold som påvir-

ker lønnsomheten, bl.a. utviklingen i produktivitet og produsentpriser. I løpet av de siste 15 årene har brutto driftsresultat i industrien i gjennomsnitt ligget på 31 pst. av totale faktorinntekter, med relativt små variasjoner fra år til år. Dette skyldes trolig at høyere lønnskostnader i stor grad har blitt motsvart av høyere produsentpriser på norske eksportvarer. Lønnsomheten falt imidlertid i 2002 og 2003, noe som må ses i sammenheng med at kronestyrkingen reduserte de konkurransutsatte bedriftenes salgspriser målt i norske kroner samtidig som lønnsveksten i Norge var vesentlig høyere enn hos handelspartnerne. I løpet av de siste ti årene har utviklingen i driftsresultatet hos handelspartnerne vært om lag som i Norge, jf. figur 2.23B. Det er imidlertid betydelige nivåforskjeller mellom ulike land, noe som blant annet må ses i sammenheng med forskjeller i næringsstruktur og måleproblemer i nasjonalregnskapene.

I denne meldingen legges det til grunn en gjennomsnittlig årslønnsvekst på $3\frac{1}{4}$ pst. i 2005 og $3\frac{1}{2}$ pst. i 2006, jf. avsnitt 2.7.2, mens lønnsveksten hos våre handelspartnere anslås til om lag 3 pst. i begge år. I tillegg vil innføringen av obligatorisk tjenestepensjon medføre noe høyere samlet lønnskostnadsvekst til neste år. Det legges videre til grunn at kronkursen utvikler seg i tråd med terminvalutakursene slik disse framsto mot slutten av august, jf. boks 2.1. Dette innebærer en styrking av kronen på $3\frac{3}{4}$ pst. fra 2004 til 2005 og en ytterligere styrking på $\frac{1}{2}$ pst. i 2006. Med disse anslagene vil den kostnadmessige konkurransevnen svekkes med til sammen vel 5 pst. i 2005 og 2006 målt ved relative lønnskostnader. Dette vil trolig bidra til fortsatt tap av markedsandeler for norsk industri.

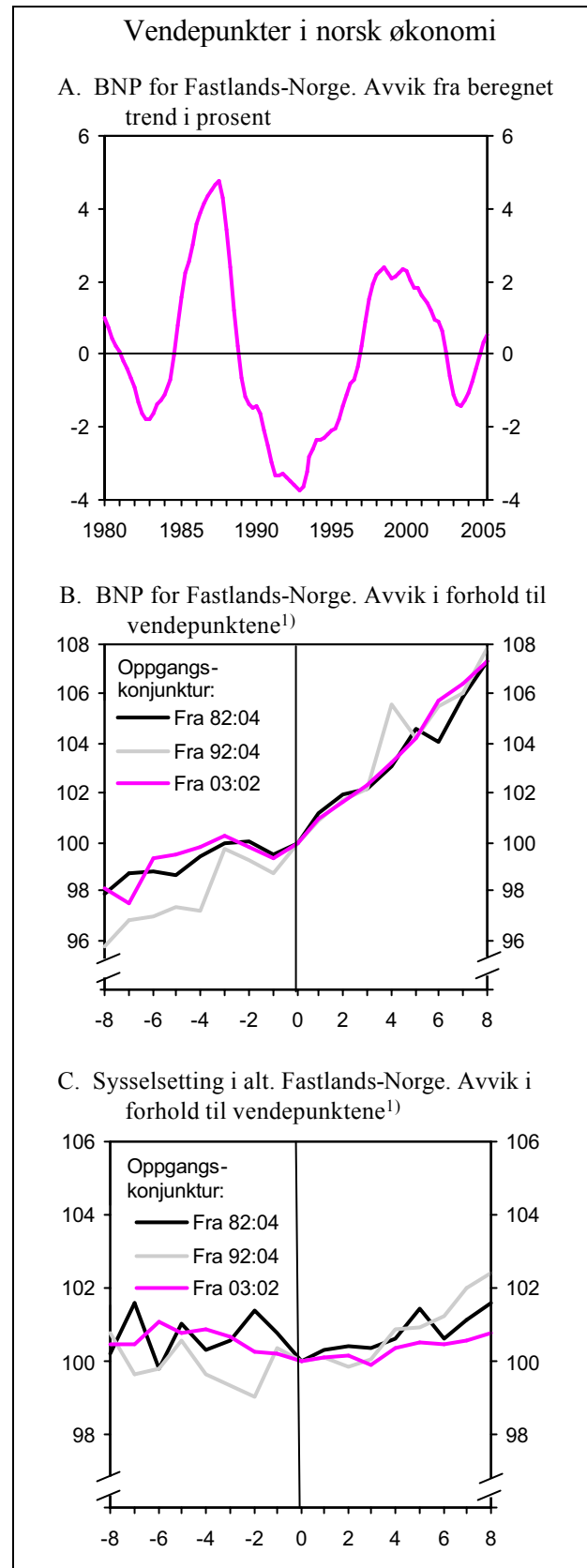
2.8 Sammenlikning av nåværende og tidligere konjunkturoppganger

2.8.1 Hovedtrekk

I dette avsnittet sammenliknes den inneværende konjunkturoppgangen med de to foregående oppgangene på begynnelsen av 1980-tallet og på begynnelsen av 1990-tallet. I første del blir det gitt en oversikt over hovedtrekkene, mens andre del redegjør for valg av metode og resultater i mer detalj.

Etter tre år med relativt svak vekst, gikk norsk økonomi inn i en konjunkturoppgang våren 2003. Selv om den forutgående nedgangskonjunkturen var svakere enn nedgangskonjunkturerne på 1980- og 1990-tallet, har aktivitetsveksten i fastlandsøkonomien så langt vært om lag like sterk som i de to foregående oppgangskonjunkturerne. I begge de to foregående konjunkturoppgangene var sterk vekst i internasjonal økonomi en viktig drivkraft i de første årene av oppgangen. På 1980-tallet bidro også kraftige impulser fra oljeinvesteringene til å trekke veksten opp. I inneværende konjunkturoppgang er det særlig veksten i husholdningenes etterspørsel, og etter hvert også bedriftsinvesteringene, som har bidratt til sterk vekst i BNP. Også investeringene i oljevirkksomheten har vokst kraftig i denne oppgangen, men bidraget til veksten i BNP var langt sterkere på 1980-tallet. Bidragene fra offentlig konsum og offentlige investeringer har vært mindre i denne konjunkturoppgangen enn på 1980- og 1990-tallet.

Erfaringsmessig tar det litt tid fra økonomien snur til sysselsetningsveksten tar seg opp. Dette kan skyldes at bedriftene er forsiktige med å foreta nyansettelser inntil oppgangen har festnet seg, og at det kan være ledige ressurser i bedriftene etter



Figur 2.24 Vendepunkter i norsk økonomi

1) Åtte kvartaler før og etter bunnen på siste nedgangskonjunktur (indeksert til 100)

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

den foregående nedgangskonjunktoren. Den samlede sysselsettingsveksten i denne konjunkturoppgangen er noe svakere enn i oppgangskonjunktorene på 1980- og 1990-tallet.

Det er flere grunner til dette. Sykefraværet har falt og redusert behovet for nyansettelser. Nedgangen i sykefraværet gjennom 2004 svarer til 40 000 årsværk. Det har i hovedsak vært privat sektor som har bidratt til sysselsettingsveksten i inneværende konjunkturoppgang, mens oppgangen i offentlig sysselsetting har vært moderat. Dette kan belyses med at offentlig sektor stod for om lag halvparten av samlet sysselsettingsvekst i de første to årene av de to foregående konjunkturoppgangene. I den inneværende oppgangskonjunktoren har privat sektor stått for nesten to tredeler av sysselsettingsveksten.

I alle de tre konjunkturoppgangene har det tatt tid før arbeidsledigheten har begynt å falle. I den pågående konjunkturoppgangen har nedgangen i arbeidsledigheten, målt ved registrert ledighet, startet tidligere enn i de foregående oppgangskonjunktorene. Dette må ses i sammenheng med at nedgangskonjunktoren i de to foregående konjunktursyklusene var sterkere, og dette bidro trolig til at ledigheten fortsatte å øke også etter at konjunktorene snudde.

Utviklingen i antall utførte timeverk har økt kraftigere i denne oppgangen enn i de to foregående oppgangene, mens utviklingen i produksjonen har vært mer på linje med utviklingen under konjunkturoppgangene på 1980- og 1990-tallet. Dermed har produktivitsveksten i fastlandsbedriftene vært noe svakere i denne konjunkturoppgangen. Den sterke veksten i antall timeverk må ses i sammenheng med den betydelige nedgangen i sykefraværet det siste året.

2.8.2 Nærmere om utviklingen

For å tallfeste omslagene i konjunktorene er faktisk BNP for Fastlands-Norge sammenliknet med en trendrenset serie. Bunnpunktene i konjunktursyklusen defineres som det kvartalet da forskjellen mellom disse to seriene er størst, jf. figur 2.24A. Når bunnpunktene er beregnet med utgangspunkt i kvartalstall kan utslagene i avvik fra beregnet trend være noe større enn ved bruk av årstall. Med denne metoden kan de siste tre konjunkturoppgangene anslås å ha startet i hhv. 4. kvartal 1982, 4. kvartal 1992 og 2. kvartal 2003. Som det framgår av figur 2.24, var nedgangskonjunktorene forut for de to foregående konjunkturoppgangene kraftigere enn den nedgangen norsk økonomi var gjennom ved årtusenskiftet.

Anslagene i denne meldingen innebærer at den pågående konjunkturoppgangen ikke ender i pressproblemer slik vi erfarte i de to foregående oppgangskonjunktorene. Makroøkonomiske anslag er beheftet med stor usikkerhet, og i kap. 2.9.2 er det pekt på en del forhold som kan bidra til at utviklingen framover kan bli enten sterkere eller svakere enn anslått i denne meldingen.

Figur 2.24B viser utviklingen i BNP for Fastlands-Norge målt som avvik fra bunnpunktet i den foregående nedgangskonjunktoren. Bunnpunktet er indeksert til 100, og seriene er sesongkorrigert. Siden formålet her er å peke på likheter og forskjeller mellom denne oppgangen og de to foregående, er det valgt å ta utgangspunkt i en periode på åtte kvartaler før og åtte kvartaler etter de anslåtte konjunkturomslagene. Når kurvene i figur 2.24B ender på om lag 108 indekspoeng etter 8 kvartaler er BNP for Fastland-Norge i dette kvartalet om lag 8 pst. over bunnpunktet. Som det framgår av figuren, har veksten i denne oppgangskonjunktoren vært godt i tråd med utviklingen i de to tidligere konjunkturoppgangene.

Nedenfor følger en nærmere beskrivelse av likheter og forskjeller mellom de tre oppgangskonjunktorene.

Veksten i privat konsum har vært noe sterkere i begynnelsen av denne konjunkturoppgangen enn i de to foregående periodene. Samtidig var konsumveksten også før konjunkturomslaget sterkere enn i de tidligere konjunktursyklusene. I denne konjunkturoppgangen har en større del av konsumveksten rettet seg mot konsum av varer, mens tjenestekonsumet har utviklet seg noe svakere. Dette har bidratt til at veksten i importen også har vært sterkere, og isolert sett redusert impulsene mot norsk økonomi.

Endringer i rente- og kredittmarkedet har vært viktige faktorer bak alle de tre konjunkturoppgangene. Dereguleringen av kredittmarkedet rundt årsskiftet 1983/1984 bidro til at konsumveksten tok seg opp. Rentenedgang i Europa, sammen med at kronkursen ble gjort flytende, ga grunnlag for et kraftig fall i realrentene fra slutten av 1992. Dette bidro både til økt konsumvekst og en sterk vekst i boliginvesteringene i begynnelsen av denne konjunkturoppgangen. At finanspolitikken i den pågående konjunkturoppgangen har gitt rom for lettelse i pengepolitikken, har vært en viktig faktor bak omslaget og den sterke oppgangen som fulgte.

Veksten i eksportvolumet av tradisjonelle varer har vært noe svakere enn i tidligere oppgangskonjunkturer. Det må trolig ses i lys av at den kostnadsmessige konkurranseevnen er svekket, etter flere år med høy kostnadsvekst. Samtidig har vek-

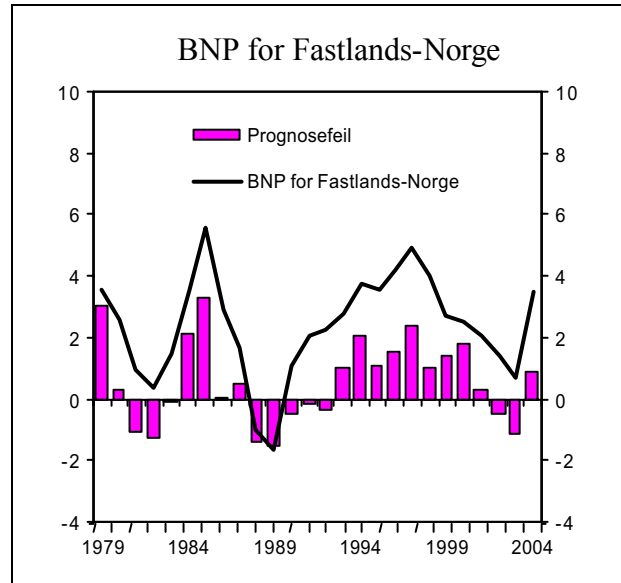
sten i euroområdet vært relativt lav. Prisene på viktige norske eksportvarer har imidlertid hatt en gunstig utvikling så langt i denne konjunktursyklusen og dermed bidratt til at lønnsomhetsutviklingen og investeringsveksten i industrien har vært sterk.

Det nominelle forløpet ser ut til å være påvirket av styrken i de forutgående nedgangskonjunkturerne og av ledighetsnivået rundt vendepunktene. På begynnelsen av 1980-tallet ble lønnsveksten noe redusert, men veksten var fortsatt betydelig høyere enn hos våre handelspartnere. I starten av de to påfølgende oppgangskonjunkturerne falt også lønnsveksten, til et nivå mer på linje med lønnsveksten ute. Konsumprisveksten har i begynnelsen av alle de tre oppgangskonjunkturerne også blitt redusert, men bakgrunnen for utviklingen i de tre periodene har vært forskjellig. I den inneværende konjunkturoppgangen har det særlig vært reduserte importpriser som følge av økt handel med lavkostland som Kina og økt konkurranse i telemarkedet og for flyreiser som har holdt prisveksten nede. På 1980 og 1990-tallet var det særlig redusert lønnsvekst som bidro til lavere prisvekst.

2.9 Om usikkerheten i makroøkonomiske prognoser

2.9.1 Treffsikkerheten i økonomiske anslag

Erfaringsmessig er det stor usikkerhet knyttet til makroøkonomiske framskrivinger. Det er flere



Figur 2.25 BNP for Fastlands-Norge. Faktisk utvikling og prognosefeil

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

grunner til det. Når prognosene utarbeides, kan informasjonen om den økonomiske situasjonen være mangelfull. Økonomiens virkemåte er heller ikke kjent med sikkerhet, og uventede hendelser kan inntreffe. Tabell 2.10 viser at ulike institusjoner likevel har et noenlunde samsvarende syn på utviklingen i norsk økonomi på kort sikt. Dette kan antyde at felles informasjon om forhistorien har

Tabell 2.10 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2006. Prosentvis endring fra året før

	Dato	BNP for Fastlands-Norge	KPI	Årslønn	Arbeidsledighet ¹
DnB NOR	Aug 2005	2,6	2,1	4,2	4,3
LO	Sep 2005	2¼	2	..	4
First Securities	Sep 2005	2,8	1,9	4,0	4,0
Handelsbanken	Apr 2005	3,3	2,4	4,5	4,0
Nordea	Sep 2005	2,4	1,4	4,5	3,8
Norges Bank	Jun 2005	3	1¾	4½	3¾
NHO	Jun 2005	2¾	1¾	..	3¾
OECD	Jun 2005	3,0	2,4	..	3,8
SEB Enskilda Banken .	Aug 2005	3,2	2,6	3,9	3,9
SSB	Sep 2005	2,2	2,2	3,5	4,1
Gjennomsnitt		2,8	2,1	4,2	3,9
Finansdepartementet ..	Sep 2005	2,4	1¾	3½	4,1

¹ I prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: Som angitt i tabellen.

relativt stor betydning for anslagene, og at prognosemakere har vansker med å forutsi endringer i konjunkturutviklingen.

I ettertid kan treffsikkerheten i de makroøkonomiske prognosene belyses ved å sammenlikne anslagene med den faktiske utviklingen ifølge nasjonalregnskapet. I figur 2.25 er dette gjort for Finansdepartementets anslag for veksten i BNP for Fastlands-Norge. Det synes å være en klar tendens til at anslagene undervurderer konjunktursvingningene, og prognosefeilene har gjennomgående vært større i oppgangskonjunkturer enn i nedgangskonjunkturer.

Tabell 2.11 viser den gjennomsnittlige veksten i enkelte makroøkonomiske størrelser over tid og hvor godt anslag på de samme størrelsene har truffet. Nasjonalregnskapstall for perioden 1979–2004 har blitt revidert flere ganger. Revisjonene må ses i sammenheng både med metodeendringer og ny bakgrunnsstatistikk. De foreløpige nasjonalregnskapstallene avviker til dels betydelig fra de endelige tallene. Dette kan illustreres ved at de foreløpige nasjonalregnskapstallene viser at veksten i BNP for Fastlands-Norge for perioden 1979–2004 er 0,5 prosentpoeng lavere enn de endelige regnskapstallene. For enkeltår kan forskjellene være vesentlig større enn dette. De endelige nasjonalregnskapstallene viser også sterkere konjunktursvingninger i norsk økonomi enn de foreløpige tallene. Det framkommer i tabell 2.11 ved at spredningen, målt ved standardavviket, er større i de

endelige enn i de foreløpige nasjonalregnskapstallene.

Anslagene for veksten i BNP for Fastlands-Norge, konsumprisene og sysselsettingen i de årlige nasjonalbudsjettene avviker i gjennomsnitt ikke vesentlig fra de foreløpige nasjonalregnskapene. Avvikene er imidlertid betydelige for enkeltår. Treffsikkerheten i anslagene kan belyses ved tallverdien av avviket mellom anslagene og regnskapstallene. Gjennomsnittlig avvik for BNP og sysselsetting er om lag ett prosentpoeng, mens avviket for konsumprisveksten i gjennomsnitt er 0,6 prosentpoeng. En viktig grunn til avvikene er at sentrale etterspørselskomponenter som privat konsum og investeringer svinger kraftig. Veksten i investeringene, både i fastlandsforetakene og i oljesektoren, har vist seg særlig vanskelig å anslå.

I boks 2.10 omtales Finansdepartementets anslag for 2005 gitt på forskjellige tidspunkt, samt faktorer bak endringene i anslaget for BNP for Fastlands-Norge i 2005 fra Nasjonalbudsjettet 2005 til Nasjonalbudsjettet 2006.

2.9.2 Enkelte usikre trekk ved utviklingen

Anslagene for den økonomiske utviklingen i denne meldingen innebærer en BNP-vekst i Fastlands-Norge på 3,7 pst. i 2005, 2,4 pst. i 2006 og videre fallende til 2,0 pst. som gjennomsnitt for perioden 2007–2009, jf. avsnitt 2.1. Den gradvise avdempingen av veksten i aktiviteten i fastlandsøkonomien

Tabell 2.11 Treffsikkerhet i de makroøkonomiske prognosene. Prosentpoeng

	BNP Fastlands-Norge ¹	Konsumpriser ²	Sysselsetting, timeverk ¹
<i>Endelig regnskap</i>			
Gjennomsnittlig årlig vekst (pst.)	2,4	2,5	0,3
Spredning (standardavvik)	1,7	1,0	1,5
<i>Foreløpig regnskap (Utsynsregnskapet)</i>			
Gjennomsnittlig årlig vekst (pst.)	1,9	–	0,4
Spredning (standardavvik)	1,4	–	1,5
<i>Nasjonalbudsjettet året før</i>			
Gjennomsnittlig årlig vekst (pst.)	1,8	2,6	0,3
Gjennomsnittlig tallverdiavvik mellom anslag og endelige nasjonalregnskapstall	1,2	0,6	1,0
Gjennomsnittlig tallverdiavvik mellom anslag og foreløpige nasjonalregnskapstall	0,9	–	1,1

¹ Beregnet for perioden 1979–2004.

² Beregnet for perioden 1989–2004.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Boks 2.10 Faktorer bak endringene i de makroøkonomiske anslagene

Anslaget for veksten i BNP for Fastlands-Norge i 2005 er oppjustert fra 3,1 pst. i Nasjonalbudsjettet 2005 (NB05) til 3,7 pst. i denne meldingen, jf. tabell 2.12. Samtidig har både sysselsatte personer og AKU-ledigheten utviklet seg noe svakere enn lagt til grunn i NB05. Sysselsettingsveksten er nedjustert med 0,3 prosentpoeng. AKU-ledigheten anslås nå til 4,5 pst., mot 4 pst. i NB05. Årslønnsveksten og konsumprisveksten anslås nå lavere enn i NB05.

Oppjustering av aktivitetsveksten i fastlandsøkonomien må særlig ses i sammenheng med at oljeinvesteringene, boliginvesteringene og bedriftsinvesteringene i fastlandsøkonomien er betydelig oppjustert sammenlignet med anslagene i NB05. I motsatt retning trekker en noe svakere vekst hos våre handelspartnere, som bidrar til at eksportveksten nå anslås noe lavere enn i NB05.

Målt i antall personer har sysselsettingen tatt seg noe mindre opp enn tidligere lagt til grunn. Det må ses i sammenheng med at nedgangen i sykefraværet og overgang fra deltids- til heltidssysselsetting innebærer at bedriftene langt på vei har kunnet dekke sitt behov for arbeidskraft uten nyansettelser. I tillegg undervurderer trolig den offisielle statistikken veksten i sysselsettingen, fordi økt arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene ikke fullt ut fanges opp. Også AKU-ledigheten har hittil i år utviklet seg svakere enn lagt til grunn i NB05, jf. boks 2.6.

Veksten i konsumprisene (KPI) og i KPI justert for avgifter og utenom energivarer anslås nå lavere enn i NB05. Det må ses i sammenheng med en kraftigere nedgang i importprisene enn tidligere antatt, blant annet som følge av at kronen nå anslås å bli om lag 4

pst. sterkere i 2005 enn lagt til grunn i NB05. I tillegg er anslått årslønnsvekst nedjustert med $\frac{3}{4}$ prosentpoeng siden NB05.

Oljeprisen er klart høyere enn anslått i NB05. Dette bidrar til å forklare mye av økningen i anslaget på overskuddet på statsbudsjettet.

Tabell 2.12 Finansdepartementets anslag for 2005 på ulike tidspunkter.¹ Prosentvis endring fra året før

	NB05	RNB05	NB06
<i>Handelspartnere:</i>			
BNP	2,7	2,4	2,0
Konsumpriser	1,6	1,5	1,6
Arbeidsledighet	6,7	6,5	6,7
<i>Norge:</i>			
BNP for Fastlands-Norge	3,1	3,6	3,7
Sysselsatte personer .	0,8	0,8	0,5
Arbeidsledighet (AKU)	4,1	4,3	4,5
Årslønnsvekst	4	$3\frac{1}{4}$	$3\frac{1}{4}$
Konsumprisindeksen (KPI)	$2\frac{1}{4}$	$1\frac{1}{4}$	$1\frac{1}{2}$
Oljepris (NOK)	230	300	350
<i>Statsbudsjettet:</i>			
Overskudd (mrd. kroner) ²	169,7	229,1	255,5
Underliggende, reell utgiftsvekst	$1\frac{3}{4}$	$1\frac{3}{4}$	$1\frac{3}{4}$
Strukturelt underskudd ³	4,9	4,8	4,6

¹ Nasjonalbudsjettet 2005 (NB05), Revidert Nasjonalbudsjett 2005 (RNB05) og Nasjonalbudsjettet 2006 (NB06).

² Inklusive Statens petroleumsfond.

³ Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Kilde: Finansdepartementet.

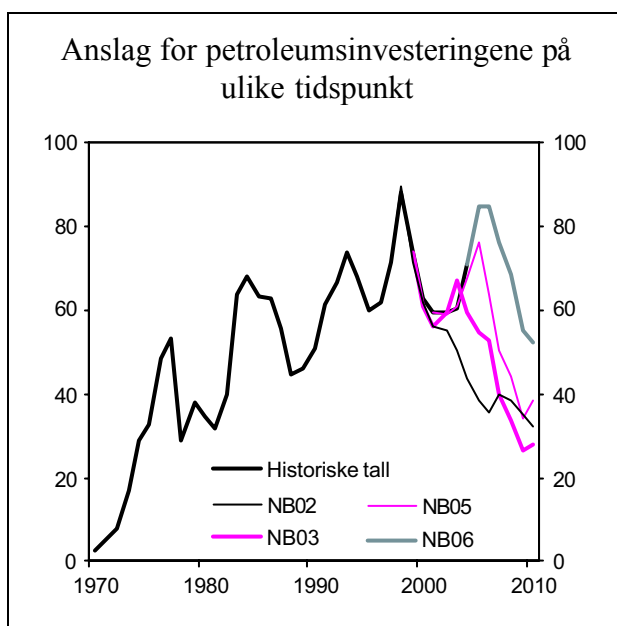
må ses i sammenheng med en forutsetning om at de siste årenes oppgang i oljeinvesteringene etter hvert avløses av nedgang. Samtidig er det lagt til grunn at veksten i husholdningenes etterspørsel avtar, dels som følge av økt rente, og dels fordi økt prisvekst bidrar til lavere vekst i realdisponibel inntekt. For 2006 bidrar også utviklingen i elektrisitetsproduksjonen til å trekke BNP-veksten noe ned.

I avsnitt 2.1 er det pekt på enkelte forhold som bidrar til usikkerhet i anslagene for den økonomiske utviklingen framover, herunder det videre forløpet for petroleumsinvesteringene, virkningen av de høye oljeprisene på veksten i internasjonal økonomi og utviklingen i husholdningenes sparing. I dette avsnittet gis det noen tallmessige anslag for hva alternative forutsetninger om utvik-

lingen på disse områdene kan bety for løpet til norsk økonomi de nærmeste årene.

På bakgrunn av rapportering fra oljeselskapene er det i denne meldingen lagt til grunn en nedgang i oljeinvesteringene på om lag 35 pst. fram til 2009. Oljeinvesteringene har vært undervurdert i nasjonalbudsjettene gjennom flere år. Dette illustreres i figur 2.26, som viser hvordan det forventede fallet i oljeinvesteringene har blitt skjøvet ut i tid fra Nasjonalbudsjettet 2002 til Nasjonalbudsjettet 2006. Usikkerheten i investeringsanslagene er bl.a. knyttet til hvordan investeringsbeslutningene i sektoren påvirkes av de høye prisene. Dersom oljeinvesteringene skulle holde seg reelt uendret fra 2006 til 2009, vil nivået i 2009 være 30 mrd. 2002-kroner høyere enn lagt til grunn i anslagene omtalt i boks 2.2. Dette representerer en etterspørselsimpuls tilsvarende 2,1 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Deler av en slik økt etterspørsel vil rette seg mot utenlandske leverandører. I tråd med dette antyder beregninger med den makroøkonomiske modellen MODAG gjengitt i tabell 2.13 at et reelt uendret nivå på oljeinvesteringene gjennom de neste fire årene vil bidra til å øke BNP for Fastlands-Norge med 1,3 pst. i 2009, sammenliknet med referanseberegningen omtalt i boks 2.2.

Høy oljepris kan dempe veksten hos flere av våre viktigste handelspartnere og dermed redusere etterspørselsimpulsene mot norsk eksport. For å belyse konsekvenser av svakere utvikling hos viktige handelspartnere, er det foretatt modellberegninger der markedsveksten for norsk eksport er



Figur 2.26 Anslag for oljeinvesteringene på ulike tidspunkt. Mrd. kroner

Kilde: Finansdepartementet.

nedjustert med 1½ prosentpoeng pr. år fram til 2009, sammenliknet med anslagene i boks 2.2. Målt som avvik fra trendutviklingen, innebærer dette alternativet en avdemping av etterspørselsimpulsene fra utlandet på linje med den internasjonale lavkonjunkturen på begynnelsen av 1980-tallet. Modellberegningene antyder at en internasjonal lavkonjunktur av dette omfanget kan resultere i at BNP for Fastlands-Norge i 2009 ligger 1,0 pst. under nivået i referanseforløpet.

Husholdningenes etterspørsel har vært en sentral drivkraft så langt i denne konjunkturoppgangen. Husholdningenes gjeld har imidlertid økt sterkt de siste årene, og høyere gjeldsbelastning gjør at mange husholdninger nå er mer sårbare overfor renteøkninger enn tidligere. Dersom husholdningene skulle vurdere utsiktene framover som mindre gunstige, kan det føre til en konsolideringsperiode, der husholdningenes sparing tar seg opp. På den annen side kan en heller ikke se bort fra at et lavt rentenivå kan gi nedgang i husholdningenes sparing.

Virkningene på fastlandsøkonomien av en endring i husholdningenes sparing er belyst ved to modellberegninger, én der husholdningenes sparerate (som er forholdet mellom sparing og disponibel inntekt) forutsettes å ligge 2 prosentpoeng høyere fram til 2009 enn i forløpet beskrevet i boks 2.2, og én der spareraten forutsettes å ligge 2 prosentpoeng lavere. Slike utslag i spareatferden er relativt beskjedne sammenliknet med variasjonene i spareraten gjennom de siste 30 årene. Virkningen på BNP for Fastlands-Norge av en slik reduksjon (eller økning) i husholdningenes etterspørsel kan med utgangspunkt i modellberegningene anslås til +/- 1,0 pst. i 2009.

Beregningene som presenteres i dette avsnittet uttømmer ikke mulighetene for endringer i viktige etterspørselskomponenter i årene framover. En kan også tenke seg kombinasjoner av hendelsene som forsterker eller demper utslagene. For eksem-

Tabell 2.13 Effekter på BNP for Fastlands-Norge av endrede forutsetninger om sparing, markedsvekst og oljeinvesteringer. Prosentvis avvik fra referansebanen.

	2006	2007	2008	2009
Høyere oljeinvesteringer	0,0	0,3	0,6	1,2
Lavere markedsvekst	-0,2	-0,4	-0,7	-1,0
Høyere sparerate	-0,2	-0,5	-0,7	-1,0
Lavere sparerate	0,2	0,5	0,7	1,0

Kilde: Finansdepartementet.

pel kan en oppgang i aktiviteten i fastlandsøkonomien som følge av sterkere etterspørsel fra husholdningene bli forsterket av at foretaksinvesteringene øker. I tillegg kan virkningene av etterspørselssjokkene bli forsterket gjennom kraftigere utslag i lønnsdannelsen eller kronekursen. I beregningene er det heller ikke tatt hensyn til at konjunkturutslagene kan føre til endringer i finans- og pengepolitikken. Beregningene illustrerer dermed først og fremst hva slags utfordringer en vil

kunne stå overfor i den økonomiske politikken på mellomlang sikt.

Et godt fungerende arbeidsmarked og fleksible produktmarkeder er avgjørende for økonomiens evne til å tilpasse seg endringer. En velfungerende økonomi kan bidra til å redusere omstillingskostnadene, både for den enkelte og for samfunnet som helhet, samtidig som en effektiv reallokering av samfunnets ressurser bidrar til økt velferd.

3 Den økonomiske politikken

3.1 Retningslinjene for den økonomiske politikken

Stortinget sluttet seg våren 2001 til retningslinjer for budsjettpolitikken som innebærer en gradvis og forutsigbar innfasing av statens petroleumsinntekter, om lag i takt med utviklingen i realavkastningen fra Statens petroleumsfond. Budsjettpolitikken er dermed gitt en mellomlangsigtig forankring. Samtidig åpner retningslinjene for at den handlefriheten som oljeinntektene gir, kan utnyttes til å stimulere produksjon og sysselsetting i perioder med høy og økende ledighet. Motsatt vil det være behov for å holde igjen i finanspolitikken i perioder med høy kapasitetsutnyttelse i økonomien.

Pengepolitikken skal sikte mot stabilitet i den norske kronens verdi, nasjonalt og i forhold til våre handelspartnere. Den operative gjennomføringen av pengepolitikken skal rettes inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisen som over tid er nær 2,5 pst. Av forskriften følger det at pengepolitikken skal bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting og til stabile forventninger om valutakursutviklingen. Pengepolitikken har dermed en klar rolle i å stabilisere den økonomiske utviklingen. Budsjett- og pengepolitikken må imidlertid virke sammen for å bidra til en stabil utvikling i norsk økonomi.

Den økonomiske politikken må legge avgjørende vekt på å styrke grunnlaget for et vekstkraftig næringsliv og en effektiv offentlig sektor. Det er i det alt vesentlige veksten i fastlandsøkonomien som bestemmer velferdsutviklingen i Norge. Petroleumsinntektene kan over tid bare gi et begrenset bidrag til vår samlede velferd. Det er avgjørende at dette begrensede handlingsrommet ikke brukes på en måte som svekker vekstkraften og omstillingsdyktigheten i fastlandsøkonomien. I så fall kan et gunstig utgangspunkt lett bli snudd til en ulempe. Skal vi videreføre en god utvikling, må vi som andre land gjennomføre reformer for å styrke arbeids- og næringslivet. Skattereformen og et lavere skatte- og avgiftsnivå bidrar til å øke arbeidstilbudet, styrke kapitaltilførselen til næringslivet og bedre utnyttelsen av våre samlede ressurser. Også pensjonsreformen vil stimulere

arbeidstilbudet, og dermed øke verdiskapingen i norsk økonomi. Regjeringen legger samtidig stor vekt på arbeidet med å modernisere offentlig sektor med sikte på å bedre kvaliteten og brukervennligheten, øke produktiviteten og kanalisere ressursene til de områdene der behovene er størst.

Et godt fungerende arbeidsmarked er sentralt for en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. Sysselsettingspolitikken må derfor innrettes slik at den bidrar til at arbeidskraften kanaliseres dit det er størst behov for den, og slik at flest mulig deltar i arbeidslivet. Økt arbeidsinnsats vil også gi et vesentlig bidrag til å møte de langsiktige budsjettutfordringene knyttet til en aldrende befolkning.

Et fleksibelt arbeidsmarked og et velfungerende system for lønnsdannelse vil bidra til at arbeidsledigheten holdes lav og yrkesdeltakelsen høy. Et hovedformål med det inntektspolitiske samarbeidet er å bidra til at kostnadsveksten i Norge ikke kommer ut av kurs i forhold til utviklingen hos våre handelspartnere. Gjennomføringen av inntektsoppgjørene er partenes ansvar.

3.2 Budsjettpolitikken

3.2.1 Retningslinjene for budsjettpolitikken

St.meld. nr. 29 (2000–2001) *Retningslinjer for den økonomiske politikken* trakk opp følgende retningslinjer for budsjettpolitikken (handlingsregelen), som et flertall i Stortinget sluttet seg til våren 2001:

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

Hensynet til en stabil økonomisk utvikling er tillagt stor vekt i retningslinjene for budsjettpolitikken. St.meld. nr. 29 (2000–2001) understreker at budsjettpolitikken skal rettes inn mot en jevn økning i bruken av petroleumsinntekter målt ved *det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet*. Ved at handlingsregelen knyttes til det strukturelle underskuddet, og ikke det faktiske, begrenses risikoen for at budsjettpolitikken skal forsterke kon-

junktursvingningene i norske økonomi, jf. boks 3.1. Ved store endringer i fondskapitalen eller i forhold som påvirker det strukturelle underskuddet, skal konsekvensene for bruken av petroleumsinntekter jevnes ut over flere år for å unngå å destabilisere fastlandsøkonomien. Gjennom å skape forutsigbarhet om innfasing av petroleumsinntektene i norsk økonomi bidrar handlingsregelen samtidig til å forankre forventningene i valutamarkedet.

Dagens høye innbetalinger fra petroleumsvirksomheten kan ikke betraktes som inntekter i vanlig forstand. Olje og gass er ikke-fornybare ressurser, og innbetalingene til staten har langt på vei et motstykke i en reduksjon i statens gjenværende petroleumsressurser. Skal vi ha glede av oljeinntektene på varig basis, må bruken av dem frikoples fra de løpende innbetalingene til staten. De budsjettpolitiske retningslinjene ivaretar dette hensynet. Statens netto kontantstrøm fra oljevirkksomheten overføres i sin helhet til Statens petroleumsfond, mens det bare er realavkastningen av fondet som brukes. På denne måten skjermes statsbudsjettet fra virkningene av svingende oljepriser, samtidig som staten akkumulerer en betydelig finansformue i Petroleumsfondet.

På lengre sikt står vi overfor store utfordringer i budsjettpolitikken som følge av at befolkningen eldes. Statens utgifter til alders-, uføre- og etterlattepensjon anslås å øke fra rundt 10 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien i dag til vel 20 pst. i 2060. I tillegg vil aldringen av befolkningen påvirke andre offentlige utgiftsposter, bl.a. utgiftene til helse og omsorg. Avkastningen fra et voksende Petroleumsfond vil gjøre det lettere å møte den framtidige veksten i statens utgifter til pensjoner og til helse og omsorg som følger av en aldrende befolkning. For å sikre bærekraftige offentlige finanser er det imidlertid nødvendig med ytterligere tiltak. En pensjonsreform som reduserer statens utgifter til alderspensjoner og stimulerer arbeidstilbudet, er et viktig bidrag i denne sammenhengen.

3.2.2 Gjennomføringen av budsjettpolitikken i 2005

Ved Stortingets behandlingen av statsbudsjettet for 2005 i fjor høst ble det lagt opp til et strukturelt, oljekorrigert underskudd på 66,4 mrd. kroner i 2005. Ved behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett fikk Regjeringen tilslutning til en revisjon av budsjettet som innebar en reduksjon i underskuddet med 1,1 mrd. kroner i forhold til saldert budsjett. Det strukturelle, oljekorrigerte budsjettun-

derskuddet i 2005 ble etter dette anslått til 65,3 mrd. kroner.

Etter Revidert nasjonalbudsjett er det kommet ny informasjon om skatte- og avgiftsinngangen i 2005. Tall for de siste månedene viser en raskere vekst i løpende skattetrekk og arbeidsgiveravgift enn tidligere lagt til grunn. Etterskuddsskattene fra bedrifter øker også sterkere enn forutsatt. Samlet sett ligger det an til at de nye anslagene for skatter og avgifter mv. vil redusere det strukturelle budsjettunderskuddet i 2005 med om lag 3 mrd. kroner, til 62,3 mrd. kroner. Dette tilsvarer 4,6 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Den reelle, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter fra 2004 til 2005 anslås nå til 1¾ pst., som er på linje med anslagene i Nasjonalbudsjettet 2005 og i Revidert nasjonalbudsjett 2005. De to siste årene har den reelle, underliggende utgiftsveksten vært betydelig lavere enn veksten i BNP for Fastlands-Norge, jf. figur 3.1. For fireårsperioden 2002–2005 anslås den gjennomsnittlige, reelle utgiftsveksten til 1,9 pst., mens den gjennomsnittlige årlige veksten i BNP for Fastlands-Norge anslås til 2,3 pst.

Statsbudsjettets oljekorrigerte underskudd anslås nå til 69,6 mrd. kroner i 2005, jf. tabell 3.2. Reduksjonen på 4,6 mrd. kroner i forhold til anslaget i Revidert nasjonalbudsjett skyldes i hovedsak økte skatteinntekter.

På bakgrunn av utviklingen i oljemarkedet hittil i år legges det i denne meldingen til grunn en gjennomsnittlig oljepris på 350 kroner pr. fat i 2005, mot 300 kroner pr. fat i Revidert nasjonalbudsjett. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til om lag 283 mrd. kroner i 2005, som er nesten 23 mrd. kroner høyere enn i Revidert nasjonalbudsjett, jf. tabell 3.3. Etter inndekning av det oljekorrigerte underskuddet gir dette en netto avsetning til Statens petroleumsfond på 213,4 mrd. kroner i 2005. Nettoavsetningen anslås vel 27 mrd. kroner høyere enn i Revidert nasjonalbudsjett.

Medregnet renter og utbytte mv. i Statens petroleumsfond på 42 mrd. kroner anslås det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond til 255,5 mrd. kroner i 2005, som er i overkant av 26 mrd. kroner mer enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett. I tillegg tilføres Statens petroleumsfond om lag 12,5 mrd. kroner i 2005 som følge av salg av aksjer i Statoil, jf. St.prp. nr. 65 (2004–2005). Den samlede kapitalen i Statens petroleumsfond ved utgangen av 2005 anslås til om lag 1335 mrd. kroner. Det er 36 mrd. kroner høyere enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett og 91 mrd. kroner høyere enn anslaget i Nasjonalbudsjettet 2005.

Boks 3.1 Det strukturelle budsjettunderskuddet

Retningslinjene for budsjettpolitikken innebærer at bruken av petroleumsinntekter, målt ved det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet, over tid skal være lik forventet realavkastning av Statens petroleumsfond.

Ved å knytte handlingsregelen til det strukturelle budsjettunderskuddet, og ikke det faktiske, begrenses risikoen for at budsjettpolitikken skal forsterke konjunktursvingningene i norsk økonomi. Grunnen til dette er at det faktiske, oljekorrigerede budsjettunderskuddet ikke bare påvirkes av budsjettpolitikken, men også av konjunktursituasjonen. For eksempel er skatteinntektene forbigående lave i en lavkonjunktur, mens utgiftene til arbeidsledighetstrygd er høye. I en høykonjunktur er det omvendt. Dersom en krever at det oljekorrigerede budsjettunderskuddet skal vise en bestemt utvikling uavhengig av konjunktorene, må en kutte i utgiftene eller øke skattesatsene i en lavkonjunktur, og øke utgiftene eller redusere skattesatsene i en høykonjunktur. Med en slik innretning ville budsjettpolitikken være ekspansiv i gode tider og kontraktiv i dårlige.

Også statens renteinntekter og renteutgifter kan variere mye fra år til år uten at det er uttrykk for strukturelle endringer i budsjettet. Varierende overføringer fra Norges Bank og regnskapsmessige omlegginger bør heller ikke få konsekvenser for budsjettpolitikken.

For å komme fra det oljekorrigerede til det strukturelle budsjettunderskuddet gjøres følgende korreksjoner, jf. tabell 3.1:

- For å justere den oljekorrigerede budsjettbalansen for virkningen av at konjunktorene avviker fra en normalsituasjon beregnes budsjettvirkningene av at skattegrunnlagene avviker fra sine trendnivåer. Videre tas det hensyn til at også utbetalingen av

ledighetstrygd avhenger av konjunkturrelle forhold.

- Det korrigeres for forskjellen mellom normalnivåene for statens renteinntekter og renteutgifter samt overføringene fra Norges Bank og de faktiske overførings- og rentestrømmene. Fra og med 2002 og noen år framover vil det som ledd i en økning av Norges Banks egenkapital ikke overføres midler fra banken til statsbudsjettet.
- Det korrigeres for regnskapsmessige omlegginger og for endringer i funksjonsfordelingen mellom stat og kommune som ikke påvirker den underliggende utviklingen i budsjettbalansen. Den regnskapsmessige korreksjonen for 2006 er knyttet til gjeninnføringen av kommunal selskapskatt. Som ledd i denne reformen reduseres statens skatteinntekter med knapt 6,7 mrd. kroner i 2006, mens kommunene først tilføres disse midlene i 2007 fra det felleskommunale skattefondet. Nivået på de kommunale rammeoverføringene må derfor opprettholdes i 2006, og statsbudsjettet korrigeres for den medfølgende dobbeltbelastningen.

Også en rekke andre land bruker utviklingen i den strukturelle budsjettbalansen som utgangspunkt for vurderinger av finanspolitikken. Blant annet offentliggjør OECD og EU jevnlig standardiserte anslag for det strukturelle budsjettunderskuddet i medlemslandene. Disse anslagene er basert på mer aggregerte beregninger enn Finansdepartementets opplegg for Norge og korrigerer bare unntaksvis for andre forhold enn svingninger i den økonomiske aktiviteten. Det metodiske grunnlaget for aktivitetskorrigeringsene er imidlertid svært likt det som benyttes i Norge.

Tabell 3.1 Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet. Mill. kroner

	2003	2004	2005	2006
Oljekorrigerert underskudd på statsbudsjettet	66 150	79 246	69 634	76 975
– Overføringer fra Norges Bank utover beregnet trendnivå	4 685	4 878	4 878	4 878
– Netto renteinntekter utover beregnet trendnivå	2 597	5 207	4 270	5 492
– Særskilte regnskapsforhold	830	654	35	6 680
– Aktivitetskorrigeringer	9 051	11 247	-1 810	-5 965
= Strukturelt budsjettunderskudd	48 986	57 260	62 261	65 890
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	4,0	4,4	4,6	4,6
Endring fra året før i prosentpoeng ¹	0,7	0,5	0,2	0,0

¹ Positive tall indikerer at budsjettet virker ekspansivt.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

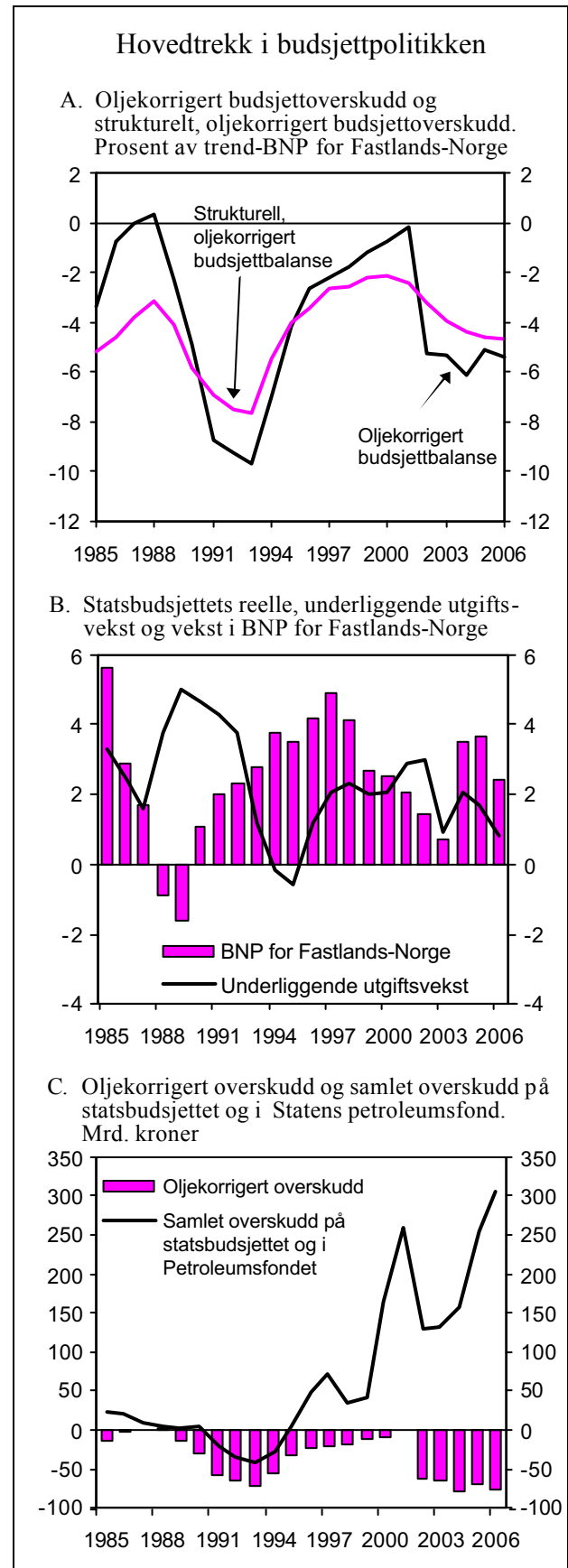
3.2.3 Statsbudsjettet for 2006

Bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet er kommet opp på et høyt nivå. For 2005 anslås det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet til 62,3 mrd. kroner, som er rundt 22 mrd. kroner høyere enn den forventede realavkastningen av Statens petroleumsfond. Et slikt merforbruk av petroleumsinntekter innebærer at det tæres på fondskapitalen, slik at den framtidige avkastningen av fondet blir lavere enn den ellers ville vært. Dersom en i 2006 skulle bringe bruken av petroleumsinntekter ned på linje med forventet realavkastning av kapitalen i Statens petroleumsfond, måtte imidlertid budsjettpolitikken ha vært strammet kraftig til. En slik brå omlegging av politikken ville ha vært i strid med intensjonen om en jevn innfasing av oljeinntektene.

Regjeringen legger stor vekt på at budsjettpolitikken skal understøtte den positive utviklingen i norsk økonomi. Innretningen av budsjettpolitikken de siste årene har gitt rom for lave renter og bidratt til en balansert økonomisk utvikling. Aktiviteten i fastlandsøkonomien er nå høy, og anslagene for veksten i norsk økonomi er ytterligere oppjustert siden behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett. Hensynet til en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting tilsier dermed tilbakeholdenhet i bruken av oljeinntekter i 2006. Langsiktige budsjett hensyn trekker i samme retning.

Hovedtrekkene i budsjettoplegget for 2006 kan oppsummeres som følger:

- Et strukturelt, oljekorrigert underskudd på 65,9 mrd. kroner, som tilsvarer 4,6 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Budsjettoplegget innebærer en bruk av petroleumsinntekter som er vel 12 mrd. kroner høyere enn den forventede avkastningen av Petroleumsfondet. Merbruken av oljeinntekter avtar dermed klart fra 2005.
- En reell, underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter på om lag $\frac{3}{4}$ pst. eller om lag 5 mrd. kroner. Som gjennomsnitt over perioden 2002–2006 anslås utgiftsveksten til 1,7 pst. Til sammenlikning anslås den gjennomsnittlige BNP-veksten i Fastlands-Norge til 2,3 pst. i samme periode.
- Nye netto skatte- og avgiftslettelser på om lag 2,8 mrd. bokført og 6,7 mrd. påløpt. Samlede netto skatte- og avgiftslettelser utgjør 4,2 mrd. kroner i bokført verdi.
- Regnet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge er det strukturelle underskuddet uen-



Figur 3.1 Hovedtrekk i budsjettpolitikken

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.2 Hovedtall på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond. Mrd. kroner

	Regnskap		Anslag på regnskap	
	2003	2004	2005	2006
Totale inntekter	700,2	746,4	863,1	920,5
Inntekter fra petroleumsvirksomhet	191,2	222,1	306,7	348,4
Skatter og avgifter	101,4	118,1	163,7	196,2
Andre petroleumsinntekter	89,8	103,9	143,0	152,2
Inntekter utenom petroleumsinntekter	509,0	524,3	556,3	572,1
Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	461,3	480,0	514,8	528,0
Andre inntekter	47,7	44,3	41,6	44,1
Totale utgifter	592,7	622,2	649,7	669,4
Utgifter til petroleumsvirksomhet	17,6	18,7	23,7	20,4
Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	575,1	603,6	626,0	649,0
Overskudd på statsbudsjettet før overføring til Statens petroleumsfond	107,5	124,2	213,4	251,1
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	173,7	203,4	283,0	328,0
= Oljekorrigert overskudd	-66,1	-79,2	-69,6	-77,0
+ Overført fra Statens petroleumsfond	62,8	80,7	69,6	77,0
= Overskudd på statsbudsjettet	-3,3	1,5	0,0	0,0
+ Netto avsatt i Statens petroleumsfond	110,8	122,7	213,4	251,1
+ Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens petroleumsfond ...	25,8	33,3	42,1	54,0
= Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond	133,3	157,4	255,5	305,1
Memo:				
Kapital i Statens petroleumsfond pr. 31.12. målt til markedsverdi	847,1	1 011,5	1 335,3	1 669,7
Prosent av BNP	54,2	59,9	71,9	86,3

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

dret fra 2005 til 2006. Budsjettet anslås dermed å være konjunkturnøytralt. Dette bildet understøttes av makroøkonomiske modellberegninger der det tas hensyn til sammensetningen av budsjettets inntekts- og utgiftsside.

Det foreslåtte budsjettoplegget for 2006 innebærer et oljekorrigert underskudd på statsbudsjettet på 77,0 mrd. kroner. Det oljekorrigerte underskuddet dekkes ved en overføring fra Statens petroleumsfond. Underskuddet anslås 7,3 mrd. kroner høyere enn i 2005. En medvirkende årsak til økningen i det oljekorrigerte underskuddet er gjeninnføring av kommunal selskapsskatt, jf. omtale i boks 3.1.

Som tidligere nevnt innebærer budsjettforslaget for 2006 en reell, underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter på ¾ pst., tilsvarende om lag 5 mrd. kroner. Ved beregningen av den underliggende utgiftsveksten holdes statsbudsjettets utgifter til petroleumsvirksomheten, dagpenger til arbeidsledige og renter utenfor, jf. tabell 3.4. For å gjøre utgiftene sammenliknbare over tid er det i tillegg justert for ekstraordinære endringer og enkelte regnskapsmessige forhold. Ved beregningen av den underliggende utgiftsveksten i 2006 er det korrigeret for tilbakeføring av en andel av selskapsskatten til kommunene og for reduserte rammeoverføringer som følge av opptrapping av skatnes andel av kommunesektorens samlede inntekter. Det er også korrigeret for endrede utgifter

Tabell 3.3 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2005. Endringer i forhold til saldert budsjett og Revidert nasjonalbudsjett. Mill. kroner

	1 Saldert budsjett	2 Endring	3=1+2 Revidert nasjonal- budsjett 2005	4 Endring	5=3+4 Nasjonal budsjett 2006	6=5-1 Memo: Endring fra saldert budsjett
A Inntekter utenom petroleumsinntekter	557 423	-4 827	552 596	3 749	556 345	-1 077
1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	516 320	-5 984	510 336	4 419	514 755	-1 565
2 Renteinntekter	12 154	-760	11 394	-361	11 033	-1 120
3 Overføringer fra Norges Bank	0	0	0	0	0	0
4 Andre inntekter	28 949	1 917	30 866	-309	30 557	1 608
B Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	631 765	-4 951	626 814	-835	625 979	-5 786
1 Renteutgifter	16 085	65	16 150	-250	15 900	-185
2 Dagpenger	9 655	0	9 655	113	9 768	113
3 Andre utgifter	606 025	-5 016	601 009	-698	600 311	-5 714
C Oljekorrigert overskudd (A-B)	-74 342	124	-74 218	4 584	-69 634	4 708
D Kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	204 477	55 663	260 140	22 850	282 990	78 513
E Avsetning til Statens petroleumsfond (C+D)	130 135	55 787	185 922	27 434	213 356	83 221
F Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens petroleumsfond	39 600	3 600	43 200	-1 100	42 100	2 500
G Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens petroleumsfond (E+F)	169 735	59 387	229 122	26 334	255 456	85 721

Kilde: Finansdepartementet.

som følge av omlegging av den differensierte arbeidsgiveravgiften. Videre er det korrigert for økte utgifter i Statens Pensjonskasse som følge av endret beregningsopplegg for arbeidsgiveravgift på pensjonspremiene. Begge disse endringene i arbeidsgiveravgiften påvirker statsbudsjettets utgiftsside, men motsvares av tilsvarende endringer på statsbudsjettets inntektsside.

Basert på en forutsetning om en gjennomsnittlig oljepris i 2006 på 350 kroner pr. fat anslås statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten til 328 mrd. kroner. Netto avsetning til Statens petroleumsfond, der overføringen til statsbudsjettet er trukket fra, anslås til 251 mrd. kroner.

Det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond, som inkluderer renter og utbytte på kapitalen i fondet, anslås til om lag 305 mrd. kroner i 2006.

Den samlede kapitalen i Statens petroleumsfond ved utgangen av 2006 anslås til om lag 1670 mrd. kroner, tilsvarende drøyt 86 pst. av BNP, jf. tabell 3.5.

Det vises til nærmere omtale av budsjettets utgiftsside i St.prp. nr. 1 (2005–2006) Statsbudsjettet for budsjettåret 2006 (Gul bok) og av skatteopplegget i kapittel 4 i denne meldingen.

3.2.4 Utviklingen i offentlige finanser i 2006

Tabell 3.6 viser utviklingen i offentlig forvaltnings budsjettoverskudd (netto finansinvesteringer), basert på definisjonene i nasjonalregnskapet. Netto finansinvesteringer tilsvarende overskuddsbegrepet som benyttes i Maastricht-kriteriene for offentlige finanser. I tillegg til statsbudsjettet og Statens petroleumsfond omfatter dette overskuddsbegrepet andre stats- og trygderegnskaper, bl.a. Folkestrygdofondet. Videre inngår kommuneforvaltningen som et eget forvaltningsnivå.

Statsforvaltningens samlede netto finansinvesteringer anslås å øke fra 291,1 mrd. kroner i 2005 til 328,0 mrd. kroner i 2006. Økningen skyldes i hovedsak en økning i overskuddet i Statens petroleumsfond.

Tabell 3.4 Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst fra 2005 til 2006. Anslag på regnskap. Mill. kroner og prosentvis endring

	2005	2006
Statsbudsjettets utgifter	649 711	669 449
- Statlig petroleumsvirksomhet	23 732	20 400
- Dagpenger til arbeidsledige	9 768	8 738
- Renteutgifter	15 900	18 896
= Utgifter utenom petroleumsvirksomhet, dagpenger til arbeidsledige og renteutgifter	600 311	621 415
- Flyktninger i Norge	578	468
- Kommunal selskapsskatt bevilget som rammeoverføringer	5 486	5 041
+ Reduserte rammeoverføringer pga. økt kommunal skatteandel ...		1 613
- Tilskudd til gjeldslette mv. i fylkeskommunene	17	
- Ekstra belastning av feriepenge og arbeidsgiveravgift	18	
- Økte utgifter i Statens pensjonskasse, teknisk endring		573
- Økte utgifter ved omlegging av differensiert arbeidsgiveravgift ...		976
= Underliggende utgifter	594 212	615 969
Verdiendring i pst.		3,7
Prisendring i pst.		2,8
Volumendring i pst.		0,8

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.5 Inntekter og utgifter i Statens petroleumsfond. Mill kroner

	2004	2005	2006
Inntekter	236 662	325 090	382 039
- Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	203 407	282 990	328 039
- Renteinntekter og utbytte	33 255	42 100	54 000
Utgifter	80 727	69 634	76 945
- Overføring til statskassen	80 727	69 634	76 945
Overskudd i Statens petroleumsfond	155 935	255 456	305 064
Kapital i fondet pr. 31.12 målt til markedsverdi	1 011 540	1 335 291	1 669 744
Prosent av BNP	59,9	71,9	86,3

Kilde: Finansdepartementet.

Målt ved netto finansinvesteringene er kommuneforvaltningens underskudd anslått å falle fra drøyt 10 mrd. kroner i 2004 til knapt 8 mrd. kroner i 2005. Reduksjonen i underskuddet må ses i sammenheng med høy realvekst i inntektene i 2005. For 2006 anslås underskuddet å falle ytterligere, til 7,3 mrd. kroner.

De samlede netto finansinvesteringene i offentlig forvaltning anslås å øke fra om lag 290 mrd. kro-

ner i 2005 til om lag 329 mrd. kroner i 2006. Økningen er i stor grad knyttet til økte inntekter fra petroleumsvirksomheten. Målt som andel av BNP anslås det samlede budsjettoverskuddet for offentlig forvaltning til 17,0 pst. i 2006. Dette er klart over gjennomsnittet for den foregående 20 års-perioden, jf. figur 3.2A.

Tabell 3.6 Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning. Mill. kroner

	2004	2005	2006
A. Netto finansinvesteringer i statsforvaltningen, påløpt verdi .	205 345	291 076	327 986
Statsbudsjettets overskudd	1 481	0	0
Overskudd i Statens petroleumsfond	155 935	255 456	305 064
Overskudd i andre stats- og trygderegnskap	3 167	3 462	5 824
Definisjonsforskjell statsregnskapet/nasjonalregnskapet ¹ ..	41 770	22 285	13 410
Kapitalinnskudd i forretningsdriften ²	2 992	9 873	3 689
B. Netto finansinvesteringer i kommuneforvaltningen, påløpt verdi	-7 563	-1 328	855
Kommuneforvaltningens overskudd, bokført verdi	-10 104	-7 953	-7 315
Påløpte, men ikke bokførte kommuneskatter	2 541	6 625	8 170
C. Offentlig forvaltnings finansinvesteringer (=A+B)	197 783	289 748	328 842
Målt som andel av BNP	11,7	15,6	17,0

¹ Inkluderer statsforvaltningens påløpte, men ikke bokførte skatter.

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

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Offentlig forvaltnings nettofordringer, medregnet kapitalen i Petroleumsfondet og kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift, anslås til om lag 1970 mrd. kroner ved utgangen av 2006. Nettofordringene er om lag på størrelse med anslått BNP i 2006. Som følge av det høye nivået på statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, jf. figur 3.2B, har statens finansformue økt raskt de siste årene.

I figur 3.2C sammenliknes utviklingen i offentlige utgifter i Norge med utviklingen i EU-landene (EU-15) og landene i OECD-området. Det framgår av figuren at de offentlige utgiftene i Norge sank fra 1992 til 1999, både som andel av BNP og som andel av BNP for Fastlands-Norge. Som følge av forholdsvis lav vekst i fastlandsøkonomien og økende offentlige utgifter steg utgiftsandelen til 57,8 pst. i 2003 regnet i forhold til fastlands-BNP. Etter dette er utgiftsandelen igjen redusert. For 2006 anslås utgiftene nå til 55,6 pst. av fastlands-BNP.

Målt som andel av BNP har utgiftsnivået for offentlig forvaltning i Norge de siste årene vært noe lavere enn gjennomsnittet for EU-landene, men høyere enn gjennomsnittet for landene i OECD-området. Relativt lave utgiftsnivåer i land som USA og Japan bidrar til å trekke gjennomsnittet for OECD-området ned. Ved sammenlikning av nivået på offentlige utgifter må en imidlertid ta hensyn til at arbeidsdelingen mellom offentlig og pri-

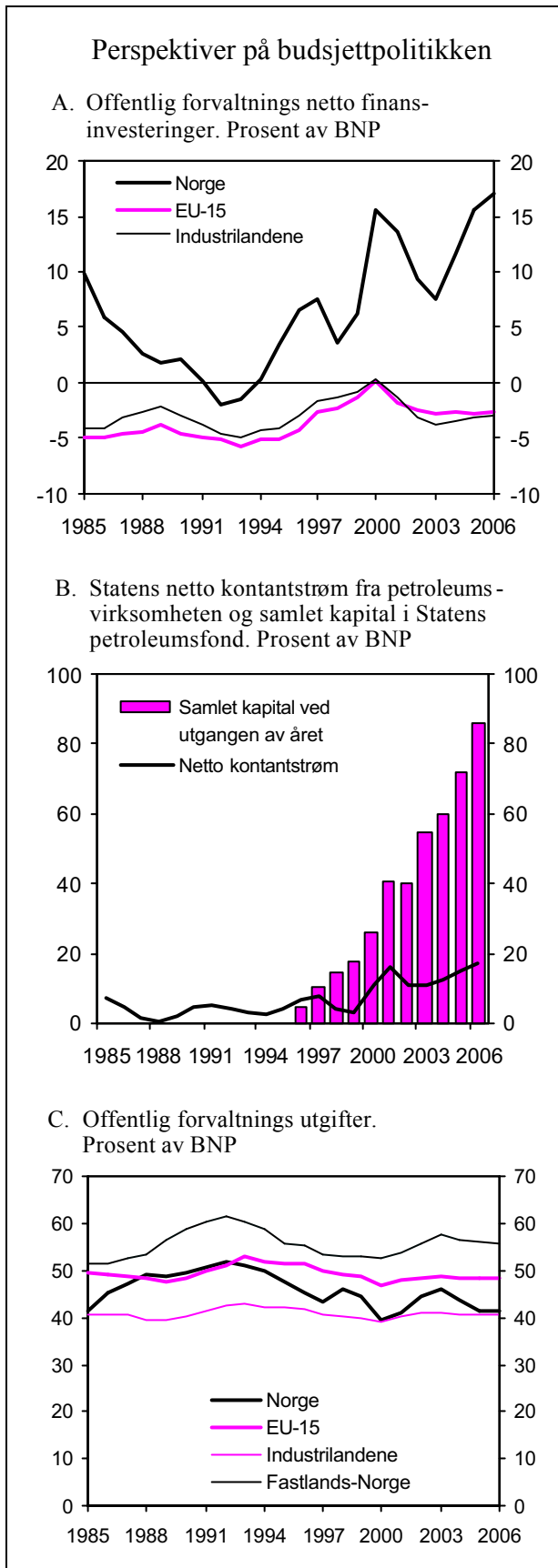
vat sektor varierer fra land til land. I tillegg har de enkelte landene ulik praksis med hensyn til beskatning av pensjoner og andre overføringer. Landene baserer seg også i ulik grad på bruken av skattefradrag (skatteutgifter) som et alternativ til offentlige overføringer. Slike forskjeller påvirker bruttotallene for offentlige utgifter og inntekter.

3.2.5 Handlingsrommet i budsjettpolitikken på mellomlang sikt

Over tid bestemmes handlingsrommet i budsjettpolitikken i hovedsak av følgende forhold:

- Utviklingen i skattegrunnlagene i fastlandsøkonomien.
- Bindinger på budsjettets utgifts- og inntektside fra tidligere vedtak.
- Prisutviklingen på statsbudsjettets utgiftsside i forhold til den generelle prisveksten i økonomien.
- Bruken av petroleumsinntekter.

Statens skatteinntekter øker trendmessig over tid som følge av vekst i fastlandsøkonomien og dermed i skattegrunnlagene. For de nærmeste årene anslås trendveksten i fastlandsøkonomien til vel 2¼ pst. pr. år. Under forutsetning av at skattegrunnlagene om lag følger den trendmessige aktivitetsveksten i fastlandsøkonomien kan den underliggende realveksten i skatteinntektene anslås til



Figur 3.2 Perspektiver på budsjettpolitikken

Kilde: Finansdepartementet.

10–12 mrd. kroner pr. år i tiden framover. Som forklart i boks 3.1, kan utviklingen i skattegrunnlagene fra ett år til det neste avvike fra den underliggende veksttakten i økonomien som følge av bl.a. konjunkturbevegelser. Slike forhold søker en å korrigere for ved beregningen av det strukturelle budsjettunderskuddet.

For 2007 kan veksten i skatteinntektene bli betydelig lavere enn den anslåtte underliggende skatteveksten, siden deler av den påløpte skatteletten i 2006 først vil ha budsjettvirkning i 2007. Forslaget til skatte- og avgiftsopplegg innebærer isolert sett en reduksjon i statsbudsjettets skatte- og avgiftsinntekter på nær 5 mrd. kroner fra 2006 til 2007.

Utviklingen innenfor etablerte velferdsordninger trekker isolert sett i retning av betydelige økninger i utgiftene på statsbudsjettet i årene framover. Dette er bl.a. et resultat av folketrygdens regelverk. I Gul bok er det anslått at en videreføring av 2006-budsjettet isolert sett vil innebære en betydelig utgiftsvekst i de påfølgende tre årene. Fra 2006 til 2007 anslås den bundne utgiftsveksten til drøyt 8 mrd. kroner. Samtidig er det i Gul bok anslått at lavere utbytteinntekter og reduserte andre inntekter isolert sett vil bidra til å redusere inntektssiden i budsjettet med drøyt 3 mrd. kroner fra 2006 til 2007.

Økte reallønninger trekker i tillegg i retning av at prisveksten for statsbudsjettets utgifter er sterkere enn prisveksten for skattegrunnlagene. Med dagens aktivitetsnivå vil denne prisseffekten legge beslag på i størrelsesorden 1–2 mrd. kroner. Virkningen vil bli større dersom lønnsveksten blir høyere i offentlig sektor enn i resten av økonomien.

Ifølge retningslinjene for budsjettpolitikken skal bruken av petroleumsinntekter over tid følge utviklingen i forventet realavkastning av Statens petroleumsfond. Oppdaterte anslag for utviklingen i forventet fondsavkastning og det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet er vist i tabell 3.7. Beregningene er basert på to hovedforutsetninger:

- En gradvis nedgang i oljeprisen fra 350 kroner pr. fat i 2006 til 260 2006-kroner pr. fat i 2010. På lang sikt er det lagt til grunn en oljepris på 220 2006-kroner pr. fat. Sammen med en viss produksjonsnedgang bidrar lavere oljepriser til å redusere statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten fra nesten 330 mrd. kroner i 2006 til om lag 278 mrd. kroner i 2010.
- Et uendret reelt nivå på det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet i 2007 sammenliknet med anslått nivå i 2006. For årene deretter er det lagt til grunn at det strukturelle

Tabell 3.7 Statens petroleumsfond, forventet avkastning og strukturelt budsjettunderskudd. Mrd. kroner og prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

	Løpende priser			Faste 2006-priser			Strukturelt underskudd, pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge
	Kapital i Statens petroleumsfond ved inngangen til året, markedsverdi	Forventet avkastning av fondskapitalen (4 pst. regelen)	Strukturelt budsjettunderskudd	Forventet avkastning av fondskapitalen (4 pst. regelen)	Strukturelt budsjettunderskudd	Avvik fra 4 prosentregelen	
2001	386,6	–	26,9	–	31,8	–	2,4
2002	619,3	24,8	38,1	28,0	43,0	15,0	3,2
2003	604,6	24,2	49,0	26,3	53,3	27,0	4,0
2004	847,1	33,9	57,3	35,8	60,5	24,7	4,4
2005	1011,5	40,5	62,3	41,6	64,0	22,4	4,6
2006	1335,3	53,4	65,9	53,4	65,9	12,5	4,6
2007	1669,7	66,8	68,0	64,7	65,9	1,2	4,6
2008	2041,1	81,6	81,6	76,7	76,7	0,0	5,2
2009	2421,9	96,9	96,9	88,1	88,1	0,0	5,9
2010	2794,9	111,8	111,8	98,3	98,3	0,0	6,5

Kilde: Finansdepartementet.

underskuddet følger banen for forventet realavkastning av kapitalen i Statens petroleumsfond.

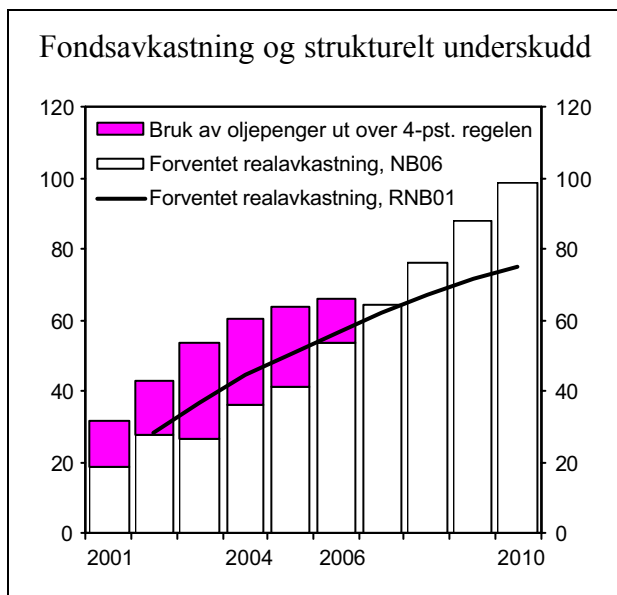
Det framgår av tabell 3.7 at betydelige petroleumsinntekter er tatt inn i statsbudsjettet de siste årene. For 2006 anslås bruken av petroleumsinntekter utover forventet avkastning av fondet til vel 12 mrd. kroner, ned fra 22 mrd. kroner i 2005. Med uendret reelt nivå på det strukturelle underskuddet anslås forbruket av petroleumsinntekter utover forventet realavkastning av Petroleumsfondet å avta til vel 1 mrd. kroner i 2007 som følge av den forventede veksten i fondet.

Også i årene før de nye retningslinjene for den økonomiske politikken ble innført var bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet omfattende. Siden midten av 1970-tallet og fram til utgangen av 2004 er mer enn halvparten av statens petroleumsinntekter brukt til å finansiere de løpende underskuddene på statsbudsjettet.

Figur 3.3 viser anslag for forventet realavkastning av Statens petroleumsfond fra 2001 til 2010 (hvite søyler), samt bruken av petroleumsinntekter utover forventet realavkastning av Petroleumsfondet fra 2001 til 2006 (røde søyler). I tillegg vises anslaget for forventet realavkastning fram til 2010 fra Revidert nasjonalbudsjett 2001 (heltrukken linje).

Til tross for høye petroleumsinntekter de siste årene, anslås kapitalen i Statens petroleumsfond ved utgangen av 2005 nå noe lavere enn da handlingsregelen ble innført i 2001. Dette må ses i lys av den svake utviklingen i internasjonale finansmarkeder gjennom 2001 og 2002. Den faktiske avkastningen i Statens Petroleumsfond ble dermed betydelig lavere enn forventet. Samtidig bidro svake konjunkturer i norsk økonomi til at avsetningene til Petroleumsfondet ble noe lavere enn de ellers ville ha vært, også som følge av et større strukturelt underskudd.

Dagens høye inntekter fra petroleumsvirksomheten bidrar imidlertid til at fondskapitalen nå vokser svært raskt. Dersom oljeprisen og avkastningen i fondet utvikler seg som forutsatt, vil en mekanisk anvendelse av handlingsregelen åpne for en forholdsvis kraftig økning i bruken av petroleumsinntekter mot slutten av dette tiåret. Innfasingen av petroleumsinntektene må imidlertid tilpasses hensynet til en balansert utvikling i norsk økonomi. Ved særskilt store endringer i fondskapitalen fra ett år til det neste må også endringen i bruken av petroleumsinntekter fordeles over flere år, basert på et anslag for størrelsen på realavkastningen av fondet noen år fram i tid, jf. St.meld. nr. 29 (2000–2001). Selv med den oppjusterte oljeprisbanen som er lagt til grunn i denne meldingen, vil økningen i fondskapitalen avta etter 2010. Det vil således være



Figur 3.3 Strukturelt underskudd og forventet realavkastning av Statens petroleumsfond i Nasjonalbudsjettet 2006 og Revidert nasjonalbudsjett 2001. Mrd. 2006-kroner

Kilde: Finansdepartementet.

i tråd med retningslinjene om underskuddene på mellomlang sikt blir liggende under realavkastningen av fondet.

3.2.6 Langsiktige utfordringer i finanspolitikken

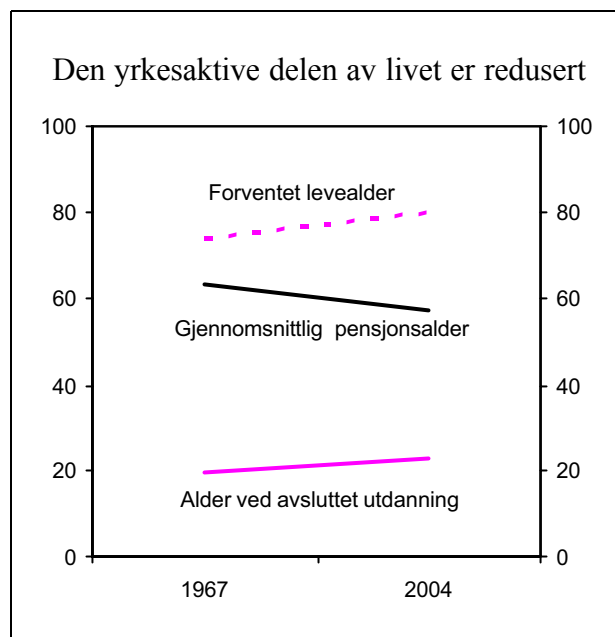
På lang sikt står vi overfor store utfordringer i finanspolitikken som følge av at befolkningen eldes. I dag er det i underkant av 26 personer på 67 år eller mer pr. 100 personer i aldersgruppen 20–66 år. Dersom middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskriving legges til grunn, vil andelen eldre øke til vel 42 pr. 100 i 2060. Siden eldre har et betydelig høyere offentlig finansiert forbruk av helse- og omsorgstjenester enn gjennomsnittet av befolkningen og mottar betydelig større kontantoverføringer fra det offentlige, vil en videreføring av dagens velferdsordninger innebære en kraftig vekst i offentlige utgifter etter hvert som befolkningen eldes.

De finanspolitiske utfordringene knyttet til en aldrende befolkning framstår nå som langt større enn da folketrygden ble innført i 1967. Siden den gang har den forventede levealderen økt, gjennomsnittsalderen ved pensjonering falt og alderen ved avsluttet utdanning steget, jf. figur 3.4. Selv om det er blitt mer vanlig å kombinere utdanning og arbeid, illustrerer disse utviklingstrekkene at

dagens generasjoner vil være yrkesaktive i en vesentlig mindre del av livet enn da folketrygden ble innført.

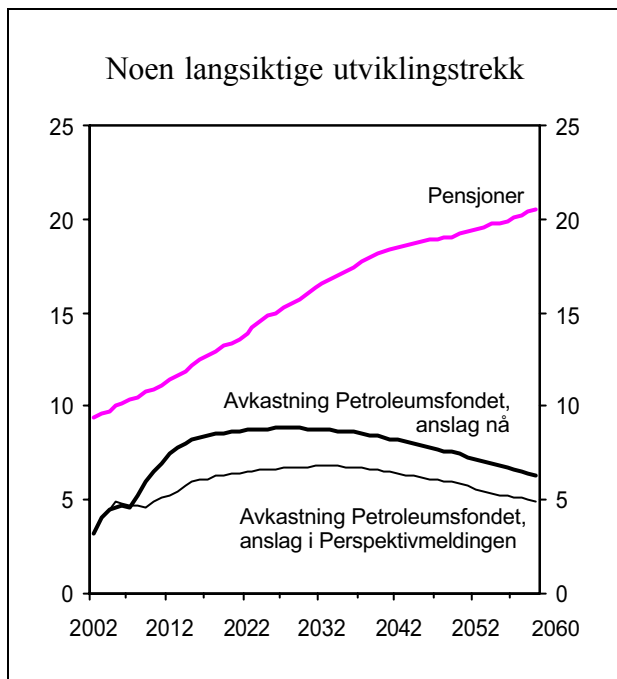
I tillegg til at det i framtiden blir flere alderspensjonister pr. person i yrkesaktiv alder enn i dag, vil pensjonistene i gjennomsnitt ha opptjent større tilleggspensjoner. Samtidig kan en gradvis eldre arbeidsstyrke tilsi en fortsatt økning i andelen uførepensjonister. Alt i alt ligger statens utgifter til alders-, uføre- og etterlattepensjon an til å øke fra rundt 10 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien i dag til vel 20 pst. av verdiskapingen i 2060, jf. figur 3.5. For 2005 tilsvarende 10 pst. av BNP for Fastlands-Norge i underkant av 140 mrd. kroner.

En stor del av den forventede, framtidige økningen i pensjonsutbetalingene under folketrygden er knyttet til allerede opparbeidede pensjonsrettigheter. Ved utgangen av 2005 kan nåverdien av allerede opparbeidede rettigheter anslås til 4600 mrd. kroner, hvorav 3700 mrd. kroner gjelder alderspensjoner og 900 mrd. kroner uføre- og etterlattepensjoner. De opparbeidede pensjonsrettighetene er således langt større enn kapitalen i Petroleumsfondet, som anslås til 1335 mrd. kroner ved utgangen av 2005. I årene framover anslås de statlige pensjonsforpliktelsene i folketrygden å øke med i størrelsesorden 200–250 mrd. 2005-kroner årlig. Den sterke kapitalveksten i Petroleumsfondet som er anslått for de nærmeste årene framover er om



Figur 3.4 Forventet levealder, gjennomsnittlig pensjonsalder og alder ved avsluttet utdanning

Kilder: Finansdepartementet, Rikstrygdeverket og Statistisk sentralbyrå.



Figur 3.5 Folketrygdens utgifter til pensjoner og forventet realavkastning av Statens petroleumsfond. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

lag på linje med den ventede veksten i statens pensjonsforpliktelser.

Aldringen av befolkningen vil også påvirke andre offentlige inntekts- og utgiftsposter. For eksempel vil en del av de økte pensjonsutbetalingene ha et motstykke i større innbetalinger av skatt fra stønadmottakerne. På den annen side vil en videreføring av dagens standarder og dekningsgrader innebære en markant økning i ressursinnsatsen innenfor offentlige helse- og omsorgstjenester. Selv dersom ressursbruken begrenses til å følge befolkningsutviklingen, må antall utførte timeverk innenfor helse og omsorg om lag fordobles fram til 2060. Dersom helsetilstanden i de enkelte årsklassene bedres når forventet levealder øker, vil det framtidige ressursbehovet bli noe mindre. Ressursbruken i offentlig sektor har de siste tiårene økt langt sterkere enn det som isolert sett følger av befolkningsutviklingen. Framskrivningene er i denne forstand basert på en meget forsiktig forutsetning om utviklingen i offentlig finansiert tjenesteproduksjon.

I Perspektivmeldingen ble det samlede innstrammingsbehovet i offentlige finanser anslått til 5½ pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2050 og 8 pst. i 2060. I budsjettframskrivningen ble det lagt til grunn en videreføring av pensjonssystemet og andre velferdsordninger, mens bruken av petrole-

umsinntekter ble forutsatt å følge den forventede realavkastningen av Statens petroleumsfond. Målt i forhold til 2005-nivået på BNP for Fastlands-Norge, tilsvarer 8 pst. om lag 110 mrd. kroner. Dersom dette finansieringsbehovet skulle dekkes inn gjennom økte inntekter til staten, måtte alle skatte- og avgiftssatser heves med vel 16 pst. Det er i dette anslaget ikke tatt hensyn til negative virkninger på arbeidstilbudet av en slik økning i skatte- og avgiftsnivået.

Det legges i denne meldingen til grunn at olje- og gassprisene vil holde seg på et høyere nivå i årene framover enn tidligere forutsatt, jf. omtale i kapittel 2. Under forutsetning av at de løpende innbetalingene fra petroleumsvirksomheten plasseres i Statens petroleumsfond og bruken av petroleumsinntekter følger handlingsregelen, vil fondskapitalen, og dermed også realavkastningen, vokse som andel av BNP for Fastlands-Norge fram til omtrent 2030, jf. figur 3.5. Som et gjennomsnitt for perioden fra 2040 til 2060 anslås avkastningen av fondskapitalen nå til om lag 7¼ pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, mot 5¾ pst. i Perspektivmeldingen. Med den oppjusterte oljeprisbanen framstår det langsiktige innstrammingsbehovet i offentlige finanser dermed om lag 1½ prosentpoeng lavere enn i Perspektivmeldingen. Dette forutsetter imidlertid at en ikke benytter den ekstra handlefrihet de neste 5–10 årene til å øke standarder eller dekningsgrader i offentlig finansierte velferdsordninger der utgiftene vil øke med en aldrende befolkning.

Den langsiktige bærekraften i budsjettpolitikken kan også illustreres ved hjelp av generasjonsregnskapet. Beregninger av generasjonsregnskapet viser nå et innstrammingsbehov i offentlige finanser på mellom 45 og 80 mrd. kroner, tilsvarende mellom 3 pst. og 5½ pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Det anslåtte innstrammingsbehovet er betydelig lavere enn i Perspektivmeldingen, jf. tabell 3.8, noe som i hovedsak skyldes at det nå legges til grunn en høyere langsiktig oljepris.

Det beregnede innstrammingsbehovet ifølge generasjonsregnskapet økte betydelig fra Nasjonalbudsjettet 2001 til Perspektivmeldingen 2004, til tross for betydelige oppjusteringer av Statens petroleumsinntekter. Denne utviklingen må ses i sammenheng med flere forhold. Nye befolkningsframskrivninger fra Statistisk sentralbyrå bidro til å svekke generasjonsregnskapet med om lag 25-30 mrd. kroner fra Nasjonalbudsjettet 2002 til Revidert nasjonalbudsjett 2003. I tillegg har bruken av petroleumsinntekter økt kraftig, bl.a. som følge av uventet svak utvikling i skatteinntektene. Folketrygdens utgifter og offentlige utgifter til pleie og

Boks 3.2 To metoder for å vurdere den langsiktige bærekraften i offentlige finanser

I budsjettdokumentene baseres omtalen av de langsiktige utfordringene i finanspolitikken bl.a. på framskrivinger på den makroøkonomiske modellen MSG og på beregninger av generasjonsregnskapet. Denne boksen presenterer kort de to metodene.

I *MSG-modellen* framskrives utviklingen i en rekke sentrale størrelser i norsk økonomi fram til 2060. Framskrivingen av offentlige inntekter og utgifter tar utgangspunkt i dagens regelverk og skattesystem og tar hensyn til vedtatte reformer. Dette betyr at dagens standard og dekningsgrad i offentlige finansierte velferdsordninger i all hovedsak videreføres for hver enkelt aldersgruppe. Kollektive utgifter, slik som forsvar, videreføres reelt sett uendret på dagens nivå ut framskrivingsperioden. Ved hjelp av modellen beregnes det skattenivået som i et gitt år må til for å overholde handlingsregelen for bruk av petroleumsinntekter. Innstrammingsbehovet i offentlige finanser beregnes som forskjellen mellom dette skattenivået og det strukturelle skattenivået i siste regnskapsår.

Generasjonsregnskapet tar utgangspunkt i anslagene for offentlig forvaltning i nasjonalbudsjettet for det aktuelle budsjettåret, korrigert for konjunktursituasjonen. Offentlige skatte- og avgiftsinntekter og offentlige utgifter til helse, utdanning og omsorg fordeles etter kjønn og alder. Budsjettposter som vanskelig kan fordeles på denne måten, fordeles likt på alle individer. For de individualiserbare utgiftene legges det som i MSG-beregningene til grunn at dagens dekningsgrad og ressursbruk pr. bruker opprettholdes. Til forskjell fra MSG-beregningene antas det at de kollektive utgiftene vokser i takt med summen av produktivitetsveksten og veksten i befolkningen. Offentlige skatteinntekter beregnes under forutsetning av at aldersprofilen på skatteinnbetalingene holdes konstant, korrigert for den generelle inntektsveksten. Innstrammingsbehovet i offentlige finanser anslås som den varige reduksjonen i offentlig forbruk som må gjennomføres fra og med budsjettåret for at framtidige generasjoner ikke skal få en økt skatteprosent.

Generasjonsregnskapet og MSG-modellen bygger i hovedsak på samme antakelser om petroleumsinntekter, utvikling i de individualiserbare offentlige velferdsutgifter og realrente.

Forutsetningene om arbeidstilbudet er også i hovedsak like. I generasjonsregnskapet forutsettes det implisitt at arbeidstilbudet for den enkelte person i hver aldersgruppe videreføres på samme nivå som i utgangsåret. I MSG er arbeidstilbudet i prinsippet modellbestemt, men i beregningene som presenteres i denne meldingen utvikler arbeidstilbudet seg om lag som i generasjonsregnskapet.

På enkelte punkter er det viktige forskjeller mellom de to tilnærmingene. I MSG-beregningene legges det inn forutsetninger om framtidig politikk og effekten av denne, for eksempel forutsettes det at handlingsregelen for bruk av petroleumsinntekter følges. Generasjonsregnskapet baseres derimot på det økonomiske opplegget for budsjettåret. De to beregningsmodellene baseres også på noe ulike forutsetninger om produktivitetsveksten i årene framover. Videre bidrar forskjellen i forutsetningene om utviklingen i de kollektive utgiftene til at endrede forutsetninger om produktivitetsvekst får ulikt utslag i de to modellene. I generasjonsregnskapet vil økt produktivitetsvekst øke innstrammingsbehovet, mens en slik endring i MSG-beregningene gir en svak forbedring av offentlige finanser på lang sikt.

Langsiktige framskrivinger er generelt sett usikre og svært følsomme for de forutsetningene som gjøres. I budsjettdokumentene presenteres det derfor vanligvis alternative framskrivinger på MSG-modellen, hvor sentrale forutsetninger som rente, oljepris, produktivitet og arbeidstilbud er endret. Tilsvarende oppgis resultatene fra generasjonsregnskapet som et intervall, basert på ulike forutsetninger om vekst i arbeidskraftproduktiviteten.

Samlet sett utfyller de to tilnærmingene hverandre ved at de har et noe forskjellig utgangspunkt, og ved at de i noen grad bygger på ulike forutsetninger. En styrke ved generasjonsregnskapet er at beregningen er bedre tilrettelagt for internasjonale sammenligninger. Samtidig angir MSG-framskrivingene en tidsbane for utviklingen i offentlige finanser, og indikerer således når eventuelle problemer kan oppstå. Med den betydelige usikkerheten som ligger i framskrivinger av offentlige finanser er det generelt sett en fordel å få disse belyst med flere enn én metode.

omsorg har også økt sterkere enn andre utgifter. Siden det vil bli langt flere pensjonister i årene framover, bidrar dette til å svekke generasjonsbalansen.

Generasjonsregnskapet og de langsiktige makroøkonomiske framskrivningene representerer to framgangsmåter for å illustrere langsiktige budsjettutfordringer, jf. boks 3.2. Selv om innstrammingsbehovet ikke anslås helt likt, er de to framgangsmåtene entydige i sin påpekning av at det over tid vil være påkrevd med betydelige tiltak for å sikre den langsiktige balansen i offentlige finanser. Begge framskrivningene er dessuten basert på svært krevende forutsetninger. Blant annet forutsettes det at dagens dekningsgrader og standarder videreføres. Dette representerer et klart brudd med trenden de senere årene. Dersom offentlige velferdsordninger bygges videre ut, vil kravene til omdisponeringer og innstramminger i offentlige budsjetter bli tilsvarende større.

Selv med en vesentlig høyere oljepris enn forutsatt i denne meldingen, vil det gjenstå et betydelig innstrammingsbehov i offentlige finanser på lang sikt. Med utgangspunkt i referansebanen i Perspektivmeldingen viser figur 3.6 hvordan den forventede avkastningen av Petroleumsfondet avhenger av de forutsetningene som gjøres om petroleumspriser og realavkastningsrate. Dersom oljeprisen på lang sikt blir liggende 50 2006-kroner lavere enn lagt til grunn i referansebanen, vil den forventede årlige avkastningen av Petroleumsfondet reduseres tilsvarende 1,3 pst. av BNP for Fastlands-Norge som gjennomsnitt for perioden fra 2040 til 2060. En gjennomsnittlig årlige realavkastning av Petroleumsfondet på 3 pst. vil redusere den forventede årlige avkastningen av Petroleumsfondet tilsvarende 1,8 pst. av Fastlands-BNP på lang sikt. Skulle derimot oljeprisen eller realavkastningen av fondskapitalen bli høyere enn forutsatt i denne meldingen, vil det langsiktige innstrammingsbehovet kunne reduseres.

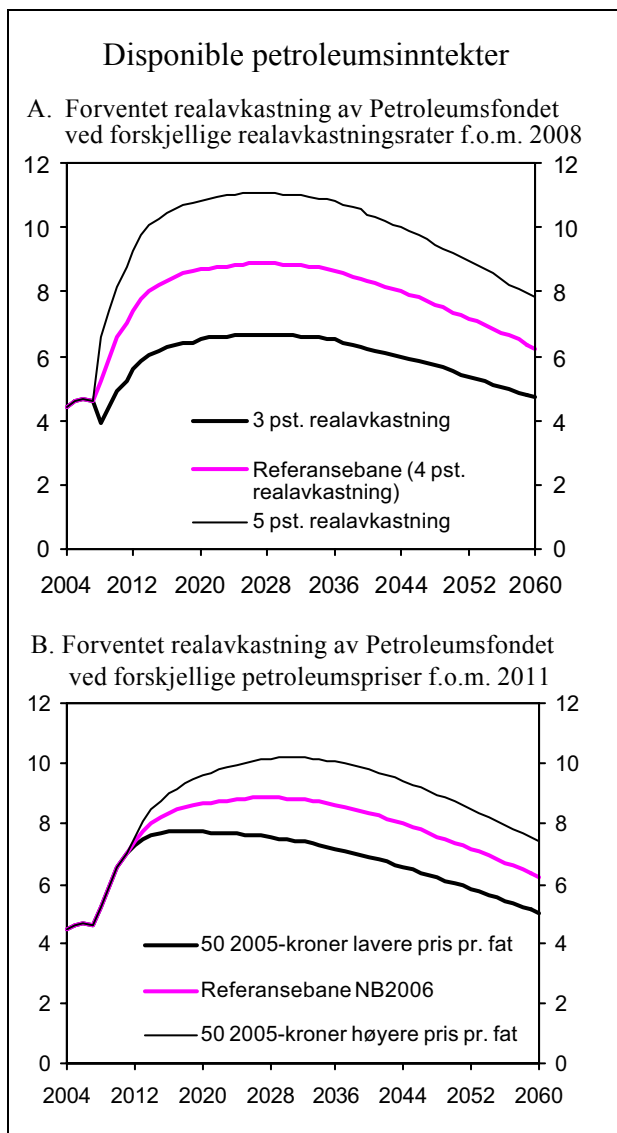
Den framtidige utviklingen i oljeprisen, og dermed utviklingen i statens petroleumsinntekter, er svært usikker. Siden tidlig på 1970-tallet har det vært flere markerte skift i oljeprisen, jf. figur 2.17 i kapittel 2. Disse skiftene, som har gått i retning av både høyere og lavere pris, har vært vanskelige å forutse. De store oljeprisfallene i 1986 og 1998 kom for eksempel uventet på de aller fleste. Tilsvarende var det en rekke aktører i oljemarkedet som antok at det lave prisnivået i 1998 ville holde seg i lang tid framover. Det legges i denne meldingen til grunn at oljeprisen vil holde seg på et historisk sett høyt nivå i årene framover. Tidligere erfaringer illustrerer imidlertid at et framtidig brått prisfall, utløst av for eksempel redusert vekst i verdensøkonomien, ikke kan utelukkes. I tillegg er det stor usikkerhet knyttet til om prisen på naturgass vil følge utviklingen i oljeprisen i årene framover, særlig dersom oljeprisen blir liggende på et høyt nivå. Den betydelige usikkerheten som er knyttet til statens framtidige petroleumsinntekter, tilsier stor forsiktighet i budsjettpolitikken. Dagens retningslinjer håndterer denne usikkerheten ved bl.a. å knytte bruken av petroleumsinntekter til den forventede realavkastningen av Petroleumsfondet slik den anslås ved inngangen til budsjettåret.

Stortinget vedtok 26. mai 2005 retningslinjer for det videre arbeidet med en pensjonsreform. En reform langs de vedtatte retningslinjene vil kunne sikre et mer bærekraftig pensjonssystem og dermed bidra til å redusere det langsiktige finansieringsbehovet i offentlige budsjetter. Innføringen av et såkalt delingstall, hvor pensjonsytelsene til hver alderskohort justeres for endringer i forventet levealder, vil skjerme folketrygdens økonomi fra virkningen av en ytterligere økning i forventet levealder etter 2010. I tillegg vil en overgang til å justere løpende pensjoner med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten redusere folketrygdens utgifter til alderspensjoner i forhold til dagens regelverk. Dersom pensjonsreformen gjennomføres

Tabell 3.8 Generasjonsregnskapet. Anslag for innstrammingsbehovet på ulike tidspunkt

	Innstrammingsbehov
Nasjonalbudsjettet 2001	Om lag i balanse gitt videreføring av skattenivå
Nasjonalbudsjettet 2002	0–20 mrd. kroner
Revidert nasjonalbudsjett 2003	50–75 mrd. kroner
Nasjonalbudsjettet 2004	70–95 mrd. kroner
Perspektivmeldingen 2004	75–105 mrd. kroner
Nasjonalbudsjettet 2006	45–80 mrd. kroner

Kilde: Finansdepartementet.

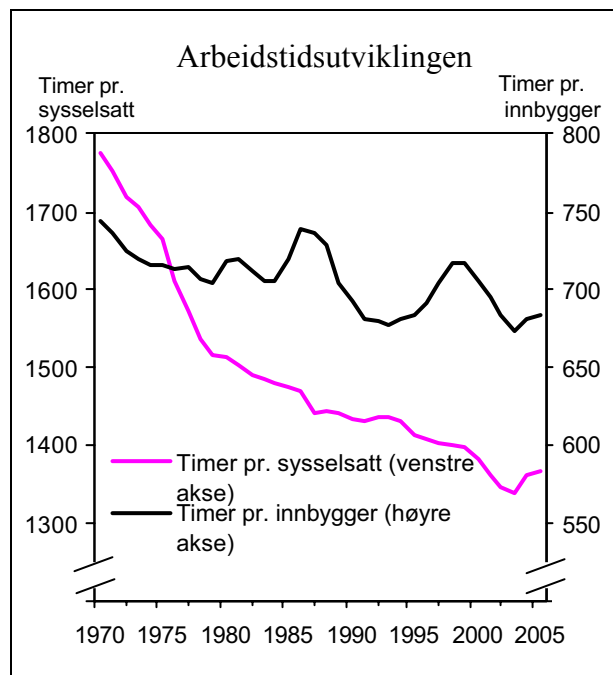


Figur 3.6 Disponible petroleumsinntekter etter handlingsregelen ved ulike forutsetninger om realavkastning og petroleumspriser. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

innenfor om lag samme økonomiske ramme som i forslagene fra Pensjonskommisjonen og i Pensjonsmeldingen, vil innsparingen i folketrygdens utgifter til alderspensjon kunne redusere statens finansieringsbehov tilsvarende 2–3 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2050.

Utviklingen i det samlede arbeidstilbudet er av særlig stor betydning for bærekraften i statens finanser på lang sikt. For eksempel vil en 15 pst. økning i den samlede timeverksyssetningen så godt som eliminere statens finansieringsbehov i 2050, slik dette ble beregnet i Perspektivmeldingen. Virkningen på offentlige finanser vil være sterkere dersom økningen i arbeidstilbudet skyldes



Figur 3.7 Utførte timeverk. Årlig gjennomsnitt pr. sysselsatt og pr. innbygger

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

høyere gjennomsnittlig pensjonsalder, siden dette vil gi både færre trygdemottakere og flere yrkesaktive. Beregningene understreker således betydningen av at pensjonsreformen stimulerer til økt arbeidstilbud. Å få til en utvikling i retning av økt arbeidstilbud pr. innbygger er imidlertid krevende og vil innebære et markert brudd med utviklingen over de siste tiårene, jf. figur 3.7.

3.2.7 Nærmere om virkningen av finanspolitikken på aktiviteten i norsk økonomi

Endringen i den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen brukes som et enkelt mål på innretningen av finanspolitikken. Denne indikatoren tar imidlertid ikke hensyn til at forskjellige inntekts- og utgiftsposter på offentlige budsjetter har ulik virkning på norsk økonomi. Mens endringer i direkte skatter eller i overføringene fra offentlig forvaltning virker på aktivitetsnivå og sysselsetting via privat sektors inntekter og etterspørsel, vil endringer i offentlig forvaltnings kjøp av varer og tjenester i tillegg gi et direkte bidrag til endringer i samlet etterspørsel og innenlandsk produksjon. En skattefinansiert økning i offentlig kjøp av varer og tjenester vil derfor normalt virke ekspansivt på økonomien.

Tabell 3.9 Virkningen på noen makroøkonomiske hovedstørrelser av budsjettforslaget for 2006 sammenliknet med et konjunkturnøytralt opplegg. Prosentvis forskjell

	BNP Fastlands- Norge	Privat kon- sum	Syssel- setting
Samlet virkning ...	-0,1	0,6	-0,1

Kilde: Finansdepartementet.

For å belyse i hvilken grad budsjettet for 2006 påvirker aktivitetsnivået i norsk økonomi, er det gjennomført beregninger ved hjelp av den makroøkonomiske modellen MODAG. Beregningene bygger på det foreslåtte budsjettopplegget, inkludert det økonomiske opplegget for kommunene. Som sammenlikningsgrunnlag er det lagt til grunn et konjunkturnøytralt budsjett, definert som et budsjett der alle utgifts- og inntektsposter for offentlig forvaltning vokser i takt med trenden i nominelt BNP for Fastlands-Norge. For 2006 er trendveksten i nominelt BNP for Fastlands-Norge anslått til 4,7 pst. Budsjettforslaget for 2006 anslås å innebære en vekst i offentlige utgifter, eksklusive formuesutgifter, på 3,6 pst., mens offentlige inntekter, eksklusive formuesinntekter og inntekter fra petroleumsvirksomheten, anslås å vokse med 3,4 pst.

Den forholdsvis lave veksten i offentlige utgifter fra 2005 til 2006 bidrar isolert sett til å redusere aktiviteten i fastlandsøkonomien sammenliknet med et forløp der utgiftene holdes uendret som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge. Sammenstillingen av utgiftsveksten, med forholdsvis lav vekst i overføringene og forholdsvis sterk vekst i offentlig konsum og investeringer, demper imidlertid den innstrammende effekten. I tillegg innebærer en forholdsvis lav vekst i offentlige inntekter en ekspansiv impuls mot fastlandsøkonomien.

Modellberegningene indikerer at Regjeringens budsjettforslag for 2006 virker om lag nøytralt på den økonomiske aktiviteten, jf. tabell 3.9. Dette er i samsvar med den anslåtte utviklingen i det strukturelle, oljekorrigerte budsjettoverskuddet målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge.

3.3 Nærmere om kommuneforvaltningens økonomi

3.3.1 Kommunesektorens plass i Regjeringens moderniseringsarbeid

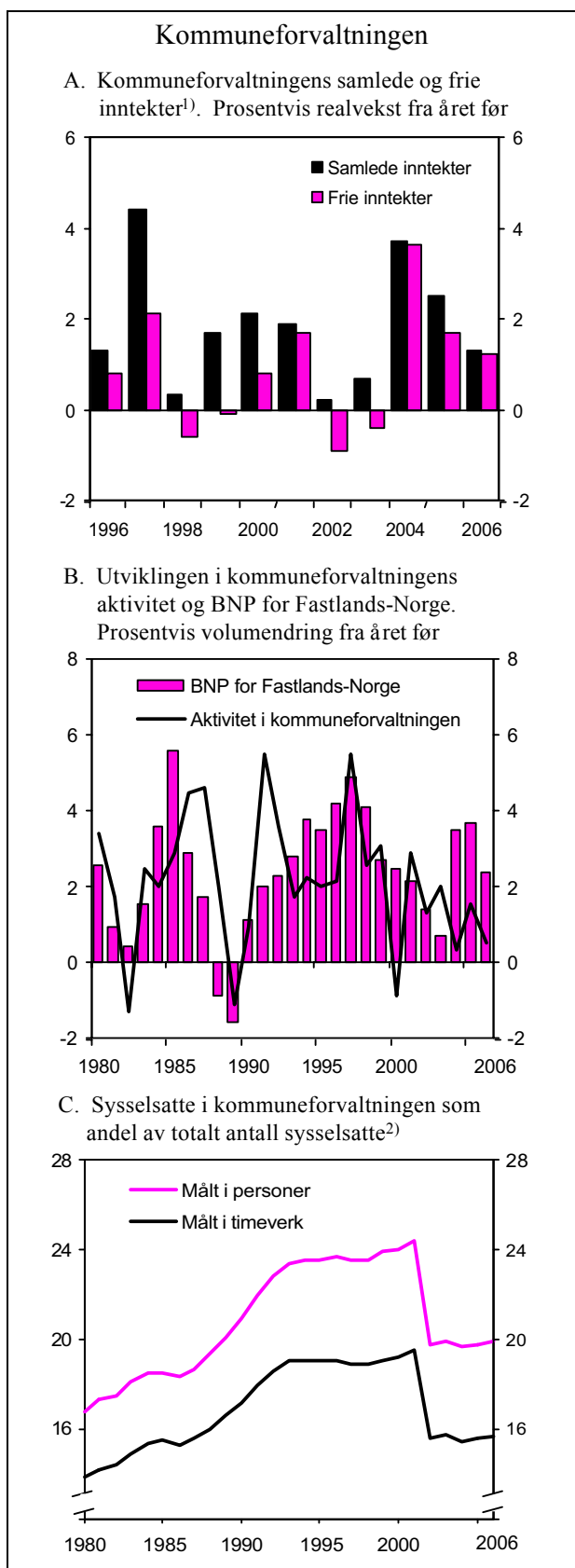
Kommunesektoren er produsent av mange viktige velferdstjenester. Det er et mål å styrke kommunesektoren ved å gi gode rammevilkår. Regjeringen vil også støtte opp om lokalt utviklingsarbeid i kommunesektoren som bidrar til at kommuner og fylkeskommuner blir mer effektive og bedre tjenesteprodusenter. Dette gjøres gjennom Regjeringens moderniseringsprogram. For å sikre størst mulig grad av frihet til å tilpasse tjenesteytingen til brukernes behov, mener Regjeringen at de statlige overføringene til kommunesektoren i størst mulig grad bør være i form av frie midler. En nærmere beskrivelse av arbeidet med modernisering av kommunal sektor er gitt i kapittel 5.

3.3.2 Utviklingen i kommunesektoren de siste årene

Aktiviteten i kommunesektoren har økt betydelig over tid, både som følge av at det eksisterende tjenestetilbudet er blitt bedre og fordi sektorens oppgaver er blitt mer omfattende. De siste årene er det bl.a. satset mye på å øke barnehagetilbudet, og det er gjennomført omfattende reformer i grunnskolen og i videregående utdanning. Reformen av omsorgen for psykisk utviklingshemmede og eldresatsingen har også krevd store ressurser.

Den økonomiske virksomheten i kommuneforvaltningen styres i første rekke gjennom de inntektsrammene som Stortinget fastsetter. Kommunene må tilpasse utgiftene til inntektene innenfor de lover og regler som gjelder for de ulike kommunale ansvarsområdene, og innenfor det regelverket som gjelder for den kommunale økonomiforvaltningen.

I figur 3.8 illustreres utviklingen i enkelte hovedstørrelser for kommuneforvaltningen. I perioden fra 1991 til 2001 økte kommuneforvaltningens inntekter reelt med 48 mrd. 2006-kroner, tilsvarende en årlig realvekst på om lag 2 pst. Fra 2002 ble ansvaret for spesialisthelsetjenesten overført fra fylkeskommunene til staten. I forbindelse med denne overføringen ble det foretatt et betydelig uttrekk fra fylkeskommunenes inntektsrammer, tilsvarende om lag 55 mrd. 2006-kroner. Korrigert for dette uttrekket og andre endringer i oppgavefordelingen, var den reelle veksten i



Figur 3.8 Kommuneforvaltningen

¹ Korrigert for oppgaveendringer, innlemminger, mv.² Reduksjonen i kommunal sysselsetting fra 2001 til 2002 skyldes overføringen av spesialisthelsetjenesten fra fylkeskommunene til staten.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

kommuneforvaltningens inntekter 0,2 pst. i 2002. I 2003 og 2004 økte kommunesektorens inntekter med til sammen vel 9 mrd. 2006-kroner, tilsvarende en gjennomsnittlig årlig vekst på 2,2 pst. Utviklingen i kommuneforvaltningens inntekter og utgifter for de siste årene er vist i vedlegg 1.

For å måle utviklingen i den samlede aktiviteten i kommuneforvaltningen bruker Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) en indikator der endringer i sysselsetting målt i timeverk, produktinnsats og brutto realinvesteringer veies sammen. Som vekter brukes de andelene som henholdsvis lønnskostnader (inkludert pensjonsutgifter), produktinnsats og brutto realinvesteringer utgjør av samlede utgifter. Aktiviteten i kommunesektoren økte ifølge denne indikatoren med i gjennomsnitt 1,6 pst. årlig fra 2000 til 2004. Til sammenlikning var den årlige veksten i fastlands-BNP i den samme perioden 1,9 pst., jf. figur 3.8B. Den gjennomsnittlige årlige veksten i aktiviteten i kommuneforvaltningen på 1990-tallet anslås til 2,7 pst., mens BNP for Fastlands-Norge i denne perioden økte med 3,3 pst. i gjennomsnitt pr. år. Indikatoren fanger ikke opp vekst i aktiviteten som følge av en mer effektiv ressursbruk.

Målt i antall utførte timeverk utgjorde sysselsettingen i kommuneforvaltningen i overkant av 15 pst. av samlet sysselsetting i Norge i 2004, jf. figur 3.6C. Overføringen av ansvaret for spesialisthelsetjenesten til staten medførte en sterk reduksjon i timeverksandelen fra 2001 til 2002. Siden en relativt stor andel av de kommuneansatte arbeider deltid, er kommunesektorens andel av samlet sysselsetting større målt i personer enn målt i timeverk.

TBU bruker netto driftsresultat som hovedindikator for graden av økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat måler hvor mye kommunene og fylkeskommunene sitter igjen med av sine driftsinntekter etter at driftsutgifter, netto renter og avdrag er betalt. Målt i prosent av driftsinntektene uttrykker netto driftsresultatet således hvor stor andel av inntektene kommunene kan disponere til avsetninger og investeringer. Mens netto driftsresultat for sektoren gjennomgående utgjorde 3–5 pst. av driftsinntektene i årene 1990–1997, falt denne andelen til 0,6 pst. i 2002 og 2003. Høy inntektsvekst bidro til en vesentlig styrking av kommunesektorens netto driftsresultat i 2004, til 2,2 pst. av driftsinntektene. Kommunal- og regionaldepartementet anbefaler at kommunesektorens netto driftsresultat over tid bør ligge på over 3 pst. for at sektoren skal ha tilstrekkelige midler til avsetninger og til egenfinansiering av investeringer.

Nasjonalregnskapets overskuddsbegrep (overskudd før lånetransaksjoner) viser forskjellen mellom kommunesektorens samlede inntekter og samlede utgifter medregnet investeringer, men uten gjeldsavdrag. Målt på denne måten øker underskuddet i kommunesektoren i år med store realinvesteringer. Fra 2000 til 2003 økte underskuddet i kommunesektoren fra 2,4 pst. av inntektene til hele 7,1 pst. av inntektene. Blant annet som følge av en svært sterk inntektsvekst ble underskuddet i kommunesektoren redusert til 4,7 pst. i 2004.

Nettogjelden i kommuneforvaltningen nådde et toppnivå på nærmere 50 pst. av inntektene på slutten av 1980-tallet. Gjeldsandelen ble deretter kraftig redusert fram til 1997 og har etter dette ligget betydelig lavere enn på begynnelsen av 1990-tallet. Anslag på regnskap for 2004 viser at nettogjelden dette året utgjorde om lag 36 pst. av inntektene.

Endringer i befolkningens alderssammensetning tilsier at etterspørselen etter kommunale og fylkeskommunale tjenester vil fortsette å stige i årene framover. Samtidig vil det være klare grenser for hvor mye inntektsrammene til kommunesektoren kan øke. Situasjonen innebærer store utfordringer knyttet til å tilpasse utgiftene til inntektene, og kommunesektoren vil derfor måtte fortsette arbeidet med effektivisering.

3.3.3 Kommunesektorens inntekter i 2005

I Revidert nasjonalbudsjett 2005 ble realveksten i kommunesektorens inntekter fra 2004 til 2005 anslått til knapt 2 pst., eller vel 4 mrd. kroner. De frie inntektene ble anslått å øke med vel 1 pst., tilsvarende i underkant av 1¼ mrd. kroner. Inntektsveksten var regnet i forhold til regnskap for 2004. De endringene som har funnet sted etter at Kommuneproposisjonen 2006 og Revidert nasjonalbudsjett 2005 ble lagt fram, bidrar til å øke kommunesektorens reelle inntekter i 2005 med om lag 1,2 mrd. kroner. Ny informasjon om skatteinngangen medfører at anslaget for kommunesektorens skatteinngang er oppjustert med 0,9 mrd. kroner. I tillegg viser ny regnskapsinformasjon om bevilgninger til ressurskrevende brukere et økt bevilgningsbehov for inneværende år på 270 mill. kroner. I forbindelse med stortingsbehandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2005 ble det også vedtatt endringer i personbeskatningen som isolert sett bidrar til å redusere kommunesektorens skatteinntekter med 180 mill. kroner. Dette inntektsbortfallet ble imidlertid kompensert ved tilsvarende økning i

rammetilskuddene. Alt i alt anslås nå realveksten i kommunesektorens samlede inntekter til 2½ pst. fra 2004 til 2005, tilsvarende 5¼ mrd. kroner. Kommunesektorens frie inntekter anslås å øke reelt med 1¼ pst. fra 2004 til 2005, eller med i overkant av 2½ mrd. kroner.

Den generelle momskompensasjonsordningen for kommunene ble innført i 2004 og erstattet en tidligere begrenset ordning. Innføringen av den nye ordningen var forutsatt ikke å skulle endre de økonomiske rammene verken for staten eller kommunesektoren. Kommunesektorens rammeoverføringer ble derfor i 2004 redusert med et beregnet beløp som tilsvarte den ekstra kompensasjon en forventet at sektoren ville få som følge av at ordningen ble utvidet. Regnskapstall fra Skattedirektoratet viser at forutsetningen om at reformen ikke skulle endre de økonomiske rammene er oppfylt.

For enkelte kommuner og fylkeskommuner kan trekket i rammeoverføringer avvike fra det de har mottatt i refusjon. I Revidert nasjonalbudsjett 2005 ble det satt av 100 mill. kroner i skjønnskudd som en engangsbevilgning for å kompensere kommuner og fylkeskommuner som hadde kommet dårlig ut. Etter at Revidert nasjonalbudsjett 2005 ble lagt fram har Kommunal- og regionaldepartementet på nytt vurdert hvordan momskompensasjonsordningen har slått ut for den enkelte kommune og fylkeskommune. På bakgrunn av denne gjennomgangen legges det til grunn at en engangskompensasjon på ytterligere 300 mill. kroner vil bli foreslått i nysaldert budsjett for 2005, og at denne kommer i tillegg til den anslåtte inntektsveksten for kommunesektoren. Kommuner og fylkeskommuner som tapte på ordningen i 2004, vil da i hovedsak få dette kompensert, mens kommuner som tjente på ordningen i 2004, vil få beholde gevinsten.

Indikatoren for aktiviteten i kommuneforvaltningen anslås å øke med 1,5 pst. i 2005. Dette er lavere enn veksten i kommunesektorens realinntekter. Kommunesektorens underskudd før lånetransaksjoner reduseres dermed sammenliknet med 2004 og anslås i 2005 til 3,3 pst. av kommunesektorens samlede inntekter.

3.3.4 Kommuneopplegget for 2006

I Kommuneproposisjonen 2006 ble det for 2006 lagt opp til

- en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på mellom 2 og 3 mrd. kroner og
- en reell vekst i kommunesektorens frie inntekter på mellom 1,3 og 2,3 mrd. kroner.

I Kommuneproposisjonen 2006 ble det som vanlig presisert at inntektsveksten i 2006 skal regnes fra det nivået på kommunesektorens inntekter i 2005 som ble lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2005.

Regjeringens budsjettforslag innebærer en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på 2,9 mrd. kroner fra 2005 til 2006, eller drøyt 1¼ pst., regnet i forhold til anslaget for kommunenes inntekter i 2005 i Revidert nasjonalbudsjett. Rommet for løsning av nye oppgaver øker mer enn dette, på grunn av utfasing av utgifter under handlingsplanen for eldreomsorg. Veksten i kommunesektorens frie inntekter utgjør 1,9 mrd. kroner fra 2005 til 2006.

Regnet i forhold til anslag på regnskap for 2005, der det tas hensyn til at skatteanslaget for 2005 og bevilgningsbehovet til ressurskrevende brukere er justert opp, innebærer Regjeringens forslag en reell økning i inntektene på ¾ pst., eller knapt 1,7 mrd. kroner. Den reelle veksten i kommunesektorens frie inntekter anslås til i underkant av 1 mrd. kroner.

Budsjettforslaget innebærer at veksten i kommunesektorens inntekter ligger innenfor de intervallene som ble signalisert i Kommuneproposisjonen 2006.

Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift avvikles gradvis i perioden 2004–2007. Dette gir kommunesektoren økte lønnskostnader for egne ansatte og merutgifter knyttet til tilskudd til private aktører som utfører kommunale velferdstjenester. I Kommuneproposisjonen 2004 ble det varslet at disse merkostnadene skulle kompenseres fullt ut. For 2004 og 2005 er kommunene kompensert gjennom skjønntilskuddet og ved såkalt bagatellmessig støtte. Også for 2006 legges det opp til at kommunene kompenseres på denne måten. I ettertid har det vist seg at kommunene i avgiftsone 3 og 4 ikke har fått full kompensasjon for årene 2004 og 2005. Det legges derfor opp til at disse kommunene tilføres ekstra midler i forbindelse med nysalderingen av budsjettet for 2005.

Øremerkede tilskudd og gebyrer

Budsjettopplegget for 2006 innebærer en reell vekst i de øremerkede tilskuddene til kommunene på 3,3 pst., eller om lag 0,8 mrd. kroner, regnet i forhold til anslått nivå i Revidert nasjonalbudsjett 2005. De største økningene knytter seg til barneha-

gesektoren, der tilskuddene foreslås økt med om lag 1,1 mrd. kroner, og oppfølging av handlingsplanen for psykisk helse, der bevilgningene foreslås økt med om lag 400 mill. kroner.

Det anslås at kommunesektorens gebyrinntekter vil øke reelt med om lag 200 mill. kroner fra 2005 til 2006.

Maksimalskattørene og kommunesektorens skatteinntekter

I 2000 utgjorde kommunenes skatteinntekter om lag 44 pst. av deres samlede inntekter. I St.prp. nr. 62 (1999–2000) *Om kommuneøkonomien 2001 mv.* ble det foreslått å gradvis øke denne andelen til om lag 50 pst. For 2005 anslås skatteandelen til vel 49 pst. I Kommuneproposisjonen 2006 ble det lagt opp til at de kommunale skattørene i 2006 skulle tilpasses slik at skatteinntektene anslås å utgjøre 50 pst. av kommunesektorens samlede inntekter. Tilbakeføringen av en andel av selskapsskatten til kommunene, som i 2005 og 2006 foretas via rammeoverføringene, er i denne sammenhengen regnet som en del av kommunesektorens skatteinntekter.

Samlet sett foreslås det å øke den kommunale maksimalskattøren for personlige skattytere fra 13,2 pst. i 2005 til 13,6 pst. i 2006. Den fylkeskommunale maksimalskattøren for personlige skattytere foreslås holdt uendret på 3,0 pst.

Forslaget til kommuneopplegg for 2006 innebærer en vekst i skatteinntektene fra 2005 til 2006 på nesten 6 pst. for kommunene og vel 7 pst. for fylkeskommunene. Medregnet selskapsskatten, som formelt sett inngår som en del av rammeoverføringene i 2005 og 2006, kan veksten i kommunenes skatteinntekter anslås til i underkant av 5 pst.

Oppfølging av inntektssystemutvalget

Regjeringen nedsatte høsten 2003 et utvalg for å gjennomgå finansieringen av kommunal sektor, med hovedvekt på inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. I oktober 2004 ble utvalgets mandat utvidet til også å omfatte vurderinger av mekanismer som kan bidra til større stabilitet i kommunenes aktivitet. Utvalget vil overlevere sin utredning i oktober 2005. Utredningen vil bli sendt på høring til berørte parter med sikte på oppfølging i Kommuneproposisjonen 2007.

3.4 Pengepolitikken

Retningslinjene for pengepolitikken ble fastsatt i forskrift ved kronprinsregentens resolusjon av 29. mars 2001, jf. boks 3.3. I tråd med forskriften skal pengepolitikken sikte mot stabilitet i den norske kronens nasjonale og internasjonale verdi. Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitikken skal rettes inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. Det forventes at konsumprisveksten som en hovedregel vil ligge innenfor et intervall på +/- 1 prosentpoeng rundt målet for prisstigningen. Av forskriften følger det at pengepolitikken skal bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting og til stabile forventninger om valutakursutviklingen. I St.meld. nr. 29 (2000–2001) står det videre at Norges Banks rentesetting skal være framoverskuende og ta tilbørlig hensyn til usikkerheten knyttet til makroøkonomiske anslag og vurderinger. Den skal ta hensyn til at det kan ta tid før politikken dringer får effekt, og den bør se bort fra forstyrrelser av midlertidig karakter som ikke vurderes å påvirke den underliggende pris- og kostnadsveksten.

Pengepolitikken langsiktige oppgave er å gi økonomien et nominelt ankerfeste. Lav og stabil inflasjon er viktig for en god økonomisk utvikling. Forskriften etablerer et fleksibelt inflasjonsmål for pengepolitikken. På kort og mellomlang sikt må pengepolitikken avveie hensynet til lav og stabil inflasjon opp mot hensynet til stabilitet i produksjon og sysselsetting. Det vil i de fleste situasjoner være samsvar mellom hensynet til å stabilisere prisstigningen og hensynet til stabil utvikling i produksjon og sysselsetting. Dersom konflikt oppstår, vil en i skjønnsutøvelsen i pengepolitikken måtte foreta en avveining mellom disse to hensynene.

Hovedstyrets vurdering i Inflasjonsrapport 2/05 var:

«Hensynet til å bringe inflasjonen tilbake til målet og forankre inflasjonsforventningene tilsier en fortsatt ekspansiv pengepolitikk. [...] Den lave renten bidrar til at produksjonsgapet og inflasjonen antas å øke videre. Hensynet til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting trekker isolert sett i retning av høyere rente. Høy kapasitetsutnyttning kan skape fortsatt sterk vekst i eiendomspriser og husholdningenes låneopptak. En slik utvikling kan være en kime til ustabilitet i etterspørsel og produksjon på noe lengre sikt. [...] en bane der styringsrenten gradvis – i små og ikke hyppige skritt – bringes opp mot et mer normalt nivå, gir en rimelig avveining mellom hensynet til å

stabilisere inflasjonen på målet og hensynet til å stabilisere produksjon og sysselsetting.»

Norges Bank besluttet på rentemøtet 30. juni å heve styringsrenten med ¼ prosentpoeng til 2 pst. Renten ble hevet etter å ha vært historisk lav på 1¾ pst. siden mars i fjor. Renten ble holdt uendret på Norges Banks rentemøter 11. august og 21. september. Prisingen i rentemarkedet tyder på forventninger om at styringsrenten økes med ytterligere ¼ prosentpoeng i år, og deretter økes med ¾ prosentpoeng fram mot utgangen av 2006, jf. figur 3.9. Avkastningen på statsobligasjoner med ti års løpetid har falt til om lag 3½ pst., i takt med utviklingen for tilsvarende rentepapirer internasjonalt. Også dette er historisk lavt. Kronekursen har styrket seg med 2 pst. siden årsskiftet, målt ved industriens effektive kronekurs.

Den amerikanske sentralbanken har det siste halvannet året hevet renten gradvis med til sammen 2¾ prosentpoeng til 3¾ pst. Den europeiske sentralbanken har holdt renten uendret på 2 pst. siden sommeren 2003. Prisingen i rentemarkedet tyder på forventninger om at den amerikanske sentralbanken vil heve renten med ytterligere ¼ prosentpoeng i løpet av året, og at renten deretter vil holdes uendret. I euroområdet forventes renten å holde seg stabil ut 2005, for seg å øke med om lag ¼ prosentpoeng fram mot utgangen av 2006. Rentenivået i Norge forventes i markedet å avvike relativt lite fra gjennomsnittsnivået hos våre handelspartnere.

Retningslinjene for den økonomiske politikken innebærer at pengepolitikken har en klar rolle i stabiliseringspolitikken. Pengepolitikken kan raskt endres dersom utsiktene for økonomien endres. Samtidig må budsjett- og pengepolitikken virke sammen for å bidra til en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting.

Et hovedhensyn ved innretningen av budsjettpolitikken de siste årene har vært å gi rom for lettelser i pengepolitikken. Politikken har gitt resultater. Aktiviteten i norsk økonomi er høy, og sysselsettingen øker. I tråd med anslagene i denne meldingen er det grunn til å vente at den sterke veksten vil fortsette både i år og neste år.

Prisstigningen justert for avgiftsendringer og utenom energivarer (KPI-JAE) var 0,3 pst. i 2004. I august hadde veksten i KPI-JAE målt på tolv måneders basis steget til 1,3 pst. Det er bl.a. prisene på varer og tjenester som ikke møter utenlandsk konkurranse, prisene på tjenester med lønn som dominerende faktor samt husleiene som nå stiger raskere enn i 2004. Sterk økonomisk vekst framover ventes å føre til at prisstigningen på slike varer og

Boks 3.3 Forskrift om pengepolitikken

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

I

§ 1.

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

Norges Bank forestår den operative gjennomføringen av pengepolitikken.

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

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

§ 2.

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

§ 3.

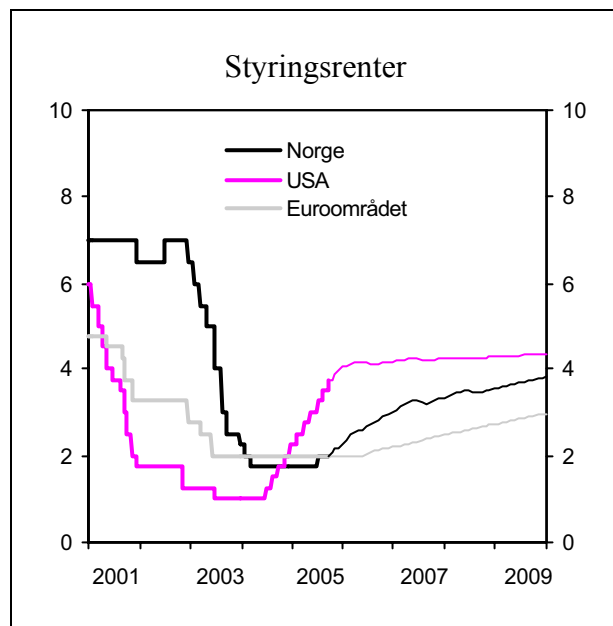
Den norske kronens internasjonale verdi fastlegges på grunnlag av kursene i valuta-markedet.

§ 4.

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

II

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



Figur 3.9 Styringsrenter og markedets forventede styringsrenter¹ basert på implisitte terminrenter. Prosent

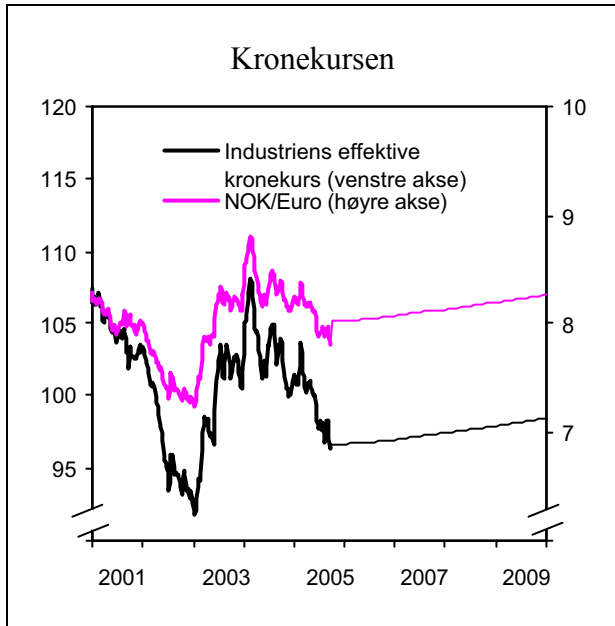
¹ Det er trukket ¼ prosentpoeng fra terminrentene for å få et uttrykk for markedets forventede styringsrenter.

Kilder: Bloomberg, Norges Bank, ECB, Fed. og Finansdepartementet.

tenester etter hvert vil tilta ytterligere. Lav prisvekst på importerte forbruksvarer som klær, skotøy, møbler og audiovisuelt utstyr trekker veksten i KPI-JAE ned, men i noe mindre grad enn gjennom de to siste årene. Den lave prisstigningen på importerte forbruksvarer kan et godt stykke på vei føres tilbake til endringer av strukturell karakter, bl.a. økt import fra lavkostland som Kina. Det anslås i denne meldingen en vekst i KPI-JAE på 1 pst. i 2005 og 1½ pst. i 2006.

Norges Bank setter renten med sikte på å stabilisere pristigningen rundt prismålet innen en tidshorisont på normalt 1–3 år. I Inflasjonsrapport 2/05 ventes det at den underliggende inflasjonen, målt ved KPI-JAE, vil ta seg gradvis opp framover, men ligge under målet fram til sommeren 2008. Samtidig ventes produksjonen i samme periode å bli litt høyere enn det som ville fulgt av en mer trendmessig utvikling.

Veksten i husholdningenes gjeld har vært markert de siste årene, og sterkere enn veksten i deres inntekter. Gjeldsveksten gjør husholdningene mer sårbare overfor økonomiske forstyrrelser. Norges Bank har pekt på at med overgangen til fleksibel inflasjonsmålstyring i pengepolitikken, og med mer stabile inflasjonsforventninger, er det mindre risiko for at både realrenten og arbeidsledigheten vil være høye samtidig, slik de var på begynnelsen



Figur 3.10 Kronekursen (spot) og anslag basert på terminvalutakurser

Kilder: Bloomberg, Norges Bank og Finansdepartementet.

av 1990-tallet. Norges Bank har også pekt på at analyser av utviklingen i gjeld, formuespriser og låntakeres gjeldsbetjeningsevne inngår i grunnlaget for rentesettingen.

En mer omfattende vurdering av Norges Banks utøvelse av pengepolitikken blir gitt årlig i kredittmeldingen, som legges fram om våren. For en nærmere omtale av prisutsiktene samt rente- og valutakursutviklingen vises det til kapittel 2.

3.5 Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet

3.5.1 Etablering av Statens pensjonsfond

I Ot.prp. nr. 2 (2005–2006) har Finansdepartementet lagt fram forslag til lov som etablerer Statens pensjonsfond. Statens pensjonsfond er en overbygning for dagens Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet. Lovforslaget tar utgangspunkt i vurderingene i St.meld. nr. 12 (2004–2005) Pensjonsreform – trygghet for pensjonene (Pensjonsmeldingen), som et bredt flertall på Stortinget sluttet seg til.

Etablering av Statens pensjonsfond vil etter departementets vurdering bidra til å understøtte og tydeliggjøre behovet for en økonomisk politikk hvor det i årene framover settes av betydelige midler som kan bidra til å finansiere de framtidige pensjonsutbetalingene i folketrygden. Det legges i proposisjonen opp til at virksomhetene i Petroleums-

fondet og Folketrygdfondet videreføres som i dag innenfor den nye overbygningen. Statens pensjonsfond vil således ikke ha eget styre eller egen administrasjon. De to delene av Pensjonsfondet foreslås å hete henholdsvis «Statens pensjonsfond – Utland» og «Statens pensjonsfond – Norge».

Departementet legger vekt på at den finansielle sparingen som har funnet sted i Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet, videreføres ved etableringen av Statens pensjonsfond. I tråd med dette knyttes handlingsregelen for bruken av oljeinntekter til utenlandsdelen av Statens pensjonsfond. Avkastningen av Statens pensjonsfond – Norge legges løpende til denne delen av fondet i tråd med gjeldende reglement for Folketrygdfondet.

For en nærmere redegjørelse for lovforslaget vises det til Ot.prp. nr. 2 (2005–2006) Om lov om Statens pensjonsfond.

3.5.2 Statens petroleumsfond

3.5.2.1 Hovedlinjer i forvaltningen

Statens petroleumsfond ble opprettet ved lov av 22. juni 1990 nr. 36 for å underbygge langsiktige hensyn ved anvendelse av petroleumsinntektene. Inntektene i fondet er definert som statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, avkastningen av fondets plasseringer og netto finansstraksjoner knyttet til petroleumsvirksomheten. Fondets utgifter består av en årlig overføring til statskassen etter vedtak i Stortinget. Overføringen dekker det oljekorrigerte budsjettunderskuddet slik det anslås i nysaldert budsjett.

Petroleumsfondet bidrar til å synliggjøre statens bruk av petroleumsinntekter. Ved etableringen av fondet i 1990 ble det lagt vekt på at avsetningen av fondsmidler må inngå i en helhetlig budsjettprosess, slik at fondsoppbygging gjenspeiler faktiske overskudd på statsbudsjettet.

Petroleumsfondet er et viktig redskap i statens formuesforvaltning. Innbetalinger fra petroleumsvirksomheten er basert på uttapping av en ikke-fornybar naturressurs og kan derfor ikke betraktes som inntekter i vanlig forstand. Oppbyggingen av kapital i Statens petroleumsfond er for en vesentlig del omgjøring av olje- og gassressurser i Nordsjøen til finansielle fordringer utenfor Norge. Innbetalingene fra petroleumssektoren varierer mye, bl.a. i takt med svingninger i oljeprisen. Petroleumsfondet og handlingsregelen legger imidlertid til rette for at bruken av inntektene er forutsigbar og frikoblet fra de løpende inntektsstrømmene. Gjennom å investere en vesentlig del av inntektene fra petroleumsvirksomheten i utlandet legges det samtidig til rette for å stabilisere valutakursen. Det

ligger således viktige stabiliseringspolitiske og pengepolitiske hensyn bak petroleumsfondsmekanismen.

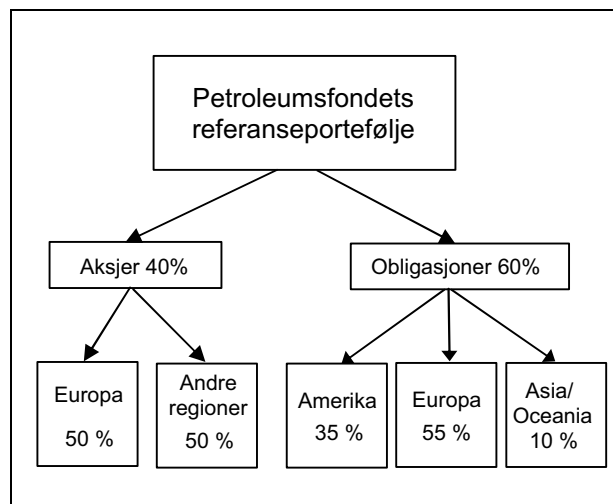
Formelt er Petroleumsfondet en kronekonto i Norges Bank. Denne kronekontoen har sitt motstykke i at Norges Bank samtidig har investert et tilsvarende beløp i utenlandske verdipapirer. Avkastningen på disse utenlandske verdipapirene bestemmer nøyaktig avkastningen av Petroleumsfondet.

Finansdepartementet er i loven gitt i oppgave å forvalte fondet. Departementet har delegert den operative forvaltningen av fondets midler til Norges Bank. Rammeverket for den operative forvaltningen er nedfelt i en egen forskrift, utfyllende presiseringer av denne forskriften og en forvaltningsavtale mellom Finansdepartementet og Norges Bank. Disse dokumentene er tilgjengelige på departementets nettsider (www.odin.dep.no/fin).

Finansdepartementets valg av investeringsstrategi avgjør langt på vei forventet avkastning av Petroleumsfondet og hvor stor risiko som er knyttet til investeringene. Særlig viktig er valget av vekter for geografiske regioner og aktivklasser. Strategien er nedfelt i en referanseportefølje satt sammen av aksje- og obligasjonsindekser fra de fleste av de landene fondet investeres i. Indeksene inneholder representative utvalg av verdipapirer, og utviklingen til indeksene reflekterer i stor grad markedsutviklingen i landene. For aksjer benyttes FTSE-indeksene for hvert land, mens Lehmanindekser benyttes for obligasjoner. Avkastningen av fondet vil i stor grad følge markedsutviklingen i de verdipapirene som inngår i referanseporteføljen.

Forskriften for forvaltningen av Petroleumsfondet angir bl.a. hvor Petroleumsfondet kan plasseres og hvilke typer verdipapirer fondet kan investeres i. Ifølge forskriften skal 50–70 pst. av fondets portefølje investeres i rentebærende verdipapirer og 30–50 pst. i aksjer. Investeringene i aksjeporteføljen skal fordeles på valutaer og markeder med 40–60 pst. i Europa og resten i øvrige regioner. Obligasjonsporteføljen skal plasseres med 45–65 pst. i Europa, 25–45 pst. i Amerika og Midt-Østen/Afrika og 0–20 pst. i Asia og Oceania. Referanseporteføljens aksjeandel og regionfordeling tilsvarer midtpunktene i de intervallene som er angitt i forskriften. Fordelingen av fondets plasseringer mellom land innenfor regionene er bestemt av størrelsen på markedene i de enkelte landene.

Referanseporteføljen benyttes som et risikostyringsverktøy ved at det er definert en ramme for hva som aksepteres av avvik mellom de faktiske investeringene og referanseporteføljen (differanse-



Figur 3.11 Petroleumsfondets sammensetning. Sammensetningen innenfor hver region bestemmes av markedsvektene mellom land

Kilde: Finansdepartementet.

porteføljen). Finansdepartementet har fastsatt rammen for avvik til 1,5 prosentpoeng relativ volatilitet. Relativ volatilitet er en benevnelse på standardavviket til differanseporteføljen. Over tid, og noe forenklet, betyr det at forskjellen mellom avkastningen i Petroleumsfondet og fondets referanseportefølje i to av tre år ikke vil være mer enn 1,5 prosentpoeng.

Risikorammen gir Norges Bank noe rom til å drive aktiv forvaltning for å oppnå en meravkastning i forhold til referanseporteføljen. En sammenlikning av Petroleumsfondets avkastning med avkastningen på referanseporteføljen over tid viser hvilken meravkastning Norges Bank har skapt. Sammensetningen av referanseporteføljen framgår av figur 3.11.

Det har vært bred politisk enighet om fondets investeringsstrategi. Petroleumsfondet skal forvaltes på en forsvarlig måte, hvor siktemålet er høy avkastning innenfor moderat risiko. Midlene skal bidra til å sikre grunnlaget for framtidig velferd, herunder pensjoner. Dette kan best oppnås ved at fondet opptrer som en finansiell investor. Eierandelene i enkeltelskaper er små, og fondet plasseres slik at det gir en avkastning på linje med bredt sammensatte aksje- og obligasjonsindekser i land med velutviklet selskaps-, børs- og verdipapirlovgivning.

Finansdepartementet benytter seg av råd fra Norges Bank i arbeidet med Petroleumsfondets investeringsstrategi. Det er inngått en egen avtale med Norges Bank om rådgivning vedrørende strategivalg for Petroleumsfondet.

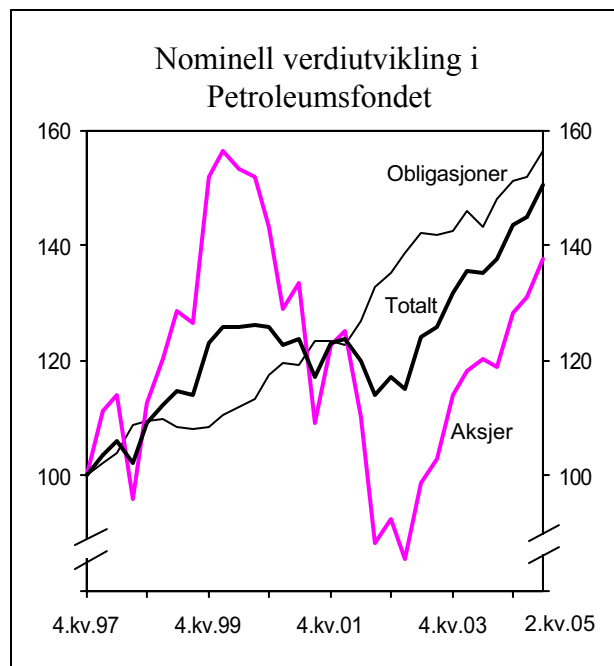
Som et ledd i å styrke departementets arbeid med retningslinjene for Petroleumsfondet, oppnevnte Finansdepartementet 29. september 2005 et faglig råd for fondet, *Finansdepartementets råd for investeringsstrategi (Strategirådet)*. Strategirådet skal bistå departementet i arbeidet med den langsiktige, overordnede investeringsstrategien for Petroleumsfondet. Sentrale avveininger i investeringsstrategien er valget av vektorer for geografiske regioner, aktivaklasser og spørsmål om å inkludere nye investeringsalternativer. Rådets mandat kan finnes på Finansdepartementets nettsider.

Finansdepartementet opprettet i 2004 et etisk råd som gir departementet anbefalinger om utelukkelse av selskaper i henhold til Petroleumsfondets etiske retningslinjer.

3.5.2.2 Forvaltningen i 2005

Statens petroleumsfond utgjorde ved utgangen av første halvår 2005 1 183,9 mrd. kroner. Tilførselen av nye midler gjennom første halvår i år utgjorde 101,9 mrd. kroner. Fondets avkastning var i samme periode 4,9 pst. målt i utenlandsk valuta, når avkastningen i enkeltvalutaer vektet sammen i samsvar med fondets referanseportefølje. Målt i norske kroner var avkastningen i første halvår 6,3 pst. Forskjellen mellom de to avkastningstallene reflekterer at den norske kronen i perioden svekket seg i verdi i forhold til fondets valutakurv. Det er avkastningen i internasjonal valuta som er relevant når en skal måle utviklingen i fondets internasjonale kjøpekraft. Norges Bank har beregnet gjennomsnittlig årlig realavkastning, dvs. avkastning etter fradrag for forvaltningskostnader og justert for prisstigning, til 4,2 pst. for perioden 1. kvartal 1997 til 2. kvartal 2005. Den nominelle verdiutviklingen i Petroleumsfondets delporteføljer siden inngangen til 1998 er illustrert i figur 3.12.

Petroleumsfondets kapital anslås i denne meldingen å vokse til 1335 mrd. kroner ved utgangen av 2005. En har i dette anslaget lagt til grunn fondskapitalen i august, en årlig realavkastning i utenlandsk valuta på 4 pst. for resten av året, samt en utvikling i verdien av norske kroner i samsvar med terminvalutakursene. Netto overføring fra statskassen til Petroleumsfondet i løpet av 2005 er anslått til 213,4 mrd. kroner. I tillegg tilføres fondet om lag 12,5 mrd. kroner i 2005 som følge av salg av aksjer i Statoil, jf. St.prp. nr. 65 (2004–2005). Det vises til avsnitt 2.4 og 3.2 for en nærmere omtale av oljeprisforutsetninger og anslag på statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten.



Figur 3.12 Nominell verdiutvikling i Petroleumsfondets delporteføljer målt i fondets valutakurv. Indeks ved utgangen av 4. kvartal 1997=100.

Kilde: Norges Bank.

Avkastningen av Petroleumsfondet avhenger i stor grad av markedsutviklingen i den referanseporteføljen som Finansdepartementet har fastsatt. I forvaltningen av fondet har Norges Bank anledning til å avvike fra referanseporteføljen innenfor en risikoramme. Bidraget fra denne aktive forvaltningen måles løpende ved at fondets verdiutvikling sammenliknes med utviklingen i referanseporteføljen. I første halvår 2005 var avkastningen av Petroleumsfondet 0,33 prosentpoeng høyere enn referanseporteføljens avkastning. Fra begynnelsen av 1998 og fram til utgangen av første halvår 2005 har den gjennomsnittlige årlige meravkastningen vært på 0,46 prosentpoeng.

Forvaltningsavtalen mellom Finansdepartementet og Norges Bank om Petroleumsfondet fastsetter prinsipper for den godtgjøringen Norges Bank skal motta for forvaltningen av Petroleumsfondet. Norges Banks godtgjøring skal i henhold til avtalen dekke de faktiske forvaltningskostnadene inntil en øvre grense som for 2005 er satt til 0,1 pst. av fondets gjennomsnittlige markedsverdi. Den øvre grensen for godtgjøring er bl.a. satt på grunnlag av informasjon om hva denne type forvaltning koster i pensjonsfond av tilsvarende størrelse. Finansdepartementet benytter det kanadiske selskapet Cost Effectiveness Measurement Inc. (CEM) til å utarbeide analysene som ligger til grunn for kostnadssammenlikningene. I tillegg til

kostnadsdekningen innenfor den øvre grensen godtgjøres Norges Bank for den delen av honoraret til eksterne forvaltere som følger av oppnådd meravkastning.

I første halvår 2005 var Norges Banks forvaltningskostnader, eksklusive avkastningsavhengige honorarer og regnet som årsrate, 0,08 pst. av Petroleumsfondets gjennomsnittlige markedsverdi. Forvaltningskostnader inklusive avkastningsavhengige honorarer utgjorde 0,1 pst. av fondets gjennomsnittlige markedsverdi.

For å kontrollere Norges Banks avkastningsberegninger og for å evaluere resultatene benytter Finansdepartementet konsulentselskapet Mercer Investment Consulting. Selskapet utarbeider månedlige rapporter og en årsrapport om avkastningen av Petroleumsfondet. Årsrapporten fra Mercer for 2004 er tilgjengelig på Finansdepartementets internettsider.

3.5.2.3 *Etiske retningslinjer*

De etiske retningslinjene for Statens petroleumsfond ble fastsatt 19. november 2004. Samtidig ble Petroleumsfondets etiske råd opprettet. Petroleumsfondet skal ikke være investert i selskaper der det er en uakseptabel risiko for at fondet medvirker til uetiske handlinger eller unnlatelser som for eksempel krenkelser av grunnleggende humanitære prinsipper, grove krenkelser av menneskerettighetene, grov korrupsjon eller alvorlige miljøødeleggelser. Dette innebærer blant annet at selskaper som produserer våpen som ved normal anvendelse bryter med grunnleggende humanitære prinsipper, skal utelukkes. Det er Finansdepartementet som fatter beslutninger om å utelukke selskaper fra fondet etter tilråding fra Petroleumsfondets etiske råd. Så langt har ti selskaper blitt utelukket fra Petroleumsfondet. Listen over selskaper som er utelukket fra Petroleumsfondet, samt tilrådingen fra Petroleumsfondets etiske råd, ligger på Finansdepartementets internettsider.

Utøvelse av eierrettigheter er et annet virkemiddel som kan brukes for å fremme etiske hensyn i forvaltningen av Petroleumsfondet. Finansdepartementet har delegert utøvelsen av eierrettighetene til Norges Bank. Det overordnede målet for utøvelsen av eierrettigheter er å sikre fondets finansielle interesser. Utøvelsen av eierrettigheter skal bygge på at fondet har en lang investeringshorisont, og at investeringene er bredt plassert i de markedene som inngår i investeringsuniverset. Hensynet til langsiktig finansiell avkastning vil ofte trekke i samme retning som andre etiske hensyn.

Finansdepartementet har vurdert hvordan fondets referanseportefølje skal justeres ved uttrekk. Departementet gjør dette ved at gjenværende selskaper i det uttrukne selskapets region i hovedtrekk vektet opp i referanseporteføljen i forhold til sin markedsvekt. Regionvektene holdes uendret. Dette er i tråd med Norges Banks brev av 6. juni.

Norges Bank foreslår videre i samme brev at uttrekk fra Petroleumsfondet gjennomføres på faste tidspunkter én gang i kvartalet, fordi dette vil være mest ressursbesparende, og fordi det er en risiko for at gode forvaltere ikke vil påta seg forvaltningsoppdrag for banken hvis rammebetingelsene blir for omskiftelige. Norges Bank foreslår dessuten at nedslag fra Petroleumsfondet gjennomføres over en periode på minimum åtte uker, og at referanseporteføljen justeres midt i denne perioden. Banken begrunner dette forslaget med hensynet til resultatmålingen for fondet, insentivstrukturen for eksterne forvaltere og transaksjonskostnadene ved nedslag. Norges Banks brev er tilgjengelig på Finansdepartementets internettsider.

Finansdepartementet er enig med Norges Bank i at de etiske retningslinjene bør følges opp uten å påføre Petroleumsfondet unødvendige kostnader. Departementet legger også vekt på at uttrekk på faste tidspunkter reduserer den operasjonelle risikoen. Det er mange instanser, både i og utenfor Norges Bank, som må koordineres for å gjennomføre et uttrekk. Dette arbeidet blir enklere hvis alle som er involvert i prosessen, også de eksterne forvalterne, på forhånd er kjent med tidspunkter for mulig uttrekk. Finansdepartementet vil etablere rutiner i tråd med Norges Banks forslag fra årsskiftet. I tråd med dette vil departementet be om at tilrådingen fra Petroleumsfondets etiske råd kommer på faste tidspunkter fire ganger i året.

3.5.2.4 *Endringer i rammeverket for Statens petroleumsfond*

Rammeverket for den operative forvaltningen av Petroleumsfondet er nedfelt i en egen forskrift, utfyllende presiseringer av denne forskriften og en forvaltningsavtale mellom Finansdepartementet og Norges Bank. Norges Bank har i brev til Finansdepartementet av 11. mars 2005 foreslått flere endringer i rammeverket. Brevet er tilgjengelig på departementets internettsider. Rammeverket for den operative forvaltningen er beskrevet i avsnitt 3.5.2.1 over.

Det er Finansdepartementet som er ansvarlig for å fastsette retningslinjene for Petroleumsfondets investeringer, jf. over. Forventet avkastning av og risiko i Petroleumsfondet er i all hovedsak

bestemt av Finansdepartementets valg av investeringsstrategi. Strategien er nedfelt i en referanseportefølje og tilhørende grense på 1,5 prosentpoeng relativ volatilitet. Norges Bank må i den operative forvaltningen holde seg til referanseporteføljen innenfor den øvre grensen for relativ volatilitet. Dette gir Norges Bank noe rom til å drive aktiv forvaltning for å oppnå en meravkastning i forhold til referanseporteføljen.

I tillegg til referanseporteføljen og tilhørende risikoramme har departementet i retningslinjene også definert enkelte andre begrensninger for forvaltningen. Det er bl.a. fastsatt en nedre grense for kredittvurdering til fondets rentebærende instrumenter, og det er definert en liste over tillatte land fondet kan investeres i.

Norges Bank forslår i brevet av 11. mars at enkelte av disse tilleggsbegrensningene tas bort. Videre foreslår banken at noen nye investeringer tillates for forvaltningen. Det foreslås ingen endringer i referanseporteføljen eller rammen for avvik i forhold til denne. Forslagene vil ifølge Norges Bank øke investeringsmulighetene og gi noe mer rom for bankens aktive forvaltning innenfor den fastsatte risikorammen. Dette vil, ifølge banken, øke mulighetene for å oppnå meravkastning.

Norges Bank skriver bl.a.:

«Med et stort investeringsunivers er sannsynligheten for å identifisere aktiviteter som bidrar til å øke fondets forventede avkastning uten å påvirke risikoen i særlig grad, høyere. Med en gitt referanseportefølje og et bredt tilleggsunivers kan banken oppnå uavhengighet i investeringene sett i forhold til de risikofaktorene som inngår i referanseporteføljen. Det vil kunne danne grunnlag for et bedre bytteforhold mellom forventet avkastning og risiko».

Med tilleggsunivers mener Norges Bank de aktiva som ikke inngår i referanseporteføljen, men som Norges Bank likevel kan velge å investere fondskapitalen i.

Norges Bank peker i brevet også på at forslagene stiller større krav til oppfølgingen av forvaltningen, både fra Norges Banks og Finansdepartementets side.

Konkret foreslår Norges Bank følgende i brevet:

- i. Kravet om minimum kredittvurdering for obligasjoner tas bort. Samtidig tas det inn en bestemmelse som begrenser motpartsrisikoen i handlene.
- ii. Kravet i forskriften om et intervall for durasjonen til obligasjonsporteføljen (mål for rentefølsomhet) tas bort.

- iii. Det gis en generell adgang til å bruke instrumenter som henger naturlig sammen med investeringer i tillatte aktivaklasser, herunder derivater og fond.
- iv. Det åpnes for bruk av råvarekontrakter.
- v. Begrensningen om at maksimalt 5 pst. av aksjeinvesteringene kan være i framvoksende markeder oppheves.
- vi. Listen over tillatte land for fondet kan tas bort.
- vii. Det fastsettes eksplisitte krav til verdifastsettelse, risikostyring og rapportering.

Norges Banks brev inneholder også et forslag om å øke grensen for maksimal eierandel i enkeltelskaper. Dette forslaget er drøftet i avsnitt 3.5.2.5. Under følger en kort omtale av hvert av forslagene sammen med departementets vurderinger knyttet til forslagenes konsekvenser for risikostyringen i forvaltningen. Departementets samlede vurderinger følger til slutt.

Ad i) *Kravet i forskriften om minimum kredittvurdering for obligasjoner og innføring av bestemmelse om motpartsrisiko.*

I gjeldende bestemmelser for Petroleumsfondet stilles det krav om godkjent kredittvurdering fra minst ett av de største kredittvurderingsbyråene for foretaksobligasjoner. Det er ikke tillatt å investere mer enn ½ pst. av porteføljen i obligasjoner med lavere kredittvurdering enn såkalt «investment grade». Norges Bank skriver at risikoen i foretaksobligasjoner likner risikoen forbundet med investeringer i aksjer og følgelig bør reguleres på samme måte. Det vil si at risikoen bør reguleres gjennom fastsettelse av referanseporteføljen og rammen for relativ volatilitet. Banken legger i denne vurderingen vekt på at Petroleumsfondets investeringer og risiko er spredt på mange selskaper. Norges Bank skriver videre at deres system for måling av risiko i foretaksobligasjoner er vesentlig bedret de siste årene, og at risikoen i hovedsak fanges opp av risikomålingssystemet til banken. Risikomål som er basert på utviklingen i markedspriser, for eksempel differansen («spreaden») mellom effektiv rente til en foretaksobligasjon og en statsobligasjon, reagerer dessuten raskere på ny informasjon enn kredittvurderingsbyråene endrer sin vurdering. Banken skriver:

«En interessant og relevant observasjon er at spreaden på foretaksobligasjoner reagerer betydelig raskere på ny selskapsinformasjon enn det kredittvurderingsbyråene gjør. Følgelig vil et moderne risikomålingssystem kunne fange opp endringer raskere enn kredittvurderingsbyråene.»

Det finnes noen markeder og instrumenter der målingen av relativ volatilitet har svakheter. Dette gjelder for eksempel obligasjoner utstedt av ikke-børsnoterte selskaper og av selskaper med betydelig statlig eierandel. Det samme gjelder for obligasjoner som handles til betydelig lavere kurser enn pålydende. Disse svakhetene fanges imidlertid opp av andre prosedyrer innen bankens risikomåling. I brevet heter det:

«En viktig del av den operative forvaltningen Norges Bank gjennomfører, består av formelle interne godkjenningsprosedyrer før investeringer i nye land, instrumenter eller aktivaklasser finner sted. Disse er omfattende, og godkjenning gis ikke med mindre en kan dokumentere 1) hvordan handelsprosessen skal gjennomføres og hvilke kontrollrutiner som er etablert, 2) hvordan markeds- og eventuell kredittrisiko skal måles, 3) hvordan markedsprising eller modellprising skal gjøres, 4) hvilke rutiner for retningslinjekontroll som er etablert, 5) hvilke regnskapsregler og prinsipper som kommer til anvendelse, 6) at operasjonell risiko også er begrenset i form av juridiske avtaler og 7) at det er etablert en innfasingsplan som inkluderer forsiktighet i en oppstartsfasen».

På denne bakgrunn støtter Finansdepartementet bankens vurdering av at dagens systemer er i stand til å håndtere risikoen i foretaksobligasjoner på en tryggende måte uten minimumskrav til kredittvurdering («rating»).

Norges Bank foreslår videre at det tas inn i retningslinjene en bestemmelse som regulerer motpartsrisiko:

«Motpartsrisiko er forskjellig [fra risikoen i foretaksobligasjoner] og må derfor håndteres annerledes. Med motpartsrisiko forstås risikoen for at motparten i en transaksjon ikke er i stand til å gjøre opp sin forpliktelse. I derivatkontrakter som handles utenom børs, kan for eksempel markedspriser endres i gunstig retning for Norges Bank, slik at kontraktene har positiv verdi. Verdiendringen registreres som inntekt i regnskapene (kontrakten blir bokført til markedsverdi). Risikoen for at motparten ikke klarer å gjøre opp for seg, blir ikke fanget opp av standard risikosystemer. Det blir heller ikke risikoen for at en bank skal gå konkurs og dermed ikke blir i stand til å betale tilbake et bankinnskudd.»

Departementet er enig med banken i at det bør utarbeides særskilte regler for motpartsrisiko.

Ad ii) Krav om et intervall for durasjon i obligasjonsporteføljen (mål for rentefølsomhet).

Det er i dag en regel om renterisiko i forskriften som begrenser obligasjonsporteføljens følsomhet overfor endringer i markedsrentene. Denne begrensningen er fastsatt i form av et intervall for porteføljens tillatte «durasjon». Jo høyere durasjonen i porteføljen er, jo større blir kursfallet ved en renteoppgang. I dagens retningslinjer er det bestemt at durasjonen i obligasjonsporteføljen skal ligge mellom tre og syv år. Norges Bank vurderer beskrankningen som overflødig ettersom forskjeller i durasjon i forhold til referanseporteføljen som Finansdepartementet har fastsatt, blir fanget opp i målingen av relativ volatilitet. Departementet er enig med Norges Banks vurdering av at renterisiko fanges bedre opp med målet for relativ volatilitet, og at det ikke er behov for et durasjonskrav i tillegg.

Ad iii) Adgang til bruk av instrumenter som henger naturlig sammen med investeringer i tillatte aktivaklasser, herunder derivater og fond.

Norges Bank foreslår at det gis generell adgang til bruk av finansielle instrumenter som henger naturlig sammen med godkjente aktiva. Som eksempel nevnes bruk av derivater og fondsprodukter.

Bruk av finansielle instrumenter i forvaltningen av Petroleumsfondet er regulert i forskriften for forvaltning av Petroleumsfondet. Bakgrunnen for forskriftens utforming på dette feltet er omtalt i Nasjonalbudsjettet 1998 der det heter:

«Departementet kan se at det er hensiktsmessig at forskriften ikke spesifiserer i detalj hvilke instrumenter det er anledning for Norges Bank å benytte i forvaltningen av Petroleumsfondet. De nye retningslinjene har derfor nå en generell bestemmelse om at det skal være etablert tryggende risikosystemer og kontrollrutiner. Departementet skal være orientert om de instrumenter Norges Bank anvender.»

Departementet skrev videre at det ut fra de nye retningslinjene ville være Norges Banks ansvar å vurdere hvilke instrumenter som bør benyttes.

I Nasjonalbudsjettet 2005 ble det vist til at Norges Bank i brev av 5. juli 2004 til Finansdepartementet orienterte om at banken ville ta i bruk andeler i verdipapirfond som et nytt instrument. Banken skrev at en inntil videre ville begrense bruken av verdipapirfond til å omfatte noterte og unoterte aksje- og rentefond hvor underliggende portefølje ligger innenfor Petroleumsfondets investeringsunivers.

Forslaget om en generell adgang til å bruke instrumenter som naturlig henger sammen med tillatte aktivaklasser, er etter departementets syn

akseptabelt så lenge de underliggende instrumentene inngår i investeringsuniverset, den økonomiske eksponeringen avbildes på en korrekt måte og eventuell motpartsrisiko håndteres i henhold til regelverket på dette området. En generell adgang til å bruke finansielle instrumenter som henger naturlig sammen med tillatte aktivaklasser, bør etter departementets mening ses i sammenheng med bankens godkjennelsesprosedyrer for nye instrumenter som omtalt ovenfor. En vil i denne sammenheng også legge vekt på de krav som departementet stiller til banken vedrørende verdifastsettelse, risikostyring og rapportering.

Ad iv) Adgang til bruk av råvarekontrakter.

Norges Bank skriver om forslaget om å åpne for bruk av råvarekontrakter i forvaltningen bl.a.:

«Det foreslås ikke å inkludere råvarer på linje med andre aktivaklasser i Petroleumsfondets referanseportefølje. Et meget relevant motargument mot dette er nettopp Norges råvareavhengighet. (...) I og med at råvarer (fortsatt) ikke inngår i referanseporteføljen, er det følgelig heller ikke relevant å vurdere porteføljegenskaper knyttet til en generell tilting av porteføljen mot råvarer. [...] Norges Banks handel med slike kontrakter vil først og fremst være motivert ut fra risikostyring – for eksempel å selge eksponering mot aluminiumspris for å rendyrke eksponering som er knyttet til selve driften av ett eller flere selskaper som produserer aluminium.»

Departementet deler bankens syn på at det er en vesentlig forskjell mellom å inkludere råvarekontrakter i referanseindeksen og å tillate bruk av slike kontrakter i den aktive forvaltningen. Norges Bank understreker at det å tillate bruk av slike kontrakter i aktiv forvaltning, ikke tilsier at fondets eksponering mot råvarepriser øker. Dersom bruk av råvarekontrakter likevel skulle føre til en systematisk overvekt i råvarer, vil dette uansett kunne avdekkes gjennom avkastningsanalyser utført av departementet eller av eksterne konsulenter. I en vurdering av om råvarekontrakter skal tillates for Petroleumsfondet, mener departementet det er grunn til å legge vekt på at slike instrumenter kan øke avkastningsmulighetene og bidra positivt til Norges Banks risikostyring. Avkastnings- og risikostyringshensyn taler på denne bakgrunn for at det gis adgang til å benytte råvarekontrakter i den aktive forvaltningen av fondet.

Ad v) Begrensningen om at maksimalt 5 pst. av aksjeinvesteringene kan være i framvoksende markeder.

Norges Bank anbefaler å fjerne begrensningen om at maksimalt 5 pst. av aksjeinvesteringene kan

være i framvoksende markeder. Banken skriver bl.a.:

«En tilleggsbegrensning på eksponeringen mot framvoksende markeder bidrar til å redusere det forventede bytteforholdet mellom avkastning og risiko. Begrensningen på investeringer i framvoksende aksjemarkeder har ingen særlig betydning for fondets diversifisering.»

Videre påpeker banken at begrensningen øker kompleksiteten i bankens overvåkingssystemer og medfører operasjonelle kostnader.

Departementet deler Norges Banks syn om at grensen ut fra risikostyringshensyn kan tas bort. Eksponering i framvoksende markeder vil kunne styres i tilstrekkelig grad av risikomålet relativ volatilitet og bankens prosedyrer, jf. Ad i) ovenfor.

Ad vi) Listen over tillatte land for fondet.

Norges Bank skriver at det ut fra hensynet til å styre total risiko for fondet ikke er behov for dagens detaljerte regulering av hvilke land og valutaer som kan inngå i fondets tilleggsunivers. Banken er imidlertid åpen for at samlede hensyn likevel taler for at land og valutaer fortsatt gjøres til gjenstand for enkeltvis vurderinger. Norges Bank mener det i så fall bør legges opp til et stort univers av tillatte land og valutaer, og at det delegeres til Norges Bank å vurdere hvilke land det kan investeres i, basert på en vurdering av markedsrisiko og operativ risiko knyttet til investeringer i landene.

Finansdepartementet har forståelse for Norges Banks argument om at hensynet til styring av total risiko ikke krever en detaljert regulering av hvilke land og valutaer det skal tillates å investere i. Samtidig taler andre hensyn for å opprettholde en slik liste.

Ad vii) Krav til verdifastsettelse, risikostyring og rapportering.

Norges Bank skriver i brevet at de foreslåtte endringene i rammevilkårene bør ledsages av noen krav. Det gjelder i hovedsak to områder: a) prinsipper for verdifastsettelse av fondets eiendeler og b) krav til styring, måling og kontroll av risiko, herunder også operasjonell risiko.

Banken gir i sitt brev en skisse til hva slike krav bør baseres på. Det vises for eksempel til at verdivurdering og avkastningsmåling må følge anerkjente standarder. Forvaltningen bør baseres på beste praksis for måling av markedsrisiko, og det må stilles krav til betryggende rutiner og systemer for utvelgelse og evaluering av motparter. Det bør også kreves at banken følger internasjonalt anerkjente standarder knyttet til operasjonell risiko. Departementet bør fastsette nærmere krav til rapporteringen av avkastning og risiko i forvaltnings-

avtalen mellom Finansdepartementet og Norges Bank.

Banken peker videre på at forslagene kan gjøre det mer krevende å måle hvor god bankens aktive forvaltning har vært, fordi et stort tilleggsunivers gir muligheter til å utnytte risikofaktorer som over tid gir en systematisk risikopremie. Norges Bank skriver:

«Risikoeksponering av denne typen vil imidlertid bli målt som ledd i bankens analyser av historisk avkastning og risiko. Det vises også til de uavhengige analysene av meravkastningen som Finansdepartementet mottar fra konsultentselskapet Mercer.»

Departementet vil ivareta dette hensynet ved å utvide kravene til rapportering av meravkastningen.

Departementets vurderinger

Norges Bank skal i henhold til forskriften for forvaltningen søke å oppnå høyest mulig avkastning på plasseringene innenfor de begrensninger som følger av retningslinjene. Bankens aktive forvaltning har så langt ført til at årlig avkastning i Petroleumsfondet siden 1998 i gjennomsnitt har vært 0,46 prosentpoeng høyere enn i referanseindeksen. Det tilsvarer en ekstra verdiøkning i fondet på til sammen 17,6 mrd. kroner.

Retningslinjer og oppfølging fra Finansdepartementet må baseres på at fondets kreditt-, markeds- og operative risiko skal overvåkes og styres på en betryggende måte. Departementet deler Norges Banks syn om at retningslinjer som er overflødige og kostbare å følge opp, eller som reduserer bankens evne til å foreta lønnsomme investeringer i forhold til referanseporteføljen, samtidig representerer en kostnad. Denne kostnaden må vurderes opp mot hvor viktig beskrankningen er i forhold til å sikre at forvaltningen foregår innenfor betryggende rammer.

Norges Banks forslag innebærer at mer av risikostyringen vil baseres på risikomålet relativ volatilitet. Departementet har i vurderingen av Norges Banks forslag lagt vekt på om rammen for relativ volatilitet fungerer også for de nye instrumenter og markeder som Norges Bank ønsker tillatt for fondet. Samtidig har det vært viktig å vurdere hvorvidt tilleggsbeskrankningene som Norges Bank mener er overflødige, dekkes på en tilfredsstillende måte av en risikostyring basert på relativ volatilitet.

Norges Bank har bygget opp en organisasjon med gode systemer for måling og styring av risiko. Bankens kapitalforvaltning har også fått en positiv

vurdering av departementets eksterne konsulent. De foreslåtte endringene vil ifølge banken forenkle den operative forvaltningen og gi muligheter for økt forventet avkastning. Samtidig synes risikostyringen etter departementets vurdering å kunne gjøres på en forsvarlig måte. Departementet legger på denne bakgrunn opp til å følge Norges Banks forslag til endringer i retningslinjene for Petroleumsfondet, bortsett fra forslaget om å ta bort listen over tillatte land for fondets investeringer og forslaget om en maksimal eierandel i enkeltelskaper på 10 pst., som er omtalt i avsnitt 3.5.2.5. En legger i tråd med dette opp til å ta bort dagens særskilte rammer knyttet til kredittrisiko for obligasjoner, samtidig som motpartsrisiko vil bli håndtert spesielt. På samme måte legger en opp til å fjerne grensen for durasjon i renteporteføljen. Videre spesifiseres det i retningslinjene at det gis en generell adgang til å bruke instrumenter som henger naturlig sammen med tillatte aktiva, og det åpnes for bruk av råvarekontrakter. Bestemmelsen om at maksimalt 5 pst. av aksjeporteføljen skal investeres i framvoksende markeder, tas bort.

Etter en samlet vurdering mener departementet at landlisten for Petroleumsfondet fortsatt skal være en del av retningslinjene. En legger opp til å vurdere landlisten på nytt med sikte på en eventuell utvidelse. En vil i dette arbeidet bl.a. trekke på faglige råd fra Norges Bank. Departementet vil komme tilbake til dette.

Departementet vil stille nye krav til Norges Banks verdivurderinger og avkastningsmåling samt til risikostyring og kontroll. Norges Bank driver en spesialisert forvaltning. Departementet skal gjennom å stille krav til rapportering lettere kunne identifisere områder der en ved hjelp av ekstern ekspertise kan evaluere Norges Banks overholdelse av påleggene i rammeverket. Departementet legger opp til regelmessige, omfattende gjennomganger av forvaltningen og spesielt risikostyringen til Norges Bank i samarbeid med konsultentselskaper med egnet spesialkompetanse. Departementet vil i egnede dokumenter rapportere om dette til Stortinget.

Departementet tar sikte på at endringene i retningslinjene trer i kraft fra årsskiftet.

3.5.2.5 Eierandelsbegrensningen i Statens petroleumsfond

Finansdepartementet har i forskrift for Statens petroleumsfond, § 11, fastsatt at kapitalen ikke kan plasseres slik at fondet oppnår en eierandel på mer enn 3 pst. av aksjekapitalen i ett enkelt selskap eller en eierandel på mer enn 3 pst. av de aksjene i ett

enkelt selskap som gir stemmerett. Norges Bank foreslår i brevet av 11. mars til departementet å øke eierandelsbegrensningen for aksjeinvesteringer i Petroleumsfondet fra dagens 3 pst. Banken påpeker at en mindre heving av grensen på sikt ikke vil være tilstrekkelig for å løse de uheldige konsekvensene av dagens eierandelsbegrensning. Den viser til at de svenske 1.–4. AP-fondene har en eierandelsgrense på 10 pst. i selskaper utenfor Sverige og foreslår en tilsvarende grense for Petroleumsfondet.

I Revidert nasjonalbudsjett 2000, hvor eierandelsbegrensningen ble hevet fra 1 pst. til 3 pst., heter det:

«Det er viktig å fastholde at Petroleumsfondet skal være en finansiell investor, og ikke et redskap for strategisk eierskap. Det er flere grunner til at dette er viktig. For det første vil det sikre en god spredning av fondets investeringer, noe som vil ivareta hensynet til sikkerhet for statens midler og ønsket om en høyest mulig avkastning for gitt risiko. For det andre vil investeringene være likvide og dermed lette å realisere dersom det blir behov for å trekke på fondet. For det tredje vil det bli enklere å evaluere forvaltningen av Petroleumsfondet ved at avkastningen på fondet kan sammenliknes med avkastningen på anerkjente referanseporteføljer og med avkastningen som andre finansielle investorer oppnår. I tillegg vil det kunne være en politisk risiko knyttet til strategisk eierskap for staten. ...»

Siden gjeldende grense ble fastsatt i Revidert nasjonalbudsjett 2000, har Petroleumsfondet blitt betydelig større. Fondet har vokst raskere enn aksjemarkedet. Gjennomsnittlige eierandeler i fondet har også vokst. Det er imidlertid ikke de gjennomsnittlige eierandelene som er den viktigste grunnen til ønsket om en høyere grense for eierandel i enkeltelskaper. Gjennomsnittlige eierandeler er fortsatt bare 0,5 pst. i Europa og lavere i USA og Asia.

Banken har delt opp forvaltningen av aksjeporteføljen i flere internt og eksternt forvaltede porteføljer. Hver delportefølje forvaltes i forhold til et eget investeringsmandat. I brevet går det fram at banken for å unngå brudd på eierandelsbegrensningen, må utforme de interne og eksterne investeringsmandatene med sikte på å minimere sannsynligheten for at de ulike forvalterne til sammen kjøper mer enn 3 pst. av et selskap. Ifølge banken innskrenker denne reguleringen den enkelte forvalters investeringsmulighet og risikotaking. Arbeidet er operasjonelt krevende og innebærer i

praksis en begrensning i antall mandater som kan gis til de eksterne forvalterne.

Norges Bank skriver at øvre grense for eierandel i enkeltelskaper primært ble satt for å tydeliggjøre at fondet skal være en finansiell og ikke en strategisk investor. I tillegg skulle bestemmelsen bidra til å sikre tilstrekkelig grad av risikospredning av porteføljen. Norges Bank peker i sitt brev på at en klart definert referanseportefølje og en moderat ramme for tillatt avvik fra denne sikrer risikospredning. Det vil være antallet aksjer og den vekten de enkelte aksjene har i forhold til samlet markedsverdi, som bestemmer hvor diversifisert porteføljen er. Eierandelen i et enkeltelskap kan godt være høy samtidig som investeringens andel av samlet portefølje er lav. Norges Bank skriver:

«En økning av henholdsvis over- og undervekt i aksjeporteføljen vil, bortsett fra i de største selskapene, kun ha marginal effekt på absolutt risiko. Antallet aksjer i aksjeporteføljen vil med stor sannsynlighet ligge nærmere 3000 enn 2000 selskaper. Sett i et slikt perspektiv vil en økning i maksimal eierandel til for eksempel 10 pst. av de stemmeberettigede aksjene i et selskap ikke ha noen signifikant effekt på porteføljens diversifikasjon.»

Norges Bank påpeker i sitt brev at forskjellen mellom en strategisk og en finansiell investor ikke alene lar seg uttrykke gjennom fastsettelse av en prosentvis grense for eierskap. Det avgjørende for hvorvidt man oppfattes som en strategisk investor, er knyttet til formålet med investeringene og hvordan dette påvirker investorenes handlinger og tidshorisont. Norges Bank skriver videre:

«For Norges Bank er det ikke et mål å oppnå eller utøve direkte styring og kontroll i selskapene som fondet er investert i, for eksempel gjennom styrerepresentasjon. Banken vil således ikke foreslå å endre det etablerte formålet med aksjeinvesteringene. Norges Bank skal fortsatt opptre som finansiell investor, og vil i sin eierskapsutøvelse også ivareta hensynene som er nedfelt i de etiske retningslinjene for fondet. Dette kan opprettholdes selv om dagens regler om eierbegrensning ikke videreføres i sin nåværende form. Ved en heving av grensen for tillatt eierskap vil Norges Banks hovedstyre påse at banken i ethvert tilfelle opptrer som finansiell investor.»

Departementets vurdering

Det vil være kostnader forbundet med å opprettholde dagens eierandelsbegrensning dersom det fører til lavere resultater enn ellers fra den aktive

forvaltningen. Denne kostnaden må vurderes opp mot andre hensyn som taler for en sterk begrensning av maksimal eierandel i enkeltelskaper.

Departementet har tidligere lagt vekt på at Petroleumsfondet skal opptre som en finansiell investor med små eierandeler i hvert enkelt selskap. Samtidig ble det i Revidert nasjonalbudsjett 1997 pekt på at begrensningen burde utformes slik at det var mulig å spre forvaltningen av aksjeplasseringene på ulike forvaltere. I Revidert nasjonalbudsjett 2000, da grensen ble økt til 3 pst., ble det bl.a. pekt på at lav grense for eierandel kombinert med flere eksterne forvaltere la bindinger på forvalternes handlefrihet, spesielt i de små selskapene.

Høye eierandeler vil kunne bli oppfattet som om Petroleumsfondet er noe annet enn en finansiell investor. En økning av eierandelsbegrensningen fra 3 pst. til 10 pst. er en stor endring. Samtidig mener departementet det er grunn til å legge vekt på de hensyn som framføres i Norges Banks brev. Departementet legger på denne bakgrunn opp til å øke eierandelsbegrensningen til 5 pst. Det er presisert i forskriften at det overordnede målet for Norges Banks eierskapsutøvelse er å sikre fondets finansielle interesser. Videre vekst i fondet og endringer i fondets investeringsstrategi på andre områder vil kunne påvirke grunnlaget for beslutningen om eierandel. En eventuell ny vurdering av eierandelsbegrensningen vil da kunne bygge på de erfaringene en har opparbeidet seg med en eierandelsbegrensning på 5 pst.

I avsnitt 3.5.2.4 Ad iii) åpner departementet for at Norges Bank skal ha adgang til å benytte instrumenter som naturlig henger sammen med tillatte aktivklasser. Selv om et instrument henger naturlig sammen med aksjer, vil det avhenge av instrumentets egenskaper hvorvidt det omfattes av eierandelsbegrensningen eller ikke. Norges Bank skal i sin rapportering til departementet opplyse om hvilke vurderinger som er gjort i enkeltsaker i forhold til eierandelsbegrensningen.

3.5.2.6 Begrensning av Petroleumsfondets kredittrisiko

Kredittrisikoen i Petroleumsfondet skal begrenses gjennom utstrakt bruk av diversifisering. Enkelte store føderale kredittinstitusjoner i USA utgjør en forholdsvis stor andel av det amerikanske obligasjonsmarkedet og av den referanseindeksen som ligger til grunn for Petroleumsfondet. For å redusere eksponeringen mot disse institusjonene ble det på denne bakgrunn utarbeidet en nedvektingsregel der pantelikrede lån i USA ble vektet ned i Petroleumsfondets referanseportefølje til å utgjøre

bare ¼ av sin markedsvekt. Det vises til nærmere omtale i Nasjonalbudsjettet 2002 og til Norges Banks brev av 23. august 2001 til departementet.

Den amerikanske Kongressen gjennomfører for tiden en granskning av hvordan en kan forbedre reguleringen av de føderale kredittinstitusjonene som omfattes av Petroleumsfondets nedvektingsregel. Bakgrunnen er bokføringsskandaler i de to største selskapene, Fannie Mae og Freddie Mac, de siste tre årene. Selv om disse selskapene fortsatt har høyeste mulige karakter fra kredittvurderingsbyråene, og til tross for dagens nedvektingsregel, har departementet satt i gang et arbeid for å vurdere om dagens begrensning av kredittrisikoen som er knyttet til disse selskapene, er tilstrekkelig.

Selskapene utsteder både pantelikrede og usikrede obligasjoner. Det er særlig aktuelt å vurdere om nedvektingsregelen også bør omfatte de usikrede obligasjonene. Selv om pantelikrede obligasjoner i dag vektet ned til ¼ av markedsvekt, reduseres Petroleumsfondets totale beholdning av obligasjoner utstedt av ovenfor nevnte institusjoner ikke i samme grad siden de usikrede obligasjonene ikke vektet ned. Departementet vil komme tilbake til denne saken.

3.5.3 Folketrygdfondet

Folketrygdfondet ble opprettet i forbindelse med innføringen av folketrygden. Folketrygdfondet er i dag fristilt fra folketrygden i den forstand at det ikke blir overført midler til eller fra fondet, og det finnes ikke regler som hjemler bruk av fondet som likviditetsreserve for folketrygden. Folketrygdfondet eies av staten og har rettslig status som offentlig fond. Finansdepartementet er ansvarlig for oppfølgingen av fondet. Departementets oppgaver i denne forbindelse er bl.a. resultatoppfølging, samt å påse at fondet etterfølger de retningslinjer og plasseringsrammer som er fastsatt av Stortinget og Finansdepartementet. Fondet rapporterer sine resultater til Finansdepartementet, som i sin tur informerer Stortinget gjennom de årlige kredittmeldingene.

I henhold til folketrygdloven § 23–11, fjerde ledd, gir Stortinget bestemmelser om Folketrygdfondet. Gjeldende «Regler for administrasjon av Folketrygdfondet og om forvaltning av midlene, revisjon mv.» ble fastsatt av Stortinget 20. juni 1997 og endret siste gang 15. desember 2004. Det gis her bl.a. bestemmelser om hvordan midlene kan plasseres, om ansettelse av personale og om utarbeiding av beretning om Folketrygdfondets virksomhet. Folketrygdfondet kan i henhold til ret-

ningslinjene plassere sine midler i aksjer mv., obligasjoner og sertifikater, som kontolån til statskassen og som bankinnskudd. Aksjeplasseringer kan utgjøre inntil 20 pst. av fondets samlede kapital. Inntil 20 pst. av rammen for aksjeplasseringer kan investeres på børser i Danmark, Finland og Sverige.

Folketrygdfondets kapital utgjorde ved utgangen av 2004 175,5 mrd. kroner målt til markedsverdi. Av dette utgjorde plasseringer i egenkapitalinstrumenter 40,8 mrd. kroner. I overkant av 65 pst. av fondets verdipapirportefølje var plassert i stats- og statsgaranterte verdipapirer (målt til bokført verdi), og av dette utgjorde kontolån til staten rundt 95 pst. Folketrygdfondet oppnådde en avkastning på 10,6 pst. i 2004. Over de siste fem årene har fondet gjennomsnittlig hatt en årlig, nominell avkastning av totalkapitalen på 7,7 pst., som er på linje med gjennomsnittlig avkastning i referanseporteføljen.

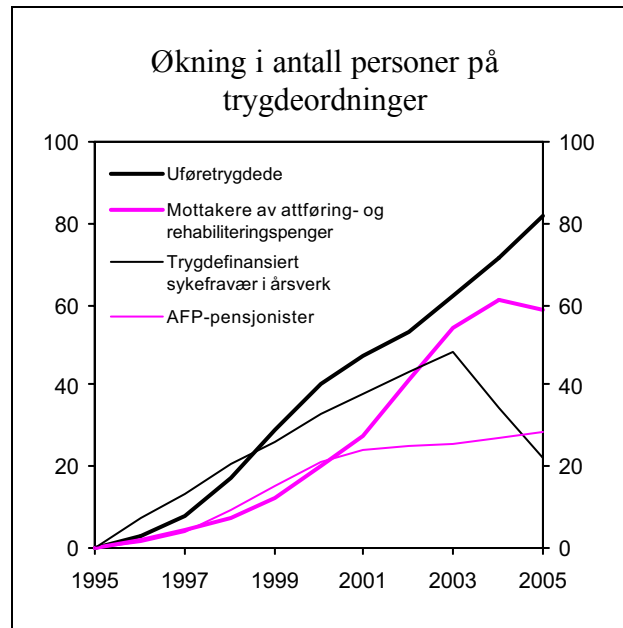
Det vises for øvrig til omtale av Folketrygdfondet i Ot.prp. nr. 2 (2005–2006) Om lov om Statens pensjonsfond.

3.6 Sysselsettingspolitikken

Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. Gjennom arbeid legges grunnlaget for velferd, både for nasjonen og for den enkelte. Det er derfor avgjørende å sikre en stor og effektiv arbeidsstyrke. Aldringen av befolkningen understreker behovet for en pensjonsreform som stimulerer til fortsatt arbeidsinnsats. Sysselsettingspolitikken må motvirke utstøting fra arbeidslivet, og skattesystem og stønadsordninger må utformes slik at de gir incentiver til yrkesaktivitet der dette er et mulig alternativ. Samtidig må det legges til rette for at arbeidssøkere raskest mulig kommer i arbeid. Økt arbeidsinnvandring vil kunne gi et positivt bidrag til å sikre et større arbeidstilbud.

3.6.1 Utviklingen i ulike trygdeordninger

Yrkesdeltakingen i Norge er høy i forhold til gjennomsnittet for OECD-landene og arbeidsledigheten er lav, jf. nærmere omtale i kapittel 2. Den sterke avgangen fra arbeidslivet til ulike helserelaterte trygdeordninger gjennom det siste tiåret er likevel svært bekymringsfull og innebærer store utfordringer i den økonomiske politikken. Utfordringene forsterkes av at demografien trekker i retning av bare moderat vekst i arbeidsstyrken framover. For å stimulere til at flere skal stå i



Figur 3.13 Antall personer i yrkesaktiv alder på trygdeordninger siden 1995. 1000 personer

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Aetat, Rikstrygdeverket og Finansdepartementet.

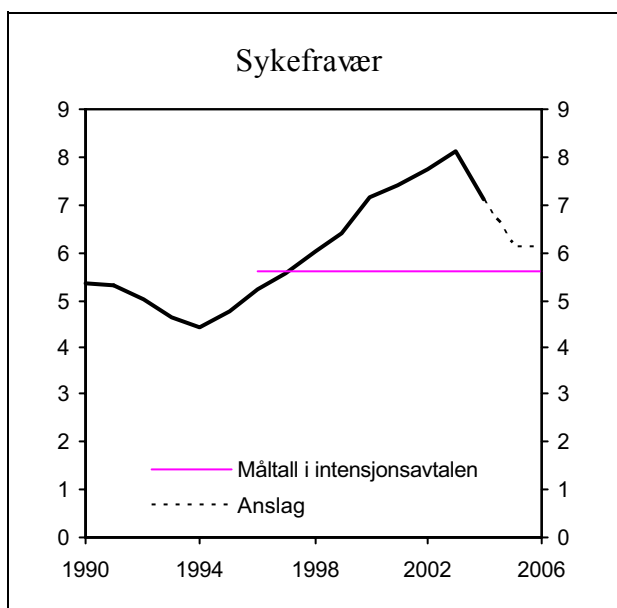
arbeid har Regjeringen iverksatt flere tiltak de siste årene, jf. boks 3.4.

Siden 1995 har antall personer som mottar helserelaterte ytelser som uføretrygd, sykepenger, attføring og rehabilitering, samt personer med avtalefestet pensjon (AFP) økt med om lag 200 000 personer, jf. figur 3.13. Det tilsvarer en økning på om lag 50 pst. Både sykefraværet og andelen uføre er høyere i Norge enn i de fleste andre OECD-land. Totalt sett er om lag en femdel av befolkningen i yrkesaktiv alder nå på helserelaterte trygdeordninger, AFP-ordningen eller mottar dagpenger.

Siden 1995 har det blitt om lag 80 000 flere *uføretrygdede* personer. En stadig høyere andel personer over 55 år, hvor uførehyppheten er særlig høy, har bidratt til en del av denne oppgangen. Vridningen i alderssammensetningen i retning av sterkere vekst i den eldre delen av befolkningen i yrkesaktiv alder vil forsterkes i årene framover. Med uendret hyppighet i uførepensjoneringen tilsier demografiske endringer alene 8000 flere uførepensjonister årlig fram til 2010. I lys av dette er det derfor særlig viktig med tiltak for å motvirke avgang og utstøting fra arbeidslivet. Ved utgangen av første halvår 2005 var det registrert vel 315 000 uførepensjonister, vel 8000 flere enn for ett år siden. Av disse var i overkant av 300 000 personer innvilget varig uførepensjon. En stor del av økningen i antall uføre det siste året har kommet i aldersgruppen over 50 år.

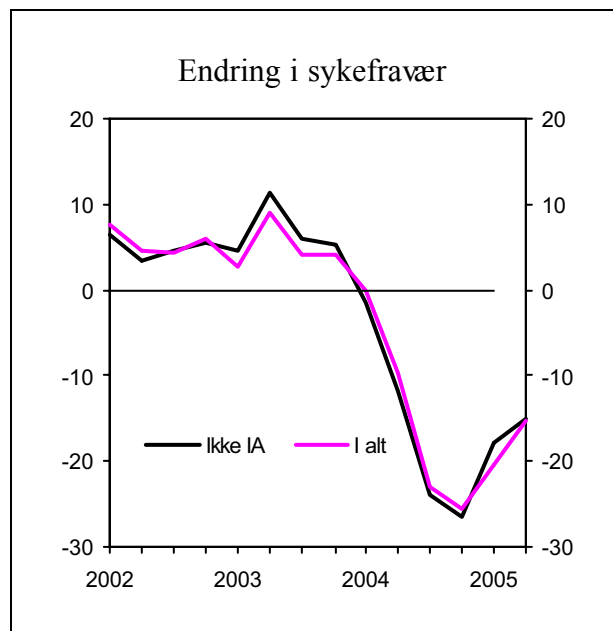
Antallet *yrkeshemmede* som er registrert i Aetat, er betydelig høyere enn for noen år siden. Det må ses i sammenheng med at det nå legges økt vekt på at attføring skal være forsøkt før det evt. innvilges uføretrygd, og at det er iverksatt tiltak for at personer som mottar sykepenger eller rehabiliteringspenger raskere skal komme over på attføring og tilbake til ordinært arbeid, jf. boks 3.4. Ved utgangen av første halvår i år var det i alt registrert knapt 95 000 yrkeshemmede. Om lag 68 500 personer mottok attføringspenger, en økning på 5600 personer fra samme tid i fjor. Som andel av befolkningen i yrkesaktiv alder utgjør nå antallet mottakere av attføringspenger vel 2 pst, mot vel 1 pst. i 1995. Om lag 40 pst. av alle yrkeshemmede som avsluttet yrkesrettet attføring i 2004 kom i arbeid ifølge Aetat.

Som hovedregel ytes *rehabiliteringspenger* i inntil ett år til personer der sykepengeperioden på ett år er utløpt og til personer som har vært sammenhengende minst 50 pst. arbeidsufør like lenge. Antall personer som mottar rehabiliteringspenger, har avtatt markert siden begynnelsen av 2004. Det må bl.a. ses i sammenheng med regelendringer som har bidratt til å redusere perioden for rehabiliteringspenger. Ved utgangen av mai 2005 var det registrert knapt 49 000 personer under ordningen, en nedgang på om lag 12 000 personer fra utgangen av 2003. Det er imidlertid fortsatt om lag 25 000 flere personer i rehabiliteringsordningen enn i 1995.



Figur 3.14 Sykefravær i prosent av avtalte dagsverk for alle arbeidstakere

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Rikstrygdeverket og Finansdepartementet.



Figur 3.15 Legemeldt sykefravær i alt og i bedrifter uten avtale om inkluderende arbeidsliv (ikke IA). Endring fra samme kvartal ett år tidligere.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Rikstrygdeverket.

Sykefraværet er markert redusert gjennom 2004. Nedgangen avløser en uavbrutt økning siden 1994, og sykefraværet er fortsatt høyt, jf. figur 3.14. Sykefraværet i andre halvår 2004 lå mer enn 20 pst. lavere enn i samme periode året før. Siden 4. kvartal i fjor har det imidlertid bare vært mindre endringer. Som følge av nedgangen gjennom 2004 var sykefraværnsnivået i 2. kvartal 2005 om lag 12 pst. lavere enn på samme tid i fjor. Nedgangen i sykefraværet har særlig vært knyttet til det legemeldte fraværet. I løpet av det siste året har det vært nedgang i alle fylker, aldersgrupper og i nesten alle næringer, og det legemeldte fraværet har avtatt om lag like mye for bedrifter som har inngått intensjonsavtale om et inkluderende arbeidsliv som i bedrifter uten slik avtale. Regelverket for sykepenger ble strammet inn fra 1. juli 2004, jf. boks 3.4. Regelverksendringene har bl.a. bidratt til at andelen graderte sykepengetilfeller har økt, mens andelen aktive sykmeldinger har avtatt. Gradert sykmelding benyttes når arbeidstakeren til en viss grad kan utføre sine vanlige arbeidsoppgaver og inngår i sykefraværstatistikken med den aktuelle sykeandelen. Aktive sykmeldinger benyttes når andre enn vanlige arbeidsoppgaver kan utføres og inngår i statistikken som 100 pst. sykefravær. I 2. kvartal 2005 utgjorde antall graderte sykmeldinger om lag 19 pst. av det totale sykefraværet mot 15 pst. i tilsvarende kvartal i fjor. Samtidig har andelen aktive sykmeldinger avtatt fra knappe 4 pst. til 2

Boks 3.4 Iverksatte tiltak for å bedre arbeidsmarkedets virkemåte og stimulere til arbeid

Antall trygdemottakere har økt sterkt det siste tiåret. Undersøkelser viser at sannsynligheten for å komme tilbake til arbeid reduseres jo lengre tid en person mottar trygd. Det er derfor viktig at sysselsettingspolitikken stimulerer til aktiv jobbsøking og aktivitetsrelaterte tiltak framfor passive trygdeordninger. Tiltak på tilgrensende områder som utdanning og en pensjonsreform med økt fokus på at det skal lønne seg å stå i arbeid, vil bidra i samme retning. Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) har også vært ett av virkemidlene for å stimulere flere til å stå i arbeid. Regjeringen har i løpet av stortingsperioden 2001–2005 gjennomført en rekke tiltak for å øke arbeidstilbudet.

Dagpengeregelverket er endret med sikte på bedre målretting og for å styrke incentivene til å søke arbeid. Noen slike endringer er:

- Maksimal stønadperiode er redusert fra tre til to år. Studier viser at en reduksjon i dagpengeperiodens varighet øker overgangen fra ledighet til arbeid.
- Krav for å motta dagpenger ved delvis ledighet er økt fra 40 pst. til 50 pst. ledighet.
- Kvalifikasjonskravet til minsteinntekt er hevet fra 1,25 G til 1,5 G.

Tettere oppfølging av arbeidssøkere og yrkeshemmede

- Arbeidsmarkedspolitikken har lagt økt vekt på oppfølging av arbeidssøkere og yrkeshemmede, og arbeidsmarkedstiltakene er gjort mer målrettet.
- Antall spesielle arbeidsmarkedstiltak for yrkeshemmede er økt. I statsbudsjettet for 2006 foreslås det 26 300 slike plasser mot 20 700 plasser i 2001.

Uførepensjonsordningen er endret for å forebygge varig uførhet

- Uførepensjonen er delt i en tidsbegrenset uførestønad på inntil fire år og en varig uførepensjon. Den tidsbegrensede stønaden ytes når framtidig arbeidsevne er usikker, samtidig som det er en mulighet for at stønadsmottakeren kan komme tilbake i arbeid.

- Kravet om at attføring skal prøves før uførepensjon innvilges er styrket.
- Det er iverksatt en forsøksordning hvor uførepensjon kan utbetales direkte til arbeidsgivere som ansetter uføretrygdede som ønsker å prøve seg i arbeidslivet.

Regelverket for attføring er endret for å gi økte incentiver til overgang til arbeid

- Aldersgrensen for å ta i bruk utdanning som attføringstiltak er som hovedregel hevet fra 22 til 26 år for å motvirke at ordningen blir brukt til å finansiere ordinær utdanning. For å stimulere til raskere gjennomstrømming er ytelser i tilknytning til utdanning begrenset til 3 år.
- Retten til attføringspenger etter endt attføring er redusert fra 12 til 6 måneder.

Tiltak for raskere overgang fra sykepenger og rehabilitering til attføring

- Attføring skal vurderes så tidlig som mulig for mottakere av sykepenger. Ny vurdering skal foretas etter seks måneder med rehabiliteringspenger.
- Unntaksbestemmelsen for varighet av medisinsk rehabilitering er innskjerpet.
- Vedtaksmyndighet for de medisinske vilkårene for å motta attføringspenger er samlet i Aetat.

Tiltak for å redusere sykefraværet

- Økt vekt på bruk av gradert sykmelding framfor aktiv sykmelding. På den måten kan den sykmeldte raskere forberedes til å komme tilbake i sine vanlige arbeidsoppgaver.
- Inaktivitet etter 8 ukers sykefravær må være klart medisinsk begrunnet.
- Muligheter for sanksjoner overfor leger som ikke følger de nye sykmeldingsreglene.

Ny arbeidsmiljølov

- Den nye arbeidsmiljøloven vil bidra til større fleksibilitet både for arbeidstakere og arbeidsgivere jf. nærmere omtale i 3.6.3

pst. Endret sammensetning av sykmeldinger har bidratt til å redusere registrert sykefravær.

3.6.2 Aktiv arbeidsmarkedspolitikk

Arbeidsmarkedspolitikken må legge til rette for at arbeidssøkere raskest mulig skal komme i arbeid. For å stimulere til aktiv jobbsøking stiller Aetat krav til bl.a. dokumentasjon av at de arbeidsledige faktisk søker arbeid, at det utarbeides handlingsplaner og at arbeidsledige deltar på arbeidsmarkedstiltak.

I første halvår 2005 var det i gjennomsnitt 17 200 plasser under ordinære arbeidsmarkedstiltak i regi av Aetat, om lag 5000 flere plasser enn planlagt. Dette må ses i sammenheng med at kostnadene knyttet til tiltaksplasser er blitt lavere enn lagt til grunn i budsjettet for 2005. For andre halvår 2005 er det lagt opp til et gjennomsnittlig nivå på 12 700 plasser under ordinære arbeidsmarkedstiltak. Til sammen gir dette et gjennomsnittlig nivå på om lag 15 000 plasser i 2005. I tillegg til personer som er på arbeidsmarkedstiltak, omfatter tiltaksplassene også ventestønadmottakere uavhengig om disse er på tiltak eller ikke. Ventestønad ytes til personer som har gått ut hele dagpengeperioden, dersom de var i arbeid i minst 36 måneder av de siste fire årene før dagpengeperioden startet. Ved utgangen av juli 2005 var det registrert 2200 personer på ventestønadsordningen.

Anslagene for norsk økonomi innebærer at bedringen i arbeidsmarkedet fortsetter i 2006, med en vekst i antall sysselsatte personer på i underkant av 20 000 personer og en nedgang i arbeidsledigheten, målt ved Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) fra 4,5 pst. av arbeidsstyrken i 2005 til 4,1 pst. i 2006. Samlet foreslås det et gjennomsnittlig nivå på ordinære arbeidsmarkedstiltak på om lag 10 400 plasser i 2006, fordelt på 12 700 plasser i første halvår, som er en videreføring av nivået i inneværende halvår, og 8000 plasser i andre halvår. Nivået for andre halvår vil bli vurdert på nytt i Revidert nasjonalbudsjett 2006 i lys av situasjonen på arbeidsmarkedet. Innenfor det foreslåtte tiltaksnivået for 2006 legges det opp til å gjøre den arbeidsrettede innsatsen mot fattigdom landsomfattende. I 2006 vil arbeidssøkere med særskilt bistandsbehov, herunder langtidsledige, innvandrere og ungdom under 20 år bli prioritert. For å motvirke utstøting fra arbeidsmarkedet vil det settes inn særlige tiltak overfor langtidsmottakere av dagpenger og arbeidssøkere som mottar ventestønad.

Regjeringen prioriterer arbeidsrettede tiltak overfor yrkeshemmede og vil styrke oppfølgingen

av denne gruppen. For 2006 foreslås det en ytterligere opptrapping til om lag 26 300 plasser under de spesielle arbeidsmarkedstiltakene for yrkeshemmede. Dette er om lag 1200 flere plasser enn i 2005. Det foreslåtte tiltaksnivået i 2006 sikrer at den arbeidsrettede innsatsen mot fattigdom gjøres landsomfattende. Det foreslås også å iverksette enkelte endringer i regelverket for arbeidsmarkedstiltak rettet mot yrkeshemmede fra 1. januar 2006. Det vil bl.a. bli lagt til rette for å styrke avklaringsarbeidet i forkant av deltakelse på arbeidsmarkedstiltak. Det foreslås en langvarig lønnskuddsordning rettet mot arbeidssøkere med særlige problemer i arbeidsmarkedet.

3.6.3 Andre særlige tiltak i arbeidslivet

Et inkluderende arbeidsliv er sentralt i Regjeringens sysselsettingspolitiske strategi for å stimulere flere til å stå i arbeid. *Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen)*, som ble inngått med partene i arbeidslivet i oktober 2001, har vært et av virkemidlene i denne strategien. Avtalen har som mål å redusere sykefraværet, øke yrkesdeltakingen blant personer med redusert funksjonsevne og øke den reelle pensjoneringsalderen. Avtalen løper ut ved utgangen av 2005 og skal evalueres i høst.

Etter Regjeringens vurdering bør det også i tiden framover rettes stor oppmerksomhet mot arbeidet for et mer inkluderende arbeidsliv. Som et ledd i dette er det lagt opp til å vurdere strategier og virkemidler for arbeidsretting av sysselsettings- og velferdspolitikken i en bredt anlagt stortingsmelding, samt en egen melding om seniorpolitikk. I tillegg vil en ny statlig etat, ny arbeids- og velferdsforvaltning – NAV, bli virksom i løpet av 2006. Den endelige utformingen av pensjonsreformen vil også ha stor betydning for målet om et inkluderende arbeidsliv. Regjeringen har lagt opp til å videreføre et samarbeid med partene i arbeidslivet. Samtidig må myndighetene føre en sysselsettingspolitikk som også omfatter marginale grupper i og utenfor arbeidsmarkedet og som bare i liten grad er representert av arbeidslivsorganisasjonene eller andre interesseorganisasjoner.

Det bør legges stor vekt på erfaringene med dagens IA-avtale i forbindelse med utformingen av det videre samarbeidet med partene. Midtveisevurderingen av IA-avtalen viste at utviklingen hadde gått i feil retning i forhold til målene. Det siste året har sykefraværet gått ned, jf. avsnitt 3.6.1. I forhold til 2. kvartal 2001 er sykefraværet redusert med 10 pst, mens målet i IA-avtalen er en reduksjon på minst 20 pst. For de øvrige delmålene i avtalen har

utviklingen fortsatt i feil retning. Det er først og fremst på den enkelte virksomhet at partene i arbeidslivet kan bidra i arbeidet for et mer inkluderende arbeidsliv. Det blir derfor spesielt viktig å forankre de overordnede målene om et mer inkluderende arbeidsliv og styrking av arbeidslinjen i konkrete tiltak for arbeidstakere og arbeidsgivere på den enkelte virksomhet.

Stortinget ga 31. mai 2005 sin tilslutning til Regjeringens forslag om å etablere en *ny arbeids- og velferdsforvaltning*, (jf. St.prp. nr. 46 (2004–2005)) og Innst. S. nr. 198 (2004–2005). Det statlige ansvaret, som i dag ivaretas av Aetat og trygdeetaten, samles i den nye arbeids- og velferdsetaten. Kommunene skal fortsatt være en viktig medspiller i arbeids- og velferdspolitikken og beholder sitt ansvar for oppgaver etter lov om sosiale tjenester. Dersom forvaltningen tilpasses brukernes behov og det skapes en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning kan flere komme i arbeid og færre motta stønad. Det skal etableres en førstelinjetjeneste i form av et arbeids- og velferdskontor i hver kommune.

Arbeidsmiljøloven fastlegger viktige rammebetingelser for arbeidslivet, herunder regler for stillingsvern, arbeidstid og helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. På bakgrunn av Regjeringens forslag i Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) har Stortinget fattet vedtak om ny arbeidsmiljølov. Lovens overordnede hensyn er å ivareta arbeidstakernes helse og sikkerhet på arbeidsplassen. Den nye arbeidsmiljøloven vil samtidig bidra til økt fleksibilitet både for arbeidstakere og arbeidsgivere. De viktigste endringene i loven er:

- En oppmyking og forenkling av reglene for midlertidig ansettelse. Det er innført en ny bestemmelse som åpner for en generell adgang til å inngå midlertidig ansettelse for en periode på inntil seks måneder med mulighet til forlengelse for inntil ett år. Videre gis det adgang til midlertidig ansettelse der arbeidstaker «bare trengs for å utføre et bestemt oppdrag.» Samtidig settes det klarere rammer for hvor lenge en har anledning til å ansette midlertidig, og det lovfestes at en midlertidig ansatt har fortrinnsrett til en stilling framfor nyansettelse i samme engasjement. Dette innebærer at arbeidsgiverne gis en viss utvidelse av adgangen til å ansette midlertidig. Endringene vil kunne bidra til at flere kan komme i arbeid og kan være særlig viktig for nye arbeidssøkere som ofte stiller svakere på arbeidsmarkedet enn mer erfarne arbeidssøkere.
- Dagens hovedregel om rett til å fortsette i stillingen ved tvist om oppsigelse er videreført,

men arbeidstakerne har ikke lenger rett til å fortsette i stillingen under ankebehandling dersom oppsigelsen er kjent gyldig i første rettsinstans.

- Det er innført fortrinnsrett for deltidsansatte til å utvide sin stillingsbrøk framfor at det foretas nyansettelse, forutsatt at de ufrivillig deltidsarbeidende er kvalifisert og at fortrinnsretten ikke fører til vesentlig ulempe for virksomheten.
- Hovedregelen ved overdragelse av virksomhet er at arbeidstakerne har rett til å få sine lønns- og arbeidsvilkår overført uendret til den nye arbeidsgiveren. Loven opphever gjeldende unntak for pensjonsrettigheter. Dersom den nye arbeidsgiveren har en pensjonsordning fra før, skal denne kunne benyttes også overfor de overførte arbeidstakerne. Dersom arbeidstakernes tidligere pensjonsordning ikke kan videreføres etter overdragelsen, skal den nye arbeidsgiveren sikre arbeidstakerne rett til videre opptjening i annen kollektiv pensjonsordning.
- Loven viderefører grensen på 200 timer pr. år for hvor mye overtid arbeidsgiver kan pålegge arbeidstaker og taket på 400 timer for avtalt overtid mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Perioden for gjennomsnittsberegning av den samlede arbeidstiden er redusert fra 16 til 8 uker. Arbeidstakere med særlig uavhengig stilling, som tidligere var unntatt fra arbeidsmiljølovens regler for overtid, er omfattet av den nye lovens regler om arbeidstid. Det åpnes imidlertid for at denne gruppen på individuell basis kan avtale unntak fra bestemmelsene. Det settes en overgangsperiode på fem år for arbeidstakere som er særlig uavhengige etter dagens lov (dagens lov gjelder fram til 1. januar 2006).

Antall *ventelønnsmottakere* har økt kraftig gjennom det siste tiåret. Regjeringen fikk i vår Stortingets tilslutning til å oppheve ordningen med ventelønn for offentlige tjenestemenn som blir sagt opp i forbindelse med omstilling eller nedbemanning, jf. Ot.prp. nr. 67 (2004–2005). Forslaget er begrunnet med at ventelønnsordningen bidrar til å låse ventelønns-mottakere inne i lange og passive trygdelop med erfaringsmessig liten sannsynlighet for overgang til arbeid. Ventelønnsordningen blir opphevet fra 1. januar 2006 med enkelte overgangsregler. Samtidig trer den nye embets- og tjenestemannsloven i kraft. Alle arbeidstakere i Norge vil med dette stå overfor de samme reglene for inntektssikring ved arbeidsledighet slik disse er fastsatt i dagpengeordningen.

Det tas sikte på å foreta endringer i reglene om *lønnsgaranti* fra 1. januar 2006 for å gjøre ordningen mer målrettet, brukervennlig og effektiv, og for å sikre at den er i samsvar med EØS-regelverket. Virkeområdet utvides til også å omfatte arbeidstaker som har vært daglig leder eller styremedlem. Regjeringen foreslår at lønnsgarantiordningen ikke skal dekke lønn lenger enn arbeidsmiljølovens hovedkrav til oppsigelsestid, dvs. en måned utover konkursdato. Fra 2007 overføres ansvaret for ordningen fra Direktoratet for arbeidstilsynet til Aetat. Dette vil bidra til at arbeidstakere som rammes av konkurs, raskere får utbetalt lønnsgarantimidler enn i dag. Hovedtyngden av saksbehandlingen skal foregå i lønnsgarantienheten i Vardø.

Ved behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2005 ble det enighet om at den midlertidige utvidelsen av *permitteringsordningen* som gir rett til dagpenger fra 26 til 42 uker skulle forlenges til 31. desember 2005. Regjeringen ble samtidig bedt om å utarbeide forslag til permanent regelverk for permitteringsreglene som fanger opp både konjunktur- og sesonghensyn, og legge dette fram i forbindelse med statsbudsjettet for 2006. Permitteringer benyttes først og fremst i industrien og i bygge- og anleggsbransjen. I disse næringene har aktiviteten tatt seg opp gjennom de siste årene, og ledigheten er på vei ned. Dermed har også omfanget av permitteringer falt. I første halvår 2005 var i gjennomsnitt 7500 personer helt eller delvis permitterte, 35 pst. under nivået ett år tidligere.

Permitteringsordningen bør i hovedsak forbeholdes situasjoner der virksomhetene opplever uventede og midlertidige endringer i aktiviteten. Fall i aktiviteten som tilsier permittering utover 26 uker kan ikke karakteriseres som midlertidige. De fleste permitteringer er kortvarige. Bare om lag 10 pst. varer utover et halvt år. Erfaringer viser at det er relativt liten avgang fra permittering til annen jobb. En lang permitteringsperiode kan således bidra til å låse arbeidskraft inne i bransjer og virksomheter med lav lønnsomhet, øke den gjennomsnittlige ledighetsperioden for denne arbeidskraften og redusere verdiskapingen på lang sikt. Etter Regjeringens vurdering er det derfor ikke grunnlag for å opprettholde denne midlertidige forlengelsen av dagpengeperioden for permitterte i 2006. For å gjøre permitteringsordningen mer målrettet foreslår Regjeringen dessuten å utvide arbeidsgivers lønnsplikt ved permittering fra 5 til 10 dager fra 1. januar 2006. Det tas sikte på å igangsette en forskningsbasert analyse for å belyse virkningene av senere års endringer i ordningen og hvordan

regelverket påvirker atferden til virksomheter og arbeidstakere.

Arbeidsinnvandringen til Norge fra de ti nye EØS-landene etter utvidelsen 1. mai 2004 har økt klart. I perioden fra januar til august i år var det utstedt 27 900 arbeidstillatelser til personer fra disse landene, inklusive fornyelser, mot 17 000 i samme periode i 2003. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til hvordan kortvarig arbeidsinnvandring fanges opp i statistikken, jf. nærmere omtale i boks 2.7. En nylig fremlagt rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Nordisk Ministerråd viser at størstedelen av arbeidsvandringene til Norden fra de nye EØS-landene etter alt å dømme har tatt form av tjenestemobilitet. Norge har tatt imot den klart største andelen av den registrerte individuelle arbeidsinnvandringen i Norden i denne perioden. Arbeidsinnvandrere fra de nye EØS-landene utgjør likevel fortsatt bare en liten andel av sysselsatte innvandrere i de nordiske landene.

Økt tilgang på arbeidskraft er først og fremst positivt for norsk økonomi og har trolig bidratt til å avhjelpe mangel på arbeidskraft, særlig i bygge- og anleggsnæringen. For å sikre at arbeidstakere som kommer hit fra de nye EØS-landene tilbys ordnede lønns- og arbeidsvilkår er det gjennomført en rekke tiltak, og i Revidert nasjonalbudsjett 2005 varslet Regjeringen at den ville komme tilbake til Stortinget med en redegjørelse for hvordan de ulike tiltakene har virket i forbindelse med budsjettet for 2006. I det følgende beskrives foreløpige virkninger av disse tiltakene:

- Det ble innført overgangsregler som innebærer at arbeidstakere som kommer til Norge som individuelle arbeidsinnvandrere, skal ha norske lønns- og arbeidsvilkår og som hovedregel heltidsstilling. Overgangsreglene har også hatt som siktemål å hindre utilsiktet bruk av norske velferdsordninger, og en rapport fra Statistisk sentralbyrå viser at det så langt synes å være begrenset bruk av velferdsordninger blant disse arbeidsinnvandlerne. Det må vurderes om overgangsordningen skal videreføres etter 1. mai 2006.
- Overgangsreglene gjelder ikke for leverandører av tjenester. Virksomheter fra hele EØS-området kan fritt komme til Norge for å utføre tjenester og kan medbringe egne arbeidstakere uten at det i utgangspunktet stilles spesielle vilkår om lønn. Allmenngjøringsloven gir imidlertid mulighet for å pålegge at utenlandske arbeidstakere på tjenesteoppdrag i Norge skal ha lønns- og arbeidsvilkår lik de som følger av norske tariffavtaler. To forskrifter som allmenngjør norske tariffavtaler er trådt i kraft. Den

siste forskriften ble gjort gjeldende 1. september 2005 for byggeplasser i Oslofjordregionen. Forskriften innebærer at alle arbeidstakere, både norske og utenlandske, som utfører enten bygningsarbeid eller elektroarbeid på byggeplasser i fylkene rundt Oslofjorden, har rett til minst de lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenngjøringsforskriften. Tariffnemda har også en tredje sak om allmenngjøring til behandling. Den gjelder byggebransjen i Hordaland.

Arbeids- og sosialdepartementet har sendt på høring et notat som drøfter mulige endringer i ordningen. I høringsnotatet omtales bl.a. muligheten for å gi organisasjoner som er part i de allmenngjorte tariffavtalene, rett til innsyn i lønns- og arbeidsvilkår i virksomheter som er omfattet av en allmenngjøringsforskrift og innføring av et ansvar for byggherrer til å påse at lønns- og arbeidsvilkår hos underleverandører er i samsvar med hva som følger av en allmenngjort tariffavtale. Mulige endringer må vurderes i lys av høringsuttalelsene og videre erfaring med gjeldende regelverk.

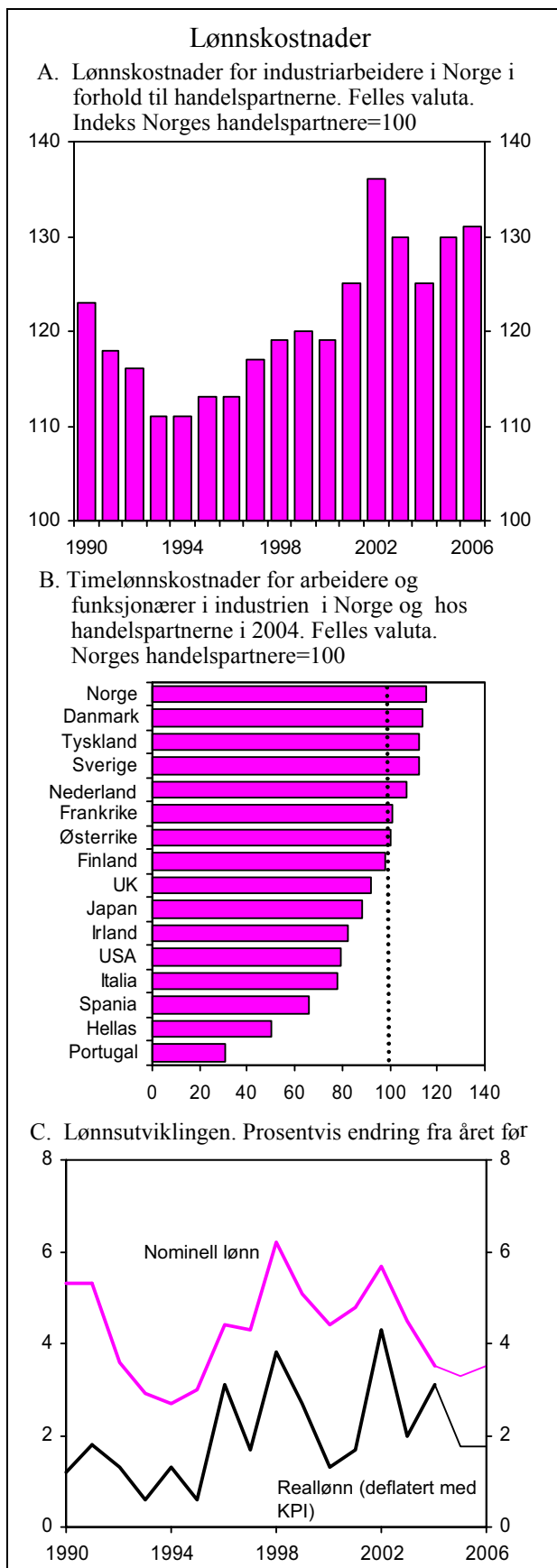
Arbeidstilsynet og Petroleurstilsynet har ansvar for å føre tilsyn med at vilkårene for arbeidstillatelse og oppholdstillatelse følges i virksomhetene, samt at lønns- og arbeidsvilkår i allmenngjorte tariffavtaler etterleves. Det ble bevilget betydelige økte ressurser til dette arbeidet i statsbudsjettet for 2005, og en ytterligere økning ble bevilget i Revidert nasjonalbudsjett. Etatene har intensivert innsatsen kraftig i forhold til utenlandske arbeidstakere. Arbeidstilsynet gjennomførte bl.a. i begynnelsen av mai i år en landsomfattende kampanje rettet mot bygg- og anleggsbransjen. Hos flertallet av de kontrollerte norske virksomhetene med ansatte fra de nye EØS-landene var ansettelsesforholdene i samsvar med arbeids- og oppholdstillatelsen. I flere av de utenlandske virksomhetene var det imidlertid problemer med å fastslå de faktiske forhold, bl.a. som følge av uklar organisering og språkproblemer. Arbeidstilsynet vil framover fokusere sterkere på den uorganiserte delen av byggesektoren, særlig i tilknytning til allmenngjøringsforskriften for Oslofjordregionen. Det legges opp til dialog med de berørte parter, de regionale verneombudene i byggebransjen, samt politiet som skal sanksjonere alvorlige brudd. Petroleurstilsynet har, med grunnlag i allmenngjøringsforskriften for petroleumsanleggene, gjennomført et prosjekt rettet mot utenlandske arbeidstakeres lønns- og arbeidsforhold på Melkøya. Etter Petroleustil-

- synets vurdering har arbeidsgiverne gjort et grundig arbeid med å implementere allmenngjøringsforskriften, både med hensyn til intensjon og regler. I det videre arbeidet vil både Arbeidstilsynet og Petroleurstilsynet styrke informasjonsvirksomheten overfor utenlandske arbeidstakere og norske arbeids- og oppdragsgivere som benytter utenlandsk arbeidskraft.
- ILO-konvensjon nr. 94 skal sikre at lønns- og arbeidsvilkår i kontrakter staten inngår ikke er dårligere enn vanlige norske lønns- og arbeidsvilkår. Konvensjonen ble iverksatt i Norge i juni 2005 ved utsendelse av et rundskriv til statlige etater som pålegger disse å innføre minstelønnsklausuler i større kontrakter om levering av tjenester, både knyttet til leverandøren selv og eventuelle underleverandører.
 - Arbeids- og sosialdepartementet fikk 1. oktober 2004 hjemmel i arbeidsmiljøloven til å gi forskrift som pålegger bruk av id-kort og mannskapslister i bransjer der det er nødvendig for å ivareta helse, miljø og sikkerhet. Utkast til forskrift for byggebransjen har vært på høring, og det tas sikte på at forskriften skal tre i kraft 1. januar 2006.
 - Regjeringen legger stor vekt på en god dialog og et nært samarbeid med arbeidslivets parter om virkningene i arbeidsmarkedet av EØS-utvidelsen. I denne sammenheng er Arbeidslivspolitisk råd viktig. En ekspertgruppe under dette rådet med representanter fra LO, NHO og myndighetene skal overvåke arbeidsmarkedet etter EØS-utvidelsen og forberede temaer for diskusjon i rådet.

3.7 Inntektspolitikken

Regjeringen har ført en politikk for vekst og stabilitet i norsk økonomi. Det har ført til lave renter og redusert presset mot kronen. Dette har bedret utsiktene for de konkurranseutsatte næringene. Den kostnadsmessige konkurranseevnen er imidlertid betydelig svakere enn på 1990-tallet som følge av at lønnsveksten i norsk industri har vært sterkere enn hos våre handelspartnere siden 1997. For å kunne opprettholde en konkurranseutsatt sektor av tilstrekkelig omfang kan ikke lønnskostnadsveksten over tid ligge høyere i Norge enn hos våre handelspartnere. Moderate inntektsoppgjør er derfor nødvendig for å sikre en fortsatt sterk konkurranseutsatt sektor og lav arbeidsledighet.

Årslønnsveksten har avtatt i Norge de seneste årene, og kom i 2004 ned i 3,5 pst., mot 4,5 pst. året



Figur 3.16 Lønnskostnader

Kilder: BLS, TBU, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

før. Lønnsveksten var likevel noe høyere enn hos våre viktigste handelspartnere også i 2004. I felles valuta lå lønnskostnadene for arbeidere i norsk industri om lag 25 pst. over våre handelspartnere i fjor, jf. figur 3.16A. Dersom en også inkluderer funksjonærer i sammenlikningen, blir forskjellen mellom Norge og handelspartnerne noe mindre, jf. figur 3.16B.

I årets oppgjør i LO/NHO-området ble det gitt et generelt tillegg på 1 krone pr. time. Det ble i tillegg gitt et lavtlønns tillegg på ytterligere 1 krone pr. time i de områdene som ikke har lokal forhandlingsrett. Oppgjøret i LO/NHO-området satte i stor grad rammen for de etterfølgende oppgjørene. Innen varehandelen (HSH-området) ble man enige om et generelt tillegg på 1 krone. I tillegg ble det i de fleste områder lagt til 1 krone eller 1,50 kroner på minstelønns satsene. I kommunesektoren ble det enighet om et generelt tillegg på 2000 kroner i årslønnen med virkning fra 1. mai 2005 og en oppjustering av minstelønns satsene. Dette kommer på toppen av tillegg som var avtalt i 2004-oppgjøret med virkning fra 1. januar 2005. I statlig sektor ble det enighet om at alle arbeidstakere får et tillegg på ett lønnsstrinn, men slik at ingen får mindre enn 4000 kroner. Forhandlingene for bank- og forsikringssektoren har gitt et tariff tillegg på 1,1 pst. på årslønnen med virkning fra 1. mai i år. På bakgrunn av det beregnede overhenget og tariff oppgjørene anslås årslønnsveksten i denne meldingen til 3¼ pst. i 2005. Dette er ¾ prosentpoeng lavere enn hva som ble lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2005, men uendret siden Revidert nasjonalbudsjett 2005. For 2006 anslås veksten i årslønnen til 3½ pst. Innføringen av obligatorisk tjenstepensjon innebærer at de samlede lønnskostnadene i privat sektor vil vokse noe sterkere, anslagsvis med 3¾ pst. Dette innebærer en reallønnsvekst på 1¾ pst. i både 2005 og 2006.

Lønnsveksten hos våre handelspartnere anslås til om lag 3 pst. i både 2005 og 2006. Med de forutsetningene om valutakursutviklingen som er lagt til grunn i denne meldingen, vil den kostnadsmessige konkurranseevnen svekkes med tilsammen vel 5 pst. gjennom inneværende og neste år.

4 Hovedtrekkene i skatte- og avgiftsopplegget for 2006

4.1 Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget

Regjeringen fremmet i mars 2004 forslag til omfattende endringer i skattesystemet, jf. St.meld. nr. 29 (2003–2004) Om skattereform (skattemeldingen) og Innst. S. nr. 232 (2003–2004). Reformen ble fulgt opp med konkrete forslag i budsjettet for 2005, jf. St.prp. nr. 1 (2004–2005) Skatte-, avgifts- og tollvedtak, og i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett for 2005, jf. Ot.prp. nr. 92 (2004–2005) Om lov om endringer i skatte- og avgiftslovgivningen mv. I skattemeldingen ble det lagt opp til at reformen skulle fases inn over budsjettårene 2005, 2006 og 2007.

Det overordnede målet med skattereformen er et mer effektivt skattesystem gjennom økt likebehandling og redusert skatte- og avgiftsnivå. Et effektivt skattesystem er viktig for å sikre høyest mulig verdiskaping. Bedrifts- og kapitalbeskatningen bør innrettes slik at samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer blir gjennomført. Dette krever blant annet forutsigbarhet, stabile regler og stor grad av skattemessig likebehandling av ulike næringer og investeringer. En stor arbeidsstyrke og tilstrekkelig tilgang på høyt utdannet arbeidskraft er viktig for vekst og omstilling i næringslivet. Også utfordringene knyttet til økende fremtidige pensjoner og aldersrelaterte kostnader til helse og omsorg krever at arbeidskraftressursene utnyttes godt. Lavere marginalsattter på arbeid kan styrke arbeidstilbudet.

Regjeringen legger vekt på bruk av miljøavgifter. Riktig prising av miljøskadelige aktiviteter bidrar til bedre ressursbruk ved at forurensende aktiviteter begrenses på en kostnadseffektiv måte. Samtidig kan inntektene fra miljøavgiftene benyttes til å redusere skatter og avgifter som har negative virkninger på ressursbruken.

Regjeringens forslag innebærer nye netto skatte- og avgiftslettelser i 2006 på om lag 2,8 mrd. kroner bokført. Samlede netto skatte- og avgiftslettelser utgjør nesten 4,2 mrd. kroner bokført i 2006 inkludert virkninger for budsjettet i 2006 av vedtak for 2005. Påløpte skatte- og avgiftslettelser for 2006 utgjør nær 6,7 mrd. kroner.

4.2 Oppfølging av skattereformen

Skattereformen bygger videre på prinsippene fra reformen i 1992 med lave satser, brede skattegrunnlag som bidrar til at alle reelle inntekter blir skattlagt og stor grad av nøytralitet mellom næringer og investeringer. Reformen sikrer at kapital kan overføres skattefritt mellom selskaper (fritaksmetoden), og at kun avkastning utover risikofri rente får høyere skatt enn 28 pst. (skjermingsmetoden). De vedtatte reglene innebærer også stor grad av nøytralitet mellom ulike finansieringsformer og stor grad av skattemessig likebehandling uavhengig av om virksomheten organiseres som enkeltpersonforetak, deltakerlignet selskap eller aksjeselskap. Fritaksmetoden kombinert med skjermingsmetoden m.m. sikrer at den norske skattleggingen av aksjeinntekter er i samsvar med EØS-avtalen.

Skal skattesystemet bli allment akseptert bør inntekter fra arbeid skattelegges likt, enten de er opptjent av en lønnstaker, aktiv eier i eget aksjeselskap eller personlig næringsdrivende. Med Regjeringens forslag vil marginalsatttesatsene på aksje- og arbeidsinntekter bli om lag de samme. Det er dette som gjør det mulig å fjerne delingsmodellen.

Skattereformen innebærer lavere marginalsattt for de aller fleste arbeidstakere. Forskning viser at særlig arbeidstakere med lave og middels inntekter vil øke arbeidstilbudet når marginalsattten synker. Lavere marginalsattt kan dermed styrke tilgangen på arbeidskraft til bedriftene. For arbeidstakere med relativt høy inntekt er arbeidstilbudet på kort sikt mindre påvirkelig, men lavere marginalsattt på høye inntekter vil redusere motivene til å unndra skatt og omgå skattereglene.

Små og mellomstore bedrifter vil ofte være avhengige av kapital fra innenlandske investorer. Høy skatt på sparing kan derfor begrense tilgangen på kapital for denne delen av næringslivet, slik at samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter ikke blir gjennomført. Sett i sammenheng med innføringen av skjermingsmetoden, som fører til økt skatt på aksjeinntekter, er det en forutsetning for reformen at formuesskatten trappes ned. Dette er nødvendig for at den samlede beskatningen av kapital ikke skal øke, noe som ville være stikk i

strid med utviklingen i andre land. Reformen bygger på at formuesskatten skal halveres i løpet av 2006 og 2007, og deretter trappes videre ned med sikte på avvikling.

I skattereformen er det lagt vekt på å forenkle og rydde opp i skattesystemet. Det er også fornuftig av hensyn til likebehandling og omfordeling. Særlig personbeskatningen kjennetegnes av særregler som ikke alltid er godt begrunnet. Disse snevrer inn skattegrunnlaget, svekker omfordelingen gjennom skattesystemet, gjør det vanskeligere å holde lave skattesatser samt øker kompleksiteten og kostnadene ved skattlegging.

I Norge utgjør indirekte skatter en relativ høy andel av de offentlige inntektene. Skaugeutvalget pekte på at dette er fornuftig, og foreslo en viss økning av forbruksavgifter for å finansiere lettelsene i inntektsbeskatningen, jf. NOU 2003: 9 Skatteutvalget – Forslag til endringer i skattesystemet. Utvalget begrunnet en slik vridning mot indirekte beskatning med at skatt på forbruk ikke påvirker beslutninger om sparing, og at deler av skattebyrden blir belastet andre inntekter enn lønn. Ved gjennomføringen av skattereformen i budsjettene for 2005 og 2006 er det en viss forskyvning av skattebyrden fra arbeid til forbruk, blant annet som følge av økningen av den alminnelige satsen i merverdiavgiften fra 1. januar 2005 og ytterligere foreslåtte skjerpelser i merverdiavgiften i 2006. Regjeringen fortsetter i budsjettforslaget for 2006 arbeidet med opprydding og forenkling av særavgiftene.

Oppfølgingen av skattereformen står sentralt i Regjeringens skatte- og avgiftsforslag for 2006:

- Toppskatten reduseres fra 12 pst. til 7 pst. i trinn 1 og fra 15,5 pst. til 12 pst. i trinn 2. Dette er nødvendig blant annet for å unngå for stor forskjellsbehandling av arbeids- og kapitalinntekter når delingsmodellen avvikles og skjermingsmetoden innføres fra 2006 i tråd med Stortingets vedtak. Med dagens satser vil skatt på faktisk arbeidsinntekt for personlige aksjonærer og deltakere fortsatt være mye lavere enn på tilsvarende lønnsinntekt. Regjeringen foreslår at også grupper som ikke betaler toppskatt, skal få redusert marginalsatt, slik at det blir mer lønnsomt å arbeide. Med forslaget til redusert toppskatt og økt minstefradrag i 2006, vil i underkant av 1 mill. personer få redusert marginalsatt. Anslagsvis 290 000 færre personer vil betale toppskatt i 2006 enn i 2001.
- For å hindre at den samlede kapitalbeskatningen økes når skjermingsmetoden innføres må formuesskatten trappes ned. Regjeringen foreslår at halvparten (om lag 1,9 mrd. kroner

påløpt) av den varslede halveringen av formuesskatten gjennomføres i 2006.

- Regjeringen ønsker også å videreføre arbeidet med å rydde opp i og forenkle skattesystemet slik Skaugeutvalget anbefalte. I 2006 foreslås det blant annet forenkling og innstramming i hjemme-PC-ordningen og skattleggingen av telefon m.m. betalt av arbeidsgiver.

Med Regjeringens forslag til skatte- og avgiftsoppbygg for 2006 er hovedelementene i skattereformen på plass, i tråd med planen som ble skissert i skattemeldingen. Ifølge reformskissen gjenstår nå ytterligere lettelsene i formuesskatten, samtidig som arbeidet med å forenkle og rydde opp i skattesystemet bør videreføres.

Endringer i person- og næringsbeskatningen

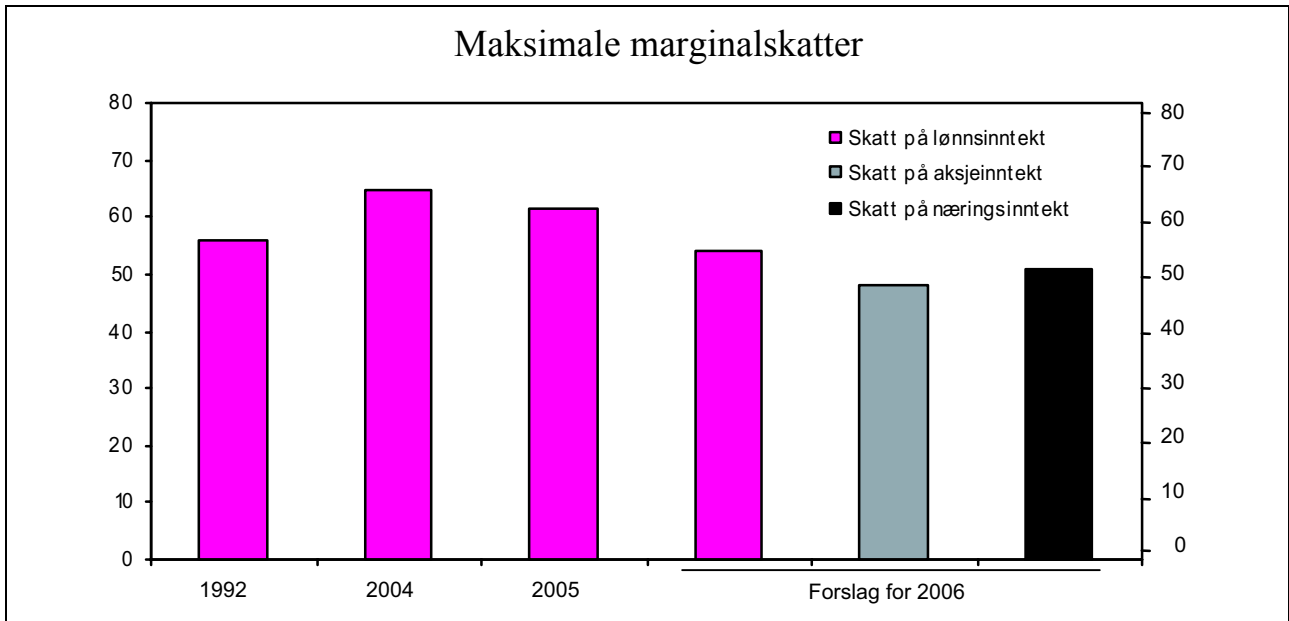
Et sentralt mål med skattereformen er økt likebehandling av faktiske arbeidsinntekter. Det krever ytterligere reduksjon i toppskattesatsene i 2006. Regjeringen foreslår at toppskattesatsene reduseres med 5 prosentpoeng i trinn 1 og 3,5 prosentpoeng i trinn 2, i samsvar med reformskissen. Samlet toppskattelettelse anslås til om lag 5,6 mrd. kroner påløpt i 2006.

Regjeringen foreslår også å fjerne den ekstra arbeidsgiveravgiften på lønnsinntekter over 16 G. Dette er nødvendig for å redusere marginalsatt på høye lønnsinntekter og dermed motvirke skatetilpasninger.

Med Regjeringens forslag til reduksjon i toppskatt og fjerning av den ekstra arbeidsgiveravgiften på lønnsinntekt over 16 G, vil marginalsatt på lønn (inkludert arbeidsgiveravgift) reduseres til 49,9 pst. i trinn 1 og 54,3 pst. i trinn 2 i toppskatten. For de fleste skattytere vil det dermed på marginen ha liten betydning om avkastningen tas ut som utbytte, som får en marginalsatt på omlag 48,2 pst., eller som lønn. Til sammenlikning var høyeste marginalsatt på lønn (inkludert arbeidsgiveravgift) 56,1 pst. etter gjennomføringen av skattereformen i 1992, jf. figur 4.1.

Lettelsene i toppskatten må også ses i sammenheng med den vedtatte skjermingsmetoden og utvidelser i skattegrunnlagene, herunder innstramminger i blant annet hjemme-PC-ordningen og skattereglene for telefon m.m. De fleste skattyterne som vil bli berørt av Regjeringens forslag til innstramminger, betaler toppskatt i dag.

Også i 2006 legger Regjeringen betydelig vekt på at skattytere med midlere og lave lønnsinntekter skal få redusert skatt. Det foreslås å øke minstefradraget for lønnsinntekter ved at satsen økes fra



Figur 4.1 Maksimale marginalsatter på lønnsinntekt (inkludert arbeidsgiveravgift), aksjeinntekt og næringsinntekt. Prosent

Kilde: Finansdepartementet.

31 pst. til 33,5 pst. og øvre grense økes fra 57 400 kroner til 63 700 kroner. Økt minstefradrag anslås å gi en skattelettelse på vel 2,5 mrd. kroner påløpt i 2006. Med Regjeringens forslag vil samlede lettelser som følge av økt minstefradrag for lønnsinntekter være vel 9 mrd. kroner i perioden 2002–2006.

Skjermingsmetoden for personlige aksjonærer, personlige deltakere og enkeltpersonforetak

Avvikling av delingsmodellen og innføring av skjermingsmetoden er vedtatt med virkning fra 2006. Skjermingsmetoden innebærer at forskjellige virksomhetsformer skattlegges etter samme hovedprinsipp. Utdelt overskudd etter selskapsskatt og som overstiger skjermingsfradraget (som tilsvarer risikofri avkastning), blir skattlagt med 28 pst. hos den personlige aksjonæren/deltakeren. Den marginale skattesatsen på utdelinger blir da om lag 48,2 pst. Enkeltpersonforetak skal fortsatt skattlegges løpende og ikke ved uttak. Gjeld blir skjermet med faktiske gjeldsrenter. Uskjermet avkastning skattlegges som personinntekt, det vil si med trygdeavgift og eventuell toppskatt.

Provenyet av å innføre skjermingsmetoden for aksjeinntekter, avvikle delingsmodellen m.m. anslås på svært usikkert grunnlag til 2,5 mrd. kroner påløpt i 2006. Endrede skatteregler for enkeltpersonforetak og personlige deltakere anslås isolert sett å øke provenyet med i størrelsesorden 1,3 mrd. kroner påløpt i 2006.

Redusert formuesskatt

Regjeringen har tidligere lagt opp til å halvere formuesskatten innen 2007. Det foreslås at halvparten av denne reduksjonen gjennomføres i 2006. Samtidig forenkles formuesskatten ved at både trinn 2 og klasse 2 i formuesskatten fjernes. Ektefeller med skattepliktig formue kommer særlig godt ut med Regjeringens forslag til endringer i formuesskatten. Det skyldes at ektefellene nå vil få dobbelt bunnfradrag (fjerning av klasse 2), som er vesentlig høyere enn det felles bunnfradraget de får i dag. Lettelsen i formuesskatten anslås til vel 1,9 mrd. kroner påløpt i 2006.

Forenkling og innstramning

Et effektivt skattesystem kjennetegnes ved at skattepliktig inntekt samsvarer med faktisk inntekt. Dette tilsier at alle inntekter, også naturlytelser, skal inngå i skattegrunnlaget, mens utgifter til erverv av inntekten skal trekkes fra. Brede skattegrunnlag gjør det mulig å ha lave skattesatser, og vil dermed redusere effektivitetskostnadene ved skattlegging. Skattegrunnlag som gjenspeiler faktiske økonomiske forhold, er dessuten en forutsetning for at personer med lik inntekt skal behandles skattemessig likt, og for at progressiviteten i skattesatsene skal ha den tilsiktede fordelingsvirkningen.

Regjeringen foreslår enkelte innstramminger i 2006 som samlet beløper seg til vel 1,3 mrd. kroner påløpt. Det vil bidra til å finansiere skattereformen og forenkle skattesystemet. Forslagene omfatter blant annet økt skattlegging av arbeidsgivers dekning av telefon m.m. og innstramming i reglene for hjemme-PC. I tillegg foreslår Regjeringen på nytt å fjerne skattefritaket for fri kost for ansatte på kontinentalsokkelen og for hyretillegg for sjøfolk m.fl. Sistnevnte endringer vil sikre likebehandling i forhold til andre arbeidstakergrupper som i dag må betale skatt på slike ytelser.

Endringer av merverdiavgiften

Halveringen av merverdiavgiftssatsen på matvarer fra 1. juli 2001 synes ikke fullt ut å ha kommet forbrukerne til gode. Reduksjonen av satsen fra 12 pst. til 11. pst. fra 1. januar 2005 har ikke gitt påviselig lavere matvarepriser til forbruker. Regjeringen foreslår å øke merverdiavgiftssatsen på matvarer fra 11 pst. til 13 pst. Det foreslås også å øke den laveste satsen i merverdiavgiften fra 7 pst. til 8 pst., samtidig som overnattingstjenester tas inn i merverdiavgiftssystemet med en sats på 8 pst. Forslaget gir store administrative forenklinger og løser nye avgrensingsproblemer som følger av en nylig avsagt dom i Høyesterett («Porthuset-dommen»). I tillegg er det foreslått å innføre merverdiavgift på bruk av mobiltelefon i utlandet, for abonnenter hjemmehørende i Norge.

Samlet gir disse endringene en provenyøkning på om lag 1,4 mrd. kroner påløpt i 2006. Regjeringen foreslår også en ordning med nettobudsjettering av merverdiavgift for statsforvaltningen. Forslaget innebærer at det ikke lenger vil være avgiftsmessige motiv til å produsere enkelte tjenester med egne ansatte fremfor å kjøpe tjenestene med merverdiavgift fra private aktører. Omleggingen vil være provenynøytral.

Endring i miljøavgifter

Regjeringen foreslår at de reduserte satsene for CO₂- og SO₂-avgift, som omfatter innenriks gods-transport til sjøs, supplyflåten og nasjonal luftfart, justeres opp slik at de tilsvarer den generelle avgiftssatsen for mineralolje. Dette vil øke provenyet med om lag 230 mill. kroner påløpt i 2006. Videre foreslås det å differensiere årsavgiften for kjøretøy med tillatt totalvekt mellom 7,5 og 12 tonn etter hvilke miljøkrav de oppfyller. Den største utfordringen i henhold til Norges forpliktelse etter Gøteborg-protokollen er å oppfylle forpliktelsen til å redusere NO_x-utslipp. Finansdepartementet har

derfor satt i gang et arbeid for å utrede virkemidler mot utslipp av NO_x i samarbeid med berørte departementer.

4.3 Andre skatte- og avgiftsendringer

Blant annet for å følge opp Sem-erklæringen foreslår Regjeringen å

- øke avskrivningssatsen for maskiner mv. til 25 pst. Forslaget anslås å gi en lettelse på 1650 mill. kroner påløpt i 2006.
- doble innslagspunktene for betaling av arveavgift til 500 000 kroner i trinn og 1,1 mill. kroner i trinn 2 samt innføre betalingsutsettelse for arveavgift i familiebedrifter. Forslagene anslås å gi en skattelettelse på om lag 690 mill. kroner påløpt i 2006.
- øke den årlige grensen for sparing i BSU-ordningen. Forslaget anslås å gi en skattelettelse på 70 mill. kroner påløpt i 2006.
- avgrense avgiften på alkoholfrie drikkevarer til drikke tilsatt sukker. Endringen innebærer reduserte avgifter på om lag 220 mill. kroner påløpt i 2006.
- avvikle avgiften på sjokolade- og sukkervarer fra 1. desember 2006. Forventet påløpt avgiftslettelse anslås til 95 mill. kroner i 2006.
- øke øvre grense for fradrag for gaver til frivillige organisasjoner til 15 000 kroner og innlemme gaver til politiske partier i fradraget. Forslaget vil gi en skattelettelse på anslagsvis 25 mill. kroner påløpt i 2006.
- avvikle grunnavgiften på engangsemballasje for drikkevarer og utvide grunnlaget for miljøavgiften på drikkevareemballasje. Samlet vil dette gi en avgiftslettelse på om lag 75 mill. kroner påløpt i 2006.
- endre skattereglene ved innløsning av festet tomt og ved frivillig vern av skog. Forslagene innebærer en lettelse i 2006 på anslagsvis 10 mill. kroner påløpt.
- tilpasse rederiskattereglene til nytt EØS-regelverk. Som følge av dette må riggselskap tre ut av den særskilte ordningen for skattlegging av rederier. Forslaget anslås å øke provenyet med 100 mill. kroner påløpt i 2006.
- innføre fradragsrett for personer fra andre EØS-land på lik linje med personer fra Norge og stramme inn i det særskilte standardfradraget. Forslaget innebærer en innstramming på anslagsvis 90 mill. kroner påløpt i 2006.

Overgangsordningen for den regionalt differensierte arbeidsgiveravgiften innebærer at avgiftssat-

Tabell 4.1 Anslåtte provenyvirkninger av forslag til skatte- og avgiftsopplegg for 2006. Anslagene er regnet i forhold til referansesystemet for 2006. Negative tall betyr lettelser. Mill. kroner

	Påløpt	Bokført
1. Oppfølging av skattereformen	-5 890	-3 735
<i>Person- og næringsbeskatningen</i>	<i>-10 975</i>	<i>-8 130</i>
Redusere toppskatten	-5 590	-4 470
Øke minstefradraget	-2 520	-2 020
Fjerne ekstra arbeidsgiveravgift på lønnsinntekter over 16G	-880	0
Redusere formuesskatten	-1 930	-1 540
Oppheve begrensninger i reglene for underskuddsfradrag	-55	0
Innføre fradragsrett for aksjeeieekostnader med virkning fra 1.1.2005	0	-100
<i>Forenkling og innstramming</i>	<i>1 325</i>	<i>1 135</i>
Endre skatteregler for arbeidsgivers dekning av utgifter til telekomm.	940	755
Stramme inn hjemme-PC-ordningen	160	200
Oppheve skattefritak for fri kost for ansatte på sokkelen og hyretillegg ¹	225	180
<i>Tidligere skattereformvedtak for 2006</i>	<i>3 760</i>	<i>3 260</i>
Innføre skjermingsmetode for aksjeinntekter, avvikle delingsmodell for aktive eiere mv. ²	2 500	2 000
Endre skatteregler for personlig næringsdrivende	1 250	1 250
Innføre kildebeskatning med skjerming for personlige aksjonærer i EØS	10	10
2. Miljøavgifter	233	213
Oppheve redusert avgiftssats på CO ₂ og SO ₂	230	210
Miljødifferensiere årsavgift for kjøretøy mellom 7,5 og 12 tonn	3	3
3. Drikkevarer	-295	-270
Utvide grunnlaget for miljøavgiften på drikkevareemballasje	295	270
Fjerne grunnavgiften på engangsemballasje for drikkevarer	-370	-340
Avgift på alkoholfrie drikkevarer avgrenses til drikke tilsatt sukker	-220	-200
4. Endringer i merverdiavgiften (mva)	1 416	1 177
Øke mva-sats på matvarer fra 11 til 13 pst.	1 250	1 040
Øke lav sats i mva-systemet fra 7 til 8 pst.	220	185
Inkludere overnattingstjenester i mva-systemet	-200	-170
Innføre merverdiavgift på teletjenester i utlandet	150	125
Unnta dansetilstelninger med levende musikk fra merverdiavgift	-4	-3
5. Andre endringer	-2 120	-205
Endre skattereglene ved innløsning av festet tomt m.m.	-10	-25
Doble innslagspunktene i arveavgiften og innføre betalingsutsettelse for arveavgift i familiebedrifter	-690	0
Øke maksbeløp for gaver til frivillige organisasjoner til 15 000 kroner og innlemme gaver til politiske partier	-25	-20
Endre rederiskatteordningen i tråd med nytt EØS-regelverk	100	0
Øke årlig grense for sparing i BSU-ordningen	-70	-55
Endre standardfradrag m.m. for personer fra andre EØS-land	90	70
Nominell videreføring inkludert samspillseffekter mv.	230	185
Fjerne sjokoladeavgiften fra 1.12.2006	-95	0
Øke avskrivningssatsen for maskiner til 25 pst.	-1 650	-360
6. Tidligere vedtak	-30	-1 370
Avvikle kildeskatt for personlige aksjonærer i EØS	0	-10
Vedtaket i forbindelse med Nasjonalbudsjettet 2005	0	-1 196
Vedtaket i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2005	-30	-164
Nye skatte- og avgiftslettelser i 2006	-6 656	-2 820
Samlet provenyvirkning i 2006	-6 686	-4 190

¹ Når det tas hensyn utgiftsøkning til nettolønnsordningen, anslått til om lag 40 mill. kroner bokført i 2006, blir netto bokført provenyvirkning av disse innstrammingene om lag 140 mill. kroner i 2006.

² Anslaget er fratrukket bortfall av toppskatt og trygdeavgift fra aktive eiere med 1 mrd. kroner påløpt i forbindelse med at delingsmodellen fjernes.

sen økes med 1,9 prosentpoeng i sone 3, til 12,1 pst., og med 2,2 prosentpoeng i sone 4, til 11,7 pst., fra 2005 til 2006.

Det vises for øvrig til omtale i Ot.prp. nr. 1 (2005–2006) Skatte- og avgiftsopplegget 2006 – lovendringer.

4.4 Provenyvirkninger av forslaget til skatte- og avgiftsendringer

Tabell 4.1 viser de beregnede provenyvirkningene av Regjeringens forslag til skatte- og avgiftsendringer for 2006.

Provenyvirkningene er beregnet i forhold til et referansesystem i 2006. Litt forenklet beskrevet er referansesystemet for skatt 2005-regler, men der alle inntektsgrenser m.m. er justert til 2006-nivå med anslått lønnsvekst på 3½ pst. Det innebærer at

en skattyter som har en årlig lønnsvekst på 3½ pst. får samme gjennomsnittsskatt i referansesystemet for 2006 som i 2005. I referansesystemet for avgiftene er alle mengdeavgifter justert med anslått prisvekst fra 2005 til 2006 på 1¾ pst. Avgiftsbelastningen i referansesystemet blir dermed reelt sett uendret fra 2005 til 2006.

Tabell 4.2 og 4.3 gir en oversikt over viktige skatte- og avgiftssatser og beløpsgrenser i Regjeringens forslag til skatte- og avgiftsopplegg for 2006. Tabellene viser også skatte- og avgiftssatser og beløpsgrenser for 2005 samt endringer i prosent fra 2005 til 2006. Ved lønns- og prisjustering fra 2005 til 2006 blir de generelle fradragene og beløpsgrensene avrundet. Oppjusteringen kan derfor avvike noe fra den anslåtte lønns- og prisveksten på henholdsvis 3½ pst. og 1¾ pst., jf. tabell 4.2 og 4.3.

Tabell 4.2 Skattesatser og beløpsgrenser mv. for 2005 og forslag for 2006

	2005-regler	Forslag 2006	Endring i pst.
<i>Trygdeavgift</i>			
Lønnsinntekt	7,8 pst.	7,8 pst.	–
Næringsinntekt i jordbruk, skogbruk og fiske	7,8 pst.	7,8 pst.	–
Annen næringsinntekt	10,7 pst.	10,7 pst.	–
Pensjonsinntekt mv.	3,0 pst.	3,0 pst.	–
Nedre grense for å betale trygdeavgift	29 600 kr	29 600 kr	–
Opptappingssats	25,0 pst.	25,0 pst.	–
<i>Toppskatt¹</i>			
<i>Trinn 1</i>			
Sats	12,0 pst.	7 pst.	-5 pst.poeng
Innslagspunkt, klasse 1	381 000 kr	400 000 kr	5,0
Innslagspunkt, klasse 2	393 700 kr	400 000 kr	1,6
<i>Trinn 2</i>			
Sats	15,5 pst.	12 pst.	-3,5 pst.poeng
Innslagspunkt, klasse 1	800 000 kr	800 000 kr	–
Innslagspunkt, klasse 2	800 000 kr	800 000 kr	–
<i>Skatt på alminnelig inntekt</i>			
Personer	28,0 pst.	28,0 pst.	–
Personer i Finnmark og Nord-Troms	24,5 pst.	24,5 pst.	–
Etterskuddspliktige (bedrifter)	28,0 pst.	28,0 pst.	–
<i>Personfradrag</i>			
Klasse 1	34 200 kr	35 400 kr	3,5
Klasse 2	68 400 kr	70 800 kr	3,5

Forts. tabell 4.2 Skattesatser og beløpsgrenser mv. for 2005 og forslag for 2006

	2005- regler	Forslag 2006	Endring i pst.
<i>Minstefradrag for lønnsinntekt</i>			
Sats	31,0 pst.	33,5 pst.	2,5 pst.poeng
Øvre grense ²	57 400 kr	63 700 kr	11,0
Nedre grense	4 000 kr	4 000 kr	–
<i>Minstefradrag for pensjonsinntekt</i>			
Sats	24,0 pst.	24,0 pst.	–
Øvre grense ²	49 400 kr	51 100 kr	3,4
Nedre grense	4 000 kr	4 000 kr	–
<i>Særskilt fradrag i arbeidsinntekt (lønsfradrag)</i> ³	31 800 kr	31 800 kr	–
<i>Særfradrag for alder og uførhet mv.</i>	19 368 kr	19 368 kr	–
<i>Skattebegrensningsregelen for pensjonister mv.</i>			
Avtrappingssats	55,0 pst.	55,0 pst.	–
<i>Skattefri nettoinntekt</i>			
Enslig	92 100 kr	95 300 kr	3,5
Ektepar	151 000 kr	156 300 kr	3,5
<i>Formuestillegget</i>			
Sats	2,0 pst.	2,0 pst.	–
Grense	200 000 kr	200 000 kr	–
<i>Særskilt fradrag i Finnmark og Nord-Troms</i>			
Klasse 1	15 000 kr	15 000 kr	–
Klasse 2	30 000 kr	30 000 kr	–
<i>Fisker- og sjømannsfradraget</i>			
Sats	30,0 pst.	30,0 pst.	–
Øvre grense	80 000 kr	80 000 kr	–
<i>Særskilt fradrag i næringsinntekt for landbruk mv.</i>			
Inntektsuavhengig fradrag	36 000 kr	36 000 kr	–
Sats utover inntektsuavhengig fradrag	19,0 pst.	19,0 pst.	–
Maksimalt samlet fradrag	61 500 kr	61 500 kr	–
<i>Maksimalt fradrag for premie betalt til individuelle pensjons- avtaler (IPA)</i>	40 000 kr	40 000 kr	–
<i>Maksimalt fradrag for innbetalt fagforeningskontingent mv.</i>	1 800 kr	1 800 kr	–
<i>Fradrag for reiser mellom hjem og arbeid</i>			
Sats pr. km	1,40 kr	1,40 kr	–
Nedre grense for fradraget	12 800 kr	12 800 kr	–
<i>Maksimalt fradrag for gaver til frivillige organisasjoner mv.</i>	12 000 kr	15 000 kr	25,0

Forts. tabell 4.2 Skattesatser og beløpsgrenser mv. for 2005 og forslag for 2006

	2005- regler	Forslag 2006	Endring i pst.		
<i>Særfradrag for store sykdomsutgifter</i>					
Nedre grense	9 180 kr	9 180 kr	–		
Øvre grense	ubegrenset	ubegrenset	–		
<i>Foreldrefradrag for dokumenterte kostnader til pass og stell av barn</i>					
Øvre grense					
Ett barn	25 000 kr	25 000 kr	–		
Tillegg pr. barn utover det første	5 000 kr	5 000 kr	–		
<i>Boligsparing for ungdom under 34 år (BSU)</i>					
Sats for skattefradrag	20 pst.	20 pst.	–		
Maksimalt årlig sparebeløp	15 000 kr	20 000 kr	33,3		
Maksimalt samlet sparebeløp i ordningen	100 000 kr	100 000 kr	–		
<i>Arbeidsgiveravgift⁴</i>					
Sone 1 og 2	14,1 pst.	14,1 pst.	–		
Sone 3	10,2 pst.	12,1 pst.	1,9 pst.poeng		
Sone 4	9,5 pst.	11,7 pst.	2,2 pst.poeng		
Sone 5	0 pst.	0 pst.	–		
Ekstra arbeidsgiveravgift over 16G	12,5 pst.	0 pst.	-12,5 pst.poeng		
<i>Formuesskatten</i>					
	2005-regler		Forslag 2006 ⁵		Endring i pst.
	Grenser kroner	Sats	Grenser kroner	Sats	
<i>Kommune</i>	0 – 151 000	0,0 pst.	0 – 190 000	0,0 pst.	25,8
	151 000 –	0,7 pst.	190 000 –	0,7 pst.	25,8
<i>Stat</i>					
Klasse 1	0 – 151 000	0,0 pst.	0 – 190 000	0,0 pst.	25,8
	151 000 – 540 000	0,2 pst.	190 000 –	0,2 pst.	25,8
	540 000 –	0,4 pst.	oppheves		
Klasse 2	0 – 181 000	0,0 pst.	oppheves		
	181 000 – 580 000	0,2 pst.	oppheves		
	580 000 –	0,4 pst.	oppheves		

¹ For Nord-Troms og Finnmark gjelder en sats på 9,5 pst. i trinn 1 i 2005. Satsen i trinn 1 foreslås redusert til 5 pst. i 2006. Trinn 2 gjelder også for Nord-Troms og Finnmark.

² Summen av minstefradraget for lønns- og pensjonsinntekt begrenses oppad til øvre grense i minstefradraget for lønnsinntekt, dvs. 63 700 kroner i 2006.

³ Skattyter med lønnsinntekt får det høyeste av sum minstefradrag for lønns- og pensjonsinntekt og særskilt fradrag i arbeidsinntekt.

⁴ For alle som er 62 år og eldre, gjelder en redusert sats på 4 prosentpoeng. Sonene 2–4 skal fortsatt betale arbeidsgiveravgiftssatsene som gjaldt i 2003 (hhv. 10,6, 6,4 og 5,1 pst.) inntil differansen mellom det foretaket faktisk betalte i arbeidsgiveravgift (etter 2003-reglene) og det foretaket ville ha betalt i arbeidsgiveravgift ved en sats på 14,1 pst. er lik fribeløpet. I 2006 er fribeløpet 270 000 kroner pr. foretak.

⁵ For 2006 foreslås det at ektefeller får dobbelt bunnfradrag (klasse 2 oppheves).

Tabell 4.3 Avgiftssatser for 2005 og foreslåtte satser for 2006

Avgiftskategori	Gjeldende sats	Forslag 2006	Endring i pst.
<i>Merverdiavgift, pst. av omsetningsverdien¹</i>			
Generell sats	25	25	0
Redusert sats	11	13	2
Lav sats	7	8	1
<i>Alkoholholdige drikkevarer</i>			
Brennevinsbaserte drikkevarer over 0,7 vol pst.			
Kr/vol pst. og liter	5,54	5,64	1,8
Annen alkoholholdig drikk fra 4,7 til og med 22 vol pst.			
Kr/vol pst. og liter	3,61	3,67	1,7
Annen alkoholholdig drikk til og med 4,7 vol pst., kr/liter			
a) 0,0–0,7 vol pst.	1,58	1,61	1,9
b) 0,7–2,7 vol pst.	2,47	2,51	1,6
c) 2,7–3,7 vol pst.	9,35	9,51	1,7
d) 3,7–4,7 vol pst.	16,18	16,46	1,7
<i>Tobakkvarer</i>			
Sigarer, kr/100 gram	181	184	1,7
Sigaretter, kr/100 stk.	181	184	1,7
Røyketobakk, kr/100 gram	181	184	1,7
Snus, kr/100 gram	58	59	1,7
Skrå, kr/100 gram	58	59	1,7
Sigarettpapir, kr/100 stk.	2,76	2,81	1,8
<i>Engangsavgift</i>			
Kjøretøygruppe a ²			
Vektavgift, kr/kg			
første 1150 kg	34,75	35,36	1,8
neste 250 kg	69,50	70,72	1,8
neste 100 kg	139,00	141,43	1,7
resten	161,66	164,49	1,8
Slagvolumavgift, kr/cm ³			
første 1200 cm ³	10,26	10,44	1,8
neste 600 cm ³	26,86	27,33	1,7
neste 400 cm ³	63,18	64,29	1,8
resten	78,93	80,31	1,7
Motoreffektavgift, kr/kW			
første 65 kW	134,22	136,57	1,8
neste 25 kW	489,54	498,11	1,8
neste 40 kW	979,38	996,52	1,8
resten	1 657,36	1 686,36	1,7
Kjøretøygruppe b, ³ pst. av personbilavgift	20	20	0,0

Forts. tabell 4.3 Avgiftssatser for 2005 og foreslåtte satser for 2006

Avgiftskategori	Gjeldende sats	Forslag 2006	Endring i pst.
Kjøretøygruppe c, ⁴ pst. av personbilavgift	13	13	0,0
Kjøretøygruppe d, ⁵ pst. av personbilavgift	55	55	0,0
Kjøretøygruppe e, ⁶ pst. av verdiavgiftsgrunnlaget	36	36	0,0
Kjøretøygruppe f, ⁷ stykkavgift	9 228	9 389	1,7
Slagvolumavgift, kr/cm ³			
første 125 cm ³	0	0	0,0
neste 775 cm ³	31,70	32,25	1,7
resten	69,50	70,72	1,8
Motoreffektavgift, kr/kW			
første 11 kW	0	0	0,0
resten	410,65	417,84	1,8
Kjøretøygruppe g ⁸			
Vektavgift, kr/kg			
første 100 kg	13,01	13,24	1,8
neste 100 kg	26,01	26,47	1,8
resten	52,01	52,92	1,7
Slagvolum, kr/cm ³			
første 200 cm ³	2,72	2,77	1,8
neste 200 cm ³	5,42	5,51	1,7
resten	10,83	11,02	1,8
Motoreffekt, kr/kW			
første 20 kW	34,68	35,29	1,8
neste 20 kW	69,34	70,55	1,7
resten	138,69	141,12	1,8
Kjøretøygruppe h, ⁹ pst. av personbilavgift	40	40	0,0
Kjøretøygruppe i, ¹⁰ kroner	3 038	3 091	1,7
Kjøretøygruppe j, ¹¹ pst. av personbilavgift	35	35	0,0
<i>Årsavgift, kr/år</i>			
Alminnelig sats	2 815	2 865	1,8
Motorsykler	1 585	1 615	1,9
Campingtilhengere	940	955	1,6
Kjøretøy med totalvekt over 3,5 tonn	1 785	1 815	1,7
Traktorer, mopedder mv.	360/180	365/185	1,4/2,8
<i>Vektårsavgift, kr/år</i>	varierer	varierer	1,8
<i>Omregistreringsavgift</i>	varierer	varierer	1,8
<i>Bensin, kr/liter</i>			
Svovelfri ¹²	4,03	4,10	1,7
Lavsvovlet ¹³	4,07	4,14	1,7
<i>Autodiesel, kr/liter</i>			
Svovelfri ¹⁴	2,92	2,97	1,7

Forts. tabell 4.3 Avgiftssatser for 2005 og foreslåtte satser for 2006

Avgiftskategori	Gjeldende sats	Forslag 2006	Endring i pst.
Lavsvovlet ¹⁵	2,97	3,02	1,7
<i>Båtmotorer, kr/HK</i>	135,00	137,50	1,9
<i>Elektrisk kraft, øre/kWh</i>			
Generell sats	9,88	10,05	1,7
Redusert sats	0,45	0,45	0,0
<i>Smøreolje, kr/liter</i>	1,62	1,65	1,9
<i>Avgift på mineralske produkter</i>			
Grunnavgift på fyringsolje mv., kr/liter	0,414	0,421	1,7
CO ₂ -avgift, generell sats			
Petroleumsvirksomhet, kr/liter el. Sm ³	0,78	0,79	1,3
Mineralolje, kr/liter	0,52	0,53	1,9
Bensin, kr/liter	0,78	0,79	1,3
CO ₂ -avgift, redusert sats ¹⁶			
Mineralolje, kr/liter	0,31	–	71,0
Bensin, kr/liter	0,28	–	182,1
Svovelavgift, generell sats, kr/liter	0,07	0,07	0,0
Svovelavgift, redusert sats, kr/liter ¹⁷	0,03	–	133,3
<i>Avgift på sluttbehandling av avfall</i>			
Opplagsplasser for avfall, kr/tonn			
Opplagsplasser med høy miljøstandard	409	416	1,7
Opplagsplasser med lav miljøstandard	533	542	1,7
Anlegg for forbrenning av avfall, kr/utslippsenhet	varierer	varierer	1,8
CO ₂ -avgift på avfall til forbrenning, kr/tonn	40,57	41,28	1,8
<i>Avgift på helse- og miljøskadelige kjemikalier</i>			
Trikloretten, kr/kg	55,71	56,67	1,7
Tetrakloretten, kr/kg	55,71	56,67	1,7
<i>Miljøavgift på klimagassene HFK og PFK</i>			
Kr/tonn CO ₂ -ekvivalenter	187,27	190,55	1,8
<i>Sjokolade mv., kr/kg</i>	15,79	16,07	1,8
Fra 1. desember 2006		–	-100,0
<i>Alkoholfrie drikkevarer</i>			
Ferdigvare, kr/liter	1,58	1,61	1,9
Konsentrat (sirup), kr/liter	9,64	9,81	1,8
Kullsyre, kr/kg	64,00	–	-100,0

Forts. tabell 4.3 Avgiftssatser for 2005 og foreslåtte satser for 2006

Avgiftskategori	Gjeldende sats	Forslag 2006	Endring i pst.
<i>Avgift på drikkevareemballasje, kr/stk.</i>			
Miljøavgift			
a) Glass og metall	4,46	4,54	1,8
b) Plast	2,69	2,74	1,9
c) Kartong/papp	1,11	1,13	1,8
Grunnavgift, engangsemballasje, kr/stk.	0,91	–	-100,0
Sukker, kr/kg	6,12	6,23	1,8
Dokumentavgift, pst. av salgsverdi	2,5	2,5	0,0

¹ Endring i merverdiavgift er oppgitt i prosentpoeng.

² Gruppe a: Personbiler, varebiler kl. 1 og busser under 6 meter med inntil 17 seteplasser.

³ Gruppe b: Varebiler klasse 2.

⁴ Gruppe c: Campingbiler.

⁵ Gruppe d: Kombinerte biler med totalvekt inntil 7500kg.

⁶ Gruppe e: Beltebiler.

⁷ Gruppe f: Motorsykler.

⁸ Gruppe g: Beltemotorsykler (snøscootere).

⁹ Gruppe h: Taxi og transport av funksjonshemmede

¹⁰ Gruppe i: Veteranbiler.

¹¹ Gruppe j: Busser under 6 meter med inntil 17 sitteplasser, hvorav minst 10 er montert i fartsretningen.

¹² Bensin som har et svovelinnhold på 10 ppm eller lavere.

¹³ Bensin som har et svovelinnhold mellom 10 ppm og 50 ppm.

¹⁴ Autodiesel som har et svovelinnhold på 10 ppm eller lavere.

¹⁵ Autodiesel som har et svovelinnhold på mellom 10 ppm og 50 ppm.

¹⁶ Redusert sats bortfaller. Avgift betales etter generell sats.

¹⁷ Redusert sats bortfaller. Avgift betales etter generell sats.

Kilde: Finansdepartementet.

4.5 Fordeling av offentlige skatte- og avgiftsinntekter

Tabell 4.4 gir en samlet oversikt over hovedgruppene av skatter og avgifter og hvilken del av offentlig sektor som mottar inntektene fra hver hovedgruppe. De samlede skatte- og avgiftsinntektene er anslått til om lag 830 mrd. kroner i 2005, hvorav om lag 86 pst. tilfaller staten, 11 pst. kommunene og 2 pst. fylkeskommunene.

Det meste av kommunenes og fylkeskommunenes skatteinntekter kommer fra inntekts- og formuesskatt fra personlig skattytere. Av statens skatteinntekter kommer om lag 33 pst. fra merverdiavgift, særavgifter og toll. Om lag 21 pst. kommer fra personlig skattytere, mens om lag 18 pst. er inntekts- og formuesskatt fra etterskuddspliktige samt arbeidsgiveravgift i Fastlands-Norge. Om lag 26 pst. av statens inntekter i 2005 kommer fra skatter og avgifter i petroleumssektoren. Andre skatter og avgifter utgjør om lag 2 pst.

4.6 Anslag for skatteutgifter og skattesanksjoner i 2005

4.6.1 Innledning

Skatte- og avgiftsreglene har en rekke unntak og særordninger som reduserer inntektene til staten. Slike provenytnap kalles *skatteutgifter*. Tilsvarende kan det i skatte- og avgiftssystemet finnes *skattesanksjoner*, dvs. at det i noen tilfeller ilegges en skatt eller avgift som er høyere enn det som følger av et generelt og ensartet regelverk. Skatteutgiftene og skattesanksjonene er dermed et uttrykk for at graden av likebehandling i skatte- og avgiftssystemet kan økes.

Begrepet «skatteutgift» ble offisielt brukt første gang i 1968 da USA la fram sitt første skatteutgiftsbudsjett. I 1984 la OECD første gang fram en rapport om 11 av medlemslandenes erfaringer med beregning av skatteutgifter. Mange land publiserer jevnlig oversikter over skatteutgifter. I Nasjonalbudsjettet 1999 ble en slik oversikt publisert for første gang for Norge. Etter dette har Finansdeparte-

Tabell 4.4 Påløpte skatter og avgifter fordelt på skattekreditorer.¹ Anslag for 2005. Mrd. kroner

	Stat	Det felles-kommunale skattefondet	Kommune	Fylke	I alt
<i>Personlige skattytere</i>	149,7	–	82,8	17,6	250,0
Skatt på alminnelig inntekt	68,5	–	77,3	17,6	163,4
Toppskatt	13,8	–	–	–	13,8
Trygdeavgift	65,0	–	–	–	65,0
Formuesskatt	2,4	–	5,5	–	7,8
<i>Bedrifter (etterskuddspliktige)</i>	38,4	6,9	1,3	0,2	46,8
Inntektsskatt ²	38,2	6,9	1,3	0,2	46,5
Formuesskatt	0,3	–	–	–	0,3
<i>Eiendomsskatt</i>	–	–	3,7	–	3,7
<i>Arbeidsgiveravgift</i>	92,7	–	–	–	92,7
<i>Avgifter</i>	234,4	–	–	–	234,4
Merverdiavgift	155,7	–	–	–	155,7
Særaggifter og toll	78,7	–	–	–	78,7
<i>Petroleum</i>	184,8	–	–	–	184,8
Skatt på inntekt	180,3	–	–	–	180,3
Avgift på utvinning mv.	4,5	–	–	–	4,5
<i>Andre skatter og avgifter</i>	17,2	–	0,7	–	17,8
Trygde- og pensjonspremier, andre stats- og trygderegnskaper ³	14,2	–	–	–	14,2
Skatt på utbytte til utenlandske aksjonærer	1,5	–	–	–	1,5
Andre skatter og avgifter ⁴	1,5	–	0,7	–	2,1
<i>Samlede skatter og avgifter</i>	717,2	6,9	88,4	17,8	830,3
<i>Herav direkte skatter</i>	482,8	6,9	88,4	17,8	595,8

¹ Totaltallene er i samsvar med definisjonene i nasjonalregnskapet, men inndelingen i skattarter avviker noe.² Medregnet skatt for rederier innenfor rederiskatteordningen og kraftverk.³ Blant annet Statens pensjonskasse.⁴ Herunder en del inntektsposter som grupperes som skatteinntekter i nasjonalregnskapet, men som ikke føres som skatteinntekt i statsbudsjettet.

Kilde: Finansdepartementet.

mentet årlig presentert en oversikt over skatteutgifter og skattesanksjoner i nasjonalbudsjettene.

Hensikten med å presentere en oversikt over skatteutgifter og skattesanksjoner er ikke å vurdere hvorvidt den enkelte skatteutgiften er et hensiktsmessig virkemiddel for å oppnå et gitt mål. Skatteutgifter kan, på samme måte som direkte overføringer og reguleringer, være uttrykk for politiske prioriteringer. For eksempel kan skatteutgiftene knyttet til de særskilte skatte- og avgiftsreglene for Nord-Troms og Finnmark ses i sammenheng med målet om spredt bosetning. Tilsvarende må flere av skatteutgiftene knyttet til næringsbeskatningen betraktes som støtte til utvalgte næringer. Denne støtten kunne alternativt komme over budsjettets utgiftsside.

I avsnitt 4.6.2 er referansesystemet og beregningsmetoden beskrevet. I avsnitt 4.6.3 og 4.6.4 gis det en oversikt over sentrale skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til henholdsvis skattereglene og avgiftsreglene. I avsnitt 4.6.5 omtales provenytypet ved skattefrie og skattefremforderte overføringsordninger.

4.6.2 Referansesystem og beregningsmetode

For å identifisere de ulike skatteutgiftene og skattesanksjonene må det eksisterende skatte- og avgiftssystemet vurderes opp mot et referansesystem. I tråd med tidligere år er det lagt til grunn et referansesystem der like personer, aktiviteter og

varer mv. skattlegges etter de samme prinsippene og satsene. Avvik fra referansesystemet som ikke kan begrunnes ut fra et overordnet mål med skatte- og avgiftssystemet, omtales som enten en skatteutgift eller en skattesanksjon.

I likhet med de fleste andre land benytter departementet *inntektstapsmetoden* for å beregne skatteutgifter. Det betyr at skatteutgiften settes lik skatteinntektene som det offentlige taper som følge av at ulike skattytere eller ulike typer aktiviteter skattlegges mer lempelig enn i referansesystemet. I beregningene er det sett helt bort fra atferdsendringene som kan følge av at en skatteutgift eller skattesanksjon oppheves. Det gjør at departementets provenyberegninger ved å endre reglene kan avvike fra tallene som presenteres nedenfor. Enkelte skatteutgifter er beregnet som en nåverdi for bl.a. å ta hensyn til at enkelte ordninger innebærer en utsatt skattlegging eller skattebesparelse framover i tid. Blant annet er skatteutgiften knyttet til pensjonsordninger i arbeidsforhold beregnet på måten.

4.6.3 Skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til skattereglene

Lønn og pensjon

Skatteutgiftene knyttet til beskatning av lønn og pensjon er i all hovedsak beregnet med Statistisk sentralbyrås skattemodell LOTTE. Anslagene er usikre bl.a. fordi denne modellen er basert på en utvalgsundersøkelse, og fordi det er usikkerhet knyttet til framføringsmetodene. I tillegg er skatteutgiftene knyttet til enkelte naturalytelser anslått. Disse er stort sett beregnet med utgangspunkt i selvangivelsesstatistikk. Tabell 4.5 gir en oversikt over skatteutgiftene knyttet til lønns- og pensjonsbeskatning samt enkelte naturalytelser.

- I inntektsbeskatningen gjelder særskilte *skatteregler for skattytere bosatt i Nord-Troms og Finnmark*. Skattesatsen på alminnelig inntekt for personlige skattytere er 24,5 pst. mot 28 pst. i resten av landet. Det er et særskilt inntektsfradrag på 15 000 kroner i klasse 1 og 30 000 kroner i klasse 2. Toppskattesatsen for trinn 1 er 2,5 prosentpoeng lavere enn i landet for øvrig. Ordningene utgjør en skatteutgift på 615 mill. kroner i 2005.
- Skattytere med forsørgeransvar for ektefeller samt enslige forsørgere kan skattlegges i *skatteklasser 2* for inntekten. For ektepar lønner det seg dersom den ene ektefellen har lav eller ingen inntekt. Skattytere i klasse 2 får bl.a. dobbelt personfradrag og har høyere innslagspunkt for toppskatten enn skattytere i klasse 1.

Ordningen utgjør en skatteutgift på 1 790 mill. kroner i 2005.

- Ektepar lignedes i *klasse 2 for formue*. Dette gir en høyere formuesskatt enn om de lignedes hver for seg for formue i klasse 1. Ordningen anslås å utgjøre en skattesanksjon på 665 mill. kroner i 2005.
- Det gis et fradrag for *dokumenterte utgifter til pass og stell av barn* (foreldrefradrag) på inntil 25 000 kroner pr. år for ett barn. For hvert barn utover det første barnet øker fradraget med inntil 5 000 kroner. Det kreves ikke at begge foreldrene skal ha yrkesinntekt for å få dette fradraget. Fradragene utgjør en skatteutgift på 1 525 mill. kroner i 2005.
- Det gis fradrag for beregnede *utgifter til daglig reise mellom hjem og arbeidssted* på 1,40 kroner pr. km med en nedre grense på 12 800 kroner i 2005. I tillegg gis det fradrag for beregnede *utgifter til besøksreiser i hjemmet* (det er felles beløpsgrense med fradrag for daglig arbeidsreise). Fradraget utgjør en skatteutgift på 1 290 mill. kroner i 2005.
- Det gis fradrag for *merutgifter til kost og losji* forbundet med arbeidsopphold som krever at en bor utenfor hjemmet. Fradraget utgjør en skatteutgift på 455 mill. kroner i 2005.
- Det gis fradrag for innbetalt *fagforeningskontingent* på inntil 1 800 kroner i 2005. Fradraget utgjør en skatteutgift på 545 mill. kroner i 2005.
- Det gis fradrag for *gaver til visse frivillige organisasjoner* m.fl. på 12 000 kroner i 2005. Fradraget utgjør en skatteutgift på 345 mill. kroner i 2005.
- Det kan etter visse kriterier gis et *særfradrag for store sykdomsutgifter* når årlige dokumenterte utgifter utgjør minst 9 180 kroner og gjelder varig sykdom eller svakhet hos skattyteren eller noen han eller hun forsørger. Fradraget utgjør en skatteutgift på 275 mill. kroner i 2005.
- Etter dagens regler har begrenset skattepliktige fysiske personer fra andre EØS-land og andre land rett til personfradrag, minstefradrag m.m. I tillegg til de ordinære fradragene kan de også kreve et *særskilt standardfradrag*. Standardfradraget er 15 pst. regnet av den arbeidsinntekten som inngår i grunnlaget for minstefradrag. Fradraget utgjør isolert sett en skatteutgift på 300 mill. kroner i 2005.
- Statens satser for *kjøregodtgjørelse* er etter gjeldende regler 3,00 kroner pr. km for de første 9 000 km og 2,40 kroner pr. km for kjøring utover 9 000 km. Ifølge statistikk over kostnader ved bilhold, er de variable kostnadene ved bruk av egen mellomstor bil i overkant av 2 kro-

Tabell 4.5 Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til beskatningen av lønn og pensjon. Mill. kroner. 2005

Særskilte skatteregler for skattytere bosatt i Nord-Troms og Finnmark . . .	615
Skatteklasser 2, personfradrag og toppskatt	1 790
Skatteklasser 2, formuesskatt	-665
Foreldrefradrag	1 525
Fradrag for daglig arbeidsreise og besøksreise til hjemmet for pendlere .	1 290
Fradrag for merutgifter til kost og losji for pendlere	455
Fradrag for fagforeningskontingent . .	545
Fradrag for gaver til visse frivillige organisasjoner	345
Særfradrag for store sykdomsutgifter	275
Særskilt standardfradrag for skattepliktige fysiske personer fra andre land . .	300
Skattefri kjøregodtgjørelse	700
Skattefritt hyretillegg for sjøfolk	135
Særskilte skatteregler for fri kost for sjøfolk, fiskere og ansatte på sokkelen . .	180
Skattefavorisert hjemme-PC ordning .	1 100

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

- ner pr. km. Dette utgjør en skatteutgift på i størrelsesorden 700 mill. kroner i 2005.
- Etter gjeldende regler er *hyretillegg (kostgodtgjørelse til sjøfolk for perioden på land)* skattefritt. For andre arbeidstakergrupper er slik godtgjørelse til dekking av private kostutgifter skattepliktig. I henhold til tariffavtalen mellom Norsk Sjøoffisersforbund og NHO utgjør hyretillegget om lag 16 500 kroner i året. Dette utgjør en skatteutgift på i størrelsesorden 135 mill. kroner i 2005.
 - Etter gjeldende regler har sjøfolk, fiskere og ansatte på kontinentalsokkelen et *særskilt skattefritak for fri kost*. For andre arbeidstakergrupper er fri kost som hovedregel skattepliktig. Dette utgjør en skatteutgift på i størrelsesorden 180 mill. kroner i 2005.
 - Etter gjeldende regler er det skattefritak for privat bruk av *hjemme-PC* som er betalt av arbeidsgiver, og som lånes ut til den ansatte. I tillegg er det fullt skattefritak dersom arbeidsgiveren og den ansatte inngår en avtale om å finansiere en hjemme-PC enten gjennom en bruttolønnskordning eller en avtalt lønnsreduksjon. I de

ulike trekkordningene reduseres arbeidstakers bruttolønn samt grunnlaget for arbeidsgiveravgift. Ordningen anslås på svært usikkert grunnlag å utgjøre en skatteutgift på 1,1 mrd. kroner i 2005.

Skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til arbeidsgiveravgiften

Skatteutgiftene og skattesanksjonene knyttet til arbeidsgiveravgiften er beregnet ift. arbeidsgiveravgiftssatsen i sone 1 på 14,1 pst. (referansesystemet). Tabell 4.6 gir en samlet framstilling av skatteutgiftene og -sanksjonene knyttet til arbeidsgiveravgiften i 2005.

- Ordningen med *regionalt differensiert* arbeidsgiveravgift ble endret fra 2004 som følge av at ordningen var i strid med EØS-avtalens statsstøtteregelverk. Det nye regelverket innebærer at nullsatsen for arbeidsgiveravgift i Finnmark og Nord-Troms videreføres, og at satsene som gjaldt i 2003, videreføres for fiskeri- og landbrukssektoren. For det øvrige næringslivet, med unntak av transportsektoren, ble satsene som gjaldt i 2003, videreført innenfor fribeløpsordningen (bagatellmessig støtte). I avgiftssonene 3 og 4 er det innført overgangssatser for foretak som ikke fullt ut skjerms av fribeløpsordningen. De økte avgiftsinntektene som følge av omleggingen tilbakeføres i sin helhet gjennom ordningen med direkte transportstøtte og næringsrettede utviklingstiltak. Endringene i den regionalt differensierte arbeidsgiveravgiften er nærmere omtalt i St.prp. nr. 1 (2003–2004) Skatte-, avgifts- og tollvedtak. Differensieringen anslås å utgjøre en skatteutgift på 5845 mill. kroner i 2005.
- Det er en *særskilt arbeidsgiveravgift på 12,5 pst. på lønnsinntekter over 16 G* (om lag 961 000 kroner i 2005). Denne særskilte arbeidsgiveravgiften utgjør en skattesanksjon på 845 mill. kroner i 2005.

Tabell 4.6 Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til arbeidsgiveravgiften. Mill. kroner. 2005

Regionalt differensiert arbeidsgiveravgift	5 845
Ekstra arbeidsgiveravgift på lønnsinntekter over 16 G	- 845
Redusert arbeidsgiveravgift for arbeidstakere eldre enn 62 år	1 060

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

- Fra og med 1. juli 2002 ble arbeidsgiveravgiftsatsen for *arbeidstakere eldre enn 62 år* redusert med 4 prosentpoeng. Dette utgjør en skatteutgift på 1 060 mill. kroner i 2005.

Bedrifts- og kapitalbeskatningen

Referansesystemet for bedrifts- og kapitalbeskatningen er basert på at kapitalavkastning skal skattlegges med en flat sats på 28 pst. Det er videre forutsatt at gjeldende delingsmodell, særskatten på sokkelen og særskilte skatteregler for kraftsektoren er en del av referansesystemet. Det er lagt til grunn at inntekter og fradrag skal behandles symmetrisk. Tabell 4.7 gir en samlet fremstilling av skatteutgiftene og sanksjonene knyttet til bedrifts- og kapitalbeskatningen:

- Det gis et særskilt *skattefradrag for kostnader knyttet direkte til forsknings- og utviklingsprosjekt* som er godkjent av Norges forskningsråd (Skattefunn). Fradraget kan gis med 20 pst. av prosjektkostnaden for små og mellomstore bedrifter og med 18 pst. for alle andre virksomheter. Fradraget gis i utlignet skatt. Høyeste fradraggrunnlag er 4 mill. kroner. Beløpsgrensen øker til 8 mill. kroner for innkjøpte FoU-tjenester fra forskningsinstitusjoner godkjent av Norges forskningsråd. Overstiger skattefradraget skattyters utliknede skatt, blir det overskytende beløpet utbetalt ved skatteoppgjøret. Ordningen anslås å utgjøre en skatteutgift på 1,6 mrd. kroner i 2005.
- Gjennom *BSU-ordningen* (boligsparing for ungdom under 34 år) gis det et fradrag i skatt tilsvarende 20 pst. av innskudd på inntil 15 000 kroner pr. år, maksimalt 100 000 kroner samlet. Skattefradraget utgjør en skatteutgift på 400 mill. kroner i 2005.
- Det gis fradrag i alminnelig inntekt for *innbetalinger til individuell pensjonsavtale* (IPA). I tillegg er pensjonsformuen fritatt for formuesskatt, og avkastningen er fritatt for skatt på alminnelig inntekt. Utbetalingene blir skattlagt som pensjonsinntekt. Den beregnede nåverdien av den skattebesparelsen som oppnås, tar hensyn til at utbetalingene skattlegges som pensjonsinntekt. Det antas videre at innbetalingene i gjennomsnitt står ti år i ordningen, og at utbetalingen skjer over ti år. Ordningen anslås å utgjøre en skatteutgift på 295 mill. kroner i 2005.
- Det gis fradrag i alminnelig inntekt for premie og innskudd til *pensjonsordninger i arbeidsforhold*. I tillegg er pensjonsformuen fritatt for formuesskatt, og den løpende avkastningen er fritatt for skatt på alminnelig inntekt. Skatteutgiften knyttet til dette er beregnet som om innbetalingene alternativt hadde blitt utbetalt som lønn og spart i bank. Den beregnede nåverdien av skattebesparelsen tar hensyn til at utbetalingene skattlegges som pensjonsinntekt. Det er lagt til grunn at midlene i gjennomsnitt står 15 år i ordningen, og at utbetalingen skjer over 15 år. Beregningen tar utgangspunkt i innbetalinger fra både arbeidsgiver og eventuelt fra arbeidstaker. Ordningen anslås å utgjøre en skatteutgift på 11,5 mrd. kroner i 2005.
- Foretak med pensjonsordninger etter lov om foretakspensjon gis i dag anledning til å sette av midler i et *premiefond*. Det kan maksimalt avsettes seks ganger gjennomsnittet av årets premie og de to foregående års premier. Selskapet må betale arbeidsgiveravgift på avsetninger til premiefondet, men kan fradragføre inntil 50 pst. av gjennomsnittet av årets premie og de to foregående års premier mot alminnelig inntekt. Ordningen anslås å utgjøre en skatteutgift på 260 mill. kroner i 2005.
- Som hovedregel skal det betales trygdeavgift av næringsinntekt på 10,7 pst., mens *trygdeavgiften på næringsinntekt fra jordbruk, skogbruk og fiske* er 7,8 pst. Produktavgiften skal dekke forskjellen mellom høy sats og mellomatts for trygdeavgiften for fiskere. De øvrige næringsdrivende betaler imidlertid kun den lavere trygdeavgiftssatsen på 7,8 pst. Dette utgjør en skatteutgift på 270 mill. kroner i 2005.
- Det gis et særskilt *fradrag i inntekt fra sjøfart og fiske* på inntil 80 000 kroner i 2005. Fradraget utgjør en skatteutgift på 555 mill. kroner i 2005.
- Det gis et særskilt *fradrag i næringsinntekt fra jordbruk og hagebruk* på inntil 61 500 kroner pr. år. Fradraget utgjør en skatteutgift på 580 mill. kroner i 2005.
- Det gis et særskilt fradrag i *næringsinntekt fra reindrift* på inntil 61 500 kroner. Fradraget utgjør en skatteutgift på 6 mill. kroner i 2005.
- Det gis et særskilt fradrag i *næringsinntekt fra skiferdrift* på inntil 61 500 kroner pr. år. Fradraget utgjør en skatteutgift på 3 mill. kroner i 2005.
- Det gjelder enkelte særskilte skatteregler for *skogbruksnæringen*. Skogeierne kan innenfor visse grenser få fradrag for avsetning til skogavgiftskonto ved beregning av alminnelig inntekt, og de trenger kun å inntektsføre 40 pst. av utbetalte beløp fra skogavgiftskontoen dersom de brukes til skogkulturformål mv. Utgifter til skogsbilveier kan utgiftsføres direkte selv om slike utgifter ofte skulle vært aktivert og avskre-

- vet etter ordinære skatteregler. Videre skattlegges skogeierne basert på gjennomsnittsligning, dvs. at skatten utlignes på grunnlaget av gjennomsnittet av de siste fem års overskudd. Ordningene anslås å utgjøre en skatteutgift på 105 mill. kroner i 2005.
- *Rederiselskaper* kan skattlegges etter særskilte regler hvis de oppfyller visse vilkår. Rederiselskaper innenfor ordningen er fritatt for skatt på årlig overskudd (alminnelig inntekt) så lenge det holdes tilbake i selskapet. De fleste nettofinnansinntekter skattlegges likevel etter ordinære regler. Rederier innenfor ordningen betaler årlig tonnasjeskatt på grunnlag av skipenes nettotonnasje. Utdelt utbytte av ubeskattet inntekt skattlegges som alminnelig inntekt med 28 pst. De særskilte skattereglene for rederiselskap anslås å utgjøre en skatteutgift på 1 480 mill. kroner i 2005. Anslaget er basert på regnskapsmessig resultat før skatt for selskapene innenfor det særskilte rederiskattesystemet i perioden 2000–2003 og selskapenes faktisk innbetalte skatt i denne perioden. Størrelsene er inflasjonsjustert til 2005-kroneverdi. Det er justert for bl.a. reduksjonen i tonnasjeskatt og endret grense for inntektstillegg ved høy egenkapital som gjelder fra inntektsåret 2005.
 - En *avskrivningssats for skip og fartøyer* på 14 pst. er normalt høyere enn faktisk økonomisk verdifall. Fordelen ved avskrivningssatser som er høyere enn faktisk økonomisk verdifall er knyttet til at det gir skatteutsettelse (skattekreditt), ikke at det gir endelig skattefritak. Skatteutgiften er beregnet som nåverdien av skatteutsettelsen knyttet til de endelige investeringene og kan dermed sammenlignes med et investeringstilskudd. Den er beregnet ut fra et faktisk økonomisk verdifall på skip på 10 pst. og en diskonteringsrente på 6 pst. Selskap innen den særskilte skatteordningen for rederiselskaper har ikke skattemessige avskrivninger. Beregningen er derfor utelukkende foretatt for investeringer i skip i innenriks fart og fiskefartøyer. Skatteutgiften knyttet til at avskrivningssatsen

Tabell 4.7 Anslag på skatteutgifter knyttet til bedrifts- og kapitalbeskatningen. Mill. kroner. 2005

Skattefradrag for forskning og utvikling	1 600
BSU-ordningen	400
Fradrag for premie til egen pensjonsavtale mv. ^{2,3}	295
Fradrag for premie til pensjonsordning i arbeidsforhold mv. ^{2,3}	11 500
Tjenestepensjon, premiefond ¹	260
Trygdeavgift jordbruk, skogbruk og fiske ⁴	270
Særfradrag for sjømenn og fiskere	555
Særskilt fradrag i næringsinntekt for landbruket	580
Særskilt fradrag for reindrift	6
Særskilt fradrag for skiferdrift	3
Særskilte skatteregler for skogbruk og jordbruk ⁵	105
Særskilte skatteregler for rederier ⁶	1 480
Avskrivningssats på fiskefartøy og innenriks skipsfart ³	110
Avskrivningssats på maskiner	550
Inntektsbeskatning av egen bolig og fritidseiendom	22 810
Formuesskatt på egen bolig og fritidseiendom	8 920
Formuesskatten: 35 pst. aksjerabatt for aksjer, grunnfondsbevis og verdipapirfondsandeler	1 590
Formuesskatten: 80-prosentregelen	200

¹ Skatteutgiftene er basert på tall for 2005.

² Skatteutgiften er basert på tall for 2004.

³ Skatteutgiften er regnet som en nåverdi.

⁴ Anslaget overvurderer den faktiske skatteutgiften. Dette skyldes at det beregningsteknisk ikke har vært mulig å ta hensyn til at differansen mellom høy og middels trygdeavgiftssats for fiskere finansieres gjennom produktavgiften (som også skal dekke andre formål).

⁵ Skatteutgiften inkluderer ikke lavere trygdeavgift for skogbruket.

⁶ Basert på gjennomsnittlig regnskapsmessig resultat for perioden 2000 til 2003.

for skip og fartøy er høyere enn antatt faktisk økonomisk verdifall, anslås til 110 mill. kroner i 2005.

- En *avskrivningssats for maskiner og inventar mv.* (saldogruppe d) på 20 pst. er normalt høyere enn faktisk verdifall. Fordelen ved høy avskrivningssats er beregnet på samme måte som for skip og fartøyer, og med utgangspunkt i et antatt faktisk økonomisk verdifall på 15 pst. Skatteutgiften knyttet til avskrivningssatsen for maskiner og inventar mv. anslås til 550 mill. kroner i 2005.¹
- Beskatningen av *inntektsfordelen av å bo i egen bolig* ble fjernet fra og med 2005. I beregningen av skatteutgiften har en sjablonmessig antatt at markedsverdien på helårsboliger og fritidseiendommer i gjennomsnitt er fire ganger høyere enn ligningsverdien. Det er lagt til grunn en avkastningsrate på 5 pst. som anslag på markedsavkastningen på investeringen i egen bolig og fritidseiendom. Skatteutgiften knyttet til *inntektsfordelen av egen bolig og fritidseiendom* anslås til 22 810 mill. kroner i 2005.
- Fast eiendom verdsettes til ligningsverdi ved beregning av formuesskatt. I beregningen av skatteutgiften for formueskatt på egen bolig og fritidseiendom er det sjablonmessig antatt at markedsverdien på helårsboliger og fritidseiendommer i gjennomsnitt er fire ganger så høy som ligningsverdien. For forretningseiendom er det tilsvarende forutsatt at ligningsverdien utgjør 50 pst. av markedsverdien. På dette grunnlaget anslås skatteutgiften knyttet til *formuesbeskatningen av fast eiendom* til 8 920 mill. kroner i 2005.
- *Aksjerabatten i formuesskatten* innebærer at aksjer og grunnfondsbevis verdsettes til 65 pst. av kursverdi eller den skattemessige verdien av kapitalen i selskapet 1. januar 2005. Fra og med 2005 ble det innført aksjerabatt også for børsnoterte aksjer, utenlandske aksjer og verdipapirfondsandeler. Andel i verdipapirfond verdsettes til 65 pst. av andelsverdi. Aksjerabatten innebærer en lempeligere skattekasting av slike formuesobjekter enn av f.eks. bankinnskudd. Markedsverdien av aksjer, grunnfondsbevis og verdipapirfondsandeler er anslått med utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås selvangivelsesstatistikk for 2003, informasjon om andel

aksjer eid av norske privatpersoner og utviklingen i markedsverdien på Oslo Børs. Gjennomsnittlig formuesskattesats er antatt å være 0,9 pst. Skatteutgiften knyttet til aksjerabatten anslås til 1 590 mill. kroner i 2005.

- *80-prosentregelen i formuesskatten* innebærer at formuesskatten blir nedsatt i tilfeller der summen av formuesskatt og skatt på alminnelig inntekt overstiger 80 pst. av alminnelig inntekt før særfradrag for alder mv. Denne ordningen anslås å utgjøre en skatteutgift på 200 mill. kroner i 2005.

Ikke-tallfestede skatteutgifter og skattesanksjoner

Det finnes en rekke andre, ikke-tallfestede skatteutgifter knyttet til beskatningen av lønn, arbeidsgiveravgift og bedrifts- og kapitalbeskatningen, blant annet følgende:

- I utgangspunktet er alle fordeler vunnet ved arbeid skattepliktig, uavhengig av om de mottas som lønn eller i form av *naturallytelser* mv. Det er imidlertid en rekke unntak eller begrensninger i den generelle skatteplikten. I prinsippet må dette anses som en skatteutgift fordi personer som mottar deler av arbeidsgodtgjørelsen i form av naturallytelser, betaler mindre i skatt på sin arbeidsgodtgjørelse enn personer som mottar all godtgjørelse i form av lønn. Et eksempel er arbeidsgivers finansiering av *ansattes kjøp av aksjer i egen bedrift* til underkurs (skattefritt inntil 1 500 kroner). Videre kan en få et *rentefritt lån av arbeidsgiver* på inntil 60 pst. av grunnbeløpet (G) i folketrygden (G tilsvarende om lag 60 000 kroner i 2005) som ikke er skattepliktig dersom lånet betales ned i løpet av ett år. I andre tilfeller kan det være mer usikkert i hvilken grad det er en skatteutgift knyttet til naturallytelsen. Eksempelvis regnes det ikke som skattepliktig fordel at arbeidsgiver betaler *telefon, abonnement på avis og tidsskrifter* innenfor visse grenser, forutsatt at arbeidstakeren har behov for dette i forbindelse med jobb. Det er likevel isolert sett en fordel for arbeidstaker at arbeidsgiver betaler hele telefonregningen når formålet er å dekke kostnader ved at arbeidstakeren må benytte telefonen i jobbsammenheng. Tilsvarende kan arbeidsgiver dekke *kostnader til etter- og videreutdanning* for sine ansatte uten at dette er skattepliktig for arbeidstakeren, selv om også arbeidstakeren har en fordel av et slikt kurs. Det kan også diskuteres om skattefritak på velferdsgoder som *personalrabatter, subsidiert kantine, tilgang på bedrifts-*

¹ Skatteutgiften for maskiner og inventar mv. har i foregående budsjett blitt beregnet som årsvirkning av å redusere avskrivningssatsen, mens en nå beregner skatteutgiften som nåverdien av skatteutsettelsen. Dette gir en lavere skatteutgift for maskiner, inventar mv. sammenlignet med tidligere beregninger.

- hytte* mv. skal regnes som skatteutgifter eller ikke.
- *Skattefrie institusjoner* er organisasjoner, foreninger, stiftelser mv. som ikke har erverv som mål. Eksempelvis er frivillige organisasjoner fritatt for skatt på medlemskontingent og innsamlede midler. Dette skattefritaket regnes ikke som en skatteutgift. Slike institusjoner er skattepliktig for eventuell økonomisk virksomhet de måtte drive, men kun dersom den skattepliktige omsetningen er over 70 000 kroner pr. år. For veldedige organisasjoner er grensen 140 000 kroner pr. år. Bunnbeløpet er innført av forenklingssyn, men kan i prinsippet regnes som en særskilt fordel sammenliknet med virksomheter som er skattepliktige uavhengig av omsetningens størrelse.
 - Etter gjeldende regler kan skatten settes ned for personer med *arbeidsopphold i utlandet som overstiger ett år* – ettårsregelen. En skattyter som oppfyller vilkårene, får nedsatt den delen av norsk skatt som svarer til den norske skatten på den utenlandske lønnsinntekten. Forutsatt at det ikke foreligger en skatteavtale som gir Norge eksklusiv beskatningsrett, har ettårsregelen betydning ved opphold i alle land. Differansen mellom det slike skattytere betaler i skatt i oppholdslandet og det de ellers ville ha betalt i Norge, kan ses på som skatteutgift.
 - *Frivillige organisasjoner er fritatt for arbeidsgiveravgift* for ansatte som tjener inntil 30 000 kroner i frivillige organisasjoner med samlede lønnsutgifter på inntil 300 000 kroner.
 - Det skal under visse vilkår ikke betales *arbeidsgiveravgift for lønnet arbeid i privat hjem og fritidsbolig* dersom beløpet samlet sett ikke er høyere enn 30 000 kroner pr. år.
 - Det skal ikke svares *arbeidsgiveravgift av godtgjørelse for privat pass av barn* som er under 12 år, eller som har særskilte omsorgsbehov, selv om beløpet overskrider 30 000 kroner pr. år.
 - Hovedregelen er at det skal beregnes arveavgift på all mottatt arv og visse gaver. Arveavgiften beregnes med utgangspunkt i antatt salgsverdi av de avgiftspliktige driftsmidlene. Det er midlertid enkelte unntak fra dette: Arveavgiftsgrunnlaget for *jord- og skogbrukseieendommer* settes til skiftetaksten (når eiendommen overtas av åseteberettiget arving) eller til tre firedeler av antatt salgverdi. *Ikke-børsnoterte aksjer og andeler* i ansvarlige selskaper og komanditselskaper verdsettes til 30 pst. av skattemessig formuesverdi. Det gis også et fradrag i arveavgiften for betalt dokumentavgift ved overdragelse av fast næringsseiendom i forbindelse

med generasjonsskifte. Disse ordningene utgjør en skatteutgift. Arveavgiftsutvalgets utvalgsundersøkelse, jf. NOU 2000: 8, avdekket at det i praksis er eiendeler som ikke i alle tilfeller blir verdsatt til markedsverdien. Dette gjelder bl.a. boligeiendommer. Det er imidlertid vanskelig å regne dette som en skatteutgift siden det etter loven er salgverdien som skal legges til grunn. Juridisk person med allmennnyttige formål skal ikke betale avgift av arv og gave. Enkelte av disse institusjonene, bl.a. sykehjem, museer og universitetene, får betydelige offentlige overføringer. Fritaket for arveavgift vil øke inntektsgrunnlaget for dem som mottar arv utover det som bevilges av det offentlige, og slik sett kunne dette blitt regnet som en indirekte støtte og dermed som en skatteutgift. Departementet har likevel valgt å legge til grunn at arveavgiftsfritaket ikke er en skatteutgift, ettersom arveavgiftsfritaket også gjelder frivillige organisasjoner som normalt ikke vil være skattepliktige for sin ordinære virksomhet. Arveavgiftsstatistikken bygger på administrative data som samles inn kun for avgiftsformål. Derfor er det enkelte begrensninger i de opplysningene statistikken inneholder. Det gjelder bl.a. hvilke eiendeler som inngår i de enkelte arveloddene. Det er derfor ikke, uten omfattende, empiriske undersøkelser, mulig å beregne skatteutgiften av for eksempel å fritta visse formuesobjekter fra avgift på arv og gave.

4.6.4 Skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til avgiftsreglene

Merverdiavgiftssystemet

Merverdiavgiften (mva.) er en fiskal avgift på forbruk. Avgiften ble innført i 1970 og omfattet ved innføringen alle varer og enkelte utvalgte tjenester. Ved merverdiavgiftsreformen fra 1. juli 2001 ble det innført generell avgiftsplikt også på tjenester. Statens inntekter fra merverdiavgiften er for 2005 anslått til om lag 150 mrd. kroner.

Noen varer og tjenester er utenfor mva.-systemet, enten fordi det er teknisk vanskelig å ilegge mva. eller fordi virksomheten ikke driver omsetning i vanlig forstand, slik at virksomheten ville levert negative avgiftsoppgaver. Unntak for virksomheter som ville generere negative inntekter med avgiftsplikt betraktes vanligvis ikke som skatteutgifter eller skattesanksjoner.

Følgende former for særregler i forhold til merverdiavgiftssystemet er de viktigste:

1. Utenfor merverdiavgiftssystemet

Tabell 4.8 Anslag på skatteutgifter knyttet til at tjenester er utenfor mva.-systemet. Mill. kroner. 2005

Romutleie	1050
Undervisningstjenester og kjøreskoler	300
Konsserter	60
Fornøyelsesparker, sirkus og diskotek	300
Billettinntekter for idrettsarrangementer	50
Tannhelsetjenester	600
Andre tjenester	100

Kilde: Finansdepartementet.

2. Lavere avgiftssats enn 25 pst.
3. Innenfor merverdiavgiftssystemet med nullsats

Utenfor merverdiavgiftssystemet

En lang rekke tjenester er utenfor avgiftssystemet, jf. tabell 4.8. Dette innebærer at det ikke er merverdiavgift på omsetningen av tjenestene. Virksomhetene får ikke fradrag for mva. på avgiftspliktige varer og tjenester som de kjøper til bruk i virksomheten. Tabellen viser skatteutgifter ved at enkelte tjenester er utenfor avgiftssystemet.

Lavere avgiftssats enn 25 pst.

Fra 1. juli 2001 ble avgiftssatsen på matvarer (og alkoholfrie drikkevarer) redusert til 12 pst., og videre til 11 pst. fra 1. januar 2005. Det er beregnet at lavere avgiftssats på matvarer gir en skatteutgift om lag 8,3 mrd. kroner på årsbasis. Fra 1. januar 2004 ble NRKs allmennkringkastingsvirksomhet omfattet av merverdiavgiftsgrunnlaget og ilagt en merverdiavgiftssats på 6 pst. Satsen ble økt til 7 pst. fra 1. januar 2005. Den reduserte satsen gir en skatteutgift på om lag 450 mill. kroner for 2005.

Fra 1. mars 2004 ble persontransport innlemmet i merverdiavgiftssystemet med redusert sats på 6 pst. Satsen ble økt til 7 pst. fra 1. januar 2005. Den reduserte satsen gir i 2005 en skatteutgift på om lag 2,5 mrd. kroner sammenlignet med full sats på 25 pst.

Kinoforestillinger er innenfor merverdiavgiftssystemet og ilegges lav sats på 7 pst. Sammenlignet med full sats på 25 pst. gir dette en skatteutgift på 150 mill. kroner pr. år.

Innenfor merverdiavgiftsgrunnlaget med nullsats

Nullsats innebærer at den merverdiavgiftspliktige har fradragsrett for mva. på varer og tjenester til

Tabell 4.9 Anslag på skatteutgifter knyttet til nullsats for merverdiavgiften. Mill. kroner. 2005

Aviser	1 250
Tidsskrifter	105
Bøker	1 125
El-kraft mv. i Nord-Norge	620
El-biler	10

Kilde: Finansdepartementet.

bruk i virksomheten, uten at det legges merverdiavgift på varer/tjenester som omsettes (nullsats). Tabell 4.9 viser skatteutgiften i 2005 knyttet til nullsats for merverdiavgiften.

Fiskale særavgifter

Tabell 4.10 gir en oversikt over skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til fiskale særavgifter i 2005. Fiskale avgifter som legges på driftsmidler i produksjonen regnes som skattesanksjoner.

- *Alkohol- og tobakkavgiftene* blir regnet som fiskale avgifter, men de har også en helsemessig begrunnelse. Fritaket for teknisk sprit blir ikke regnet som en skatteutgift fordi slik sprit ikke er ment som nytelsesmiddel. Om bord på fly og ferger og på flyplasser det tillatt å selge avgiftsfri alkohol og tobakk. Det er på usikkert grunnlag anslått at dette gir en skatteutgift på i størrelsesorden 3 mrd. kroner pr. år.
- *Grunnavgiften på engangsemballasje for drikkevarer* omfatter emballasje som ikke gjenbrukes i sin opprinnelige form. Fritaket for melk, melkeprodukter, drikkevarer fremstilt av kakao og sjokolade mv. kan betraktes som en skatteutgift. Skatteutgiften anslås til om lag 515 mill. kroner i 2005.
- *Engangsavgiften på motorvogner* er en fiskal avgift. Avgiftssatsene varierer mye mellom ulike typer kjøretøy. Prinsipielt bør det ikke legges fiskale avgifter på kjøretøy som benyttes i næringsvirksomhet. Noen typiske næringskjøretøy, f.eks. kombinerte biler, benyttes imidlertid av husholdninger. Disse kjøretøyene ilegges engangsavgift. Det er anslått at den reduserte avgiften for kombinerte biler gir en skatteutgift på om lag 240 mill. kroner.
- *Årsavgiften* er en fiskal avgift med differensierte satser: Personbiler og varebiler mv. (2815 kroner), lastebiler og kombinerte biler (1785 kroner), motorsykler (1585 kroner), campingtilhengere (940 kroner), traktorer (360 kroner), og mopeder mv. (180 kroner). Provenyet fra

årsavgiften på næringskjøretøy (lastebiler og trekkbiler) utgjør om lag 160 mill. kr i 2005, og kan betraktes som en skattesanksjon.

- *Omregistreringsavgiften* er en fiskal avgift, som kan betraktes som et alternativ til merverdiavgift ved omsetning av brukte kjøretøy. Avgiften er gradert etter type kjøretøy, samt alder og vekt på kjøretøyet. Provenyet fra omregistreringsavgift på busser, lastebiler og varebiler utgjør om lag 300 mill. kroner pr. år, og kan betraktes som en skattesanksjon.
- *Dokumentavgiften* utgjør 2,5 pst. av omsetningsverdien ved overdragelse av fast eiendom. Avgiften er fiskalt begrunnet. Avgiften omfatter alle typer eiendommer, bolig- og fritidseiendommer og næringsseiendommer. Redusert avgift og ikke avgiftsplikt ved overdragelse av borettslagsboliger utgjør en skatteutgift på om lag 700 mill. kroner pr. år. Det er også en del særregler/fritak for dokumentavgift, bl.a. ved arv og overdragelse av fast eiendom mellom ektefeller. Provenyet fra dokumentavgiften ved omsetning av næringsseiendommer utgjør i størrelsesorden 600 mill. kroner pr. år, og betraktes som en skattesanksjon.

Miljø- og energirelaterte særavgifter

Tabell 4.11 gir en samlet fremstilling av skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til miljø- og energirelaterte særavgifter.

- *Forbruksavgiften på elektrisk kraft* er 9,88 øre pr. kWh i 2005 og pålegges elektrisk kraft som forbrukes i Norge. Det er fritak for forbruk i

Tabell 4.10 Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til fiskale særavgifter. Mill. kroner. 2005

Tax-free kvoter på alkohol og tobakk .	3 000
Grunnavgift på engangsemballasje . . .	515
Redusert engangsavgift kombinerte biler	240
Årsavgift for lastebiler og trekkbiler .	-160
Redusert årsavgift for campingvogn, kombinerte biler, motorsykler	245
Omregistreringsavgift for busser, lastebiler og varebiler til bruk i næringsvirksomhet	-300
Dokumentavgift: næringslivets innbetalinger	-700
Dokumentavgift: reduksjon/ fritak for borettslagsleiligheter mv.	600

Kilde: Finansdepartementet.

bestemte kraftintensive prosesser og veksthusnæringen. Industrien ellers blir ilagt en redusert sats på 0,45 øre pr. kWh. El-forbruk i administrasjonsbygg i industrien ilegges full el-avgift. I praksis blir ikke forbruk i tiltakssonen (Finnmark og Nord-Troms) ilagt el-avgift. Fritaket og den reduserte satsen for industrien mv. er anslått til 5,1 mrd. kroner i 2005. Fritaket for tiltakssonen utgjør om lag 160 mill. kroner i 2005.

- *Avgifter på bensin og diesel* kan i stor grad betraktes som veibruks- og miljøavgifter. Bensinavgiften er 4,03 kroner pr. liter (under 10 ppm svovel) mens autodieselavgiften er 2,92 kroner pr. liter (under 10 ppm svovel). Det er anslått at den lavere satsen på autodiesel enn på bensin gir en skatteutgift på rundt 1950 mill. kroner pr. år. Det er enkelte andre fritak fra disse avgiftene, bl.a. for traktorer, anleggsmaskiner, motorsager, båter og snøscootere i veiløse strøk. Dette er hovedsakelig anvendelser utenfor veinettet.
- *CO₂-avgiften* er en miljøavgift og satsen pr. utslippsenhet burde være lik for alle anvendelser. Det er imidlertid ulike satser for ulike produkter og anvendelser, og i tillegg er en del anvendelser er fritatt for CO₂-avgiften. Avgiftssatsen for bensin er 78 øre pr. liter, mens normalsatsen på mineralolje er 52 øre pr. liter. Avgift på utslipp av CO₂ på sokkelen er den samme som for bensin. Det er en rekke fritak for *avgiften på mineralolje*, bl.a. for skip i utenriksfart, fiske i nære og fjerne farvann og utenriks luftfart. Dessuten betaler sildemel-, fiske- og treforedlingsindustrien halv sats, dvs. 26 øre pr. liter for mineralolje. Innenriks luftfart, godstransport i innenriks sjøfart og supplyflåten betaler en redusert sats på 31 øre pr. liter. Det er anslått at høyere avgift på bensin og på sokkelen enn normalsatsen på mineralolje gir en skattesanksjon på om lag 1730 mill. kroner. Videre er det anslått at fritak eller redusert sats i forhold til normalsatsen på mineralolje gir en skatteutgift på rundt 535 mill. kroner. Utenriks sjøfart og luftfart, som ligger utenfor norsk avgiftsområde, og fiske og fangst i fjerne farvann er ikke regnet med.
- *SO₂-avgiften* på mineralolje er en miljøavgift. Den generelle avgiftssatsen er 7 øre pr. liter pr. påbegynt 0,25 pst. vektandel svovel, men med en nedre grense for avgiftsplikt på 0,05 pst. svovelinnhold. Det er redusert sats for bl.a. drivstoff til nasjonal luftfart og ilandføringsanlegg og anlegg på sokkelen. Reduserte satser og fritak regnes som skatteutgifter. Det er beregnet

Tabell 4.11 Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til miljø- og energirelaterte særavgifter. Mill. kroner. 2005

Forbruksavgiften på elektrisk kraft: fritak for industri mv.	5 100
Forbruksavgiften på elektrisk kraft: fritak for Nord-Troms og Finnmark	160
Lavere avgift på autodiesel enn på bensin	1 950
Høy CO ₂ -avgift på bensin og på sokkelen ¹	-1 730
Fritak eller redusert CO ₂ -avgift på enkelte anvendelser	535
Fritak eller reduserte satser SO ₂ -avgift	20
Sluttbehandlingsavgift av avfall: fritak for returfiber	10
Grunnavgift på fyringsolje: fritak for treforedlings- og sildemelindustrien	80

¹ Hhv. 560 mill. kroner på bensin og 1170 mill. kroner på sokkelen (brutto). Nettovirkningen på sokkelen, når en tar hensyn til at denne kan trekkes fra mot særskatten og at SDØE betaler deler av avgiften, er 195 mill. kroner

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

at fjerning av reduserte satser ville gitt et statlig merproveny på om lag 20 mill. kroner pr. år. Det er videre fritak for bl.a. mineralolje til utenriks sjøfart, utenriks luftfart og fiske og fangst i fjerne farvann. Disse er ikke regnet med.

- *Avgiften på sluttbehandling* av avfall skal prise miljøkostnadene ved sluttbehandling av avfall og stimulere til avfallsminimering. Avgiftssatsen på avfall levert til deponering er differensiert ut fra miljøstandarden på anlegget. Avgiftssatsene på avfall som leveres til forbrenningsanlegg er fastsatt på bakgrunn av anslag på miljøkostnader ved utslipp av de enkelte stoffer. Sluttbehandling av spesialavfall og restavfall fra utnyttelse av returfiber i treforedlingsindustrien er fritatt for avgift. Dette gir en anslått skatteutgift på 10 mill. kroner pr. år.
- *Grunnavgiften på fyringsolje* ble innført i 2000 for å unngå at økningen av elektrisitetsavgiften medførte overgang til fyring med olje. Treforedling- og sildemelindustrien har fritak for grunnavgiften. Dette anslås å utgjøre en skatteutgift på om lag 80 mill. kroner pr. år.

Ikke-tallfestede skatteutgifter og skattesanksjoner

For følgende skatteutgifter har en foreløpig ikke kunnet tallfeste fordelene som ligger i de ulike ordningene:

- Det er redusert *engangsavgift for varebiler*. Varebiler brukes både til næringsformål og private formål, og den lave avgiften skal i prinsippet regnes som skatteutgift dersom bilene kjøpes av privatpersoner, og som en skattesanksjon dersom de brukes til næringsformål. Departementet har imidlertid ikke grunnlag for å skille mellom kjøp til de to formålene. Det er også *fritak for el-biler og hybridbiler*, noe som må regnes som en skatteutgift. Varebiler betaler full årsavgift. Dette må anses som en skattesanksjon dersom varebilene brukes til næringsformål. Departementet har imidlertid ikke grunnlag for å skille mellom varebiler brukt i næring og varebiler brukt privat.
- *Avgift på båtmotorer* anses som en fiskal avgift, og følgelig er fritaket for fiskebåter ikke en skatteutgift. *Fritaket for el-motorer* er derimot en skatteutgift.

4.6.5 Skattefrie og skattefaviserte overføringsordninger

I dette avsnittet gis det en oversikt over skattetapet som ligger i at enkelte offentlige stønader er skattefrie. I referansesystemet antas alle trygdeytelser å være skattepliktige på linje med lønnsinntekter. Tabell 4.12 gir en oversikt over de skattefrie overføringsordningene.

Utgangspunktet for beregningen er at stønadmottakerne i en situasjon med skatteplikt skal sitte igjen med det samme etter skatt som i en situasjon uten skatteplikt. Det forutsettes med andre ord at innføringen av skatteplikt ville ført til en tilsvarende økning i bruttonivået på ytelsene. For barnetrygden er eksempelvis barnetrygdsatsene økt så mye at nettoutgiftene til det offentlige og nettoytelsen til mottakerne er uendret selv om barnetrygden er gjort skattepliktig. Nivået på bruttoytelsen vil i dette tilfellet være avhengig av skatteposisjonen til den enkelte. Eksempelvis vil en skattyter som betaler toppskatt, motta et høyere nivå på bruttoytelsene enn en skattyter som ikke betaler toppskatt. Økningen i skatteinntektene samlet sett vil i dette tilfellet tilsvare økningen i trygdeutbetalingene. I tillegg vises anslag for den isolerte virkningen av å oppheve skattefordelene uten noen kompensasjon i form av økt bruttotrygd (kolonnen til venstre), dvs. provenytapet eller skatteutgiften knyttet til at disse ytelsene etter gjeldende regler er unntatt ordinær beskatning.

Beregningene er utført på Statistisk sentralbyrås skattemodell LOTTE. Anslagene er usikre både fordi modellen er basert på en utvalgsunder-

søkelse, og fordi det er usikkerhet knyttet til denne måten å anslå bruttooverføringer på.

Følgende skattefrie og skattefaviserte overføringsordninger finnes:

- *Barnetrygd* gis pr. barn uavhengig av foreldrenes inntekt. Det gis ekstra barnetrygd i Nord-Troms og Finnmark.
- *Kontantstøtte* gis for ett- og toåringer som ikke går i offentlig subsidiert barnehage. Den gis uavhengig av foreldrenes inntekt.
- *Økonomisk sosialhjelp* ytes av kommunene, og er ment å være en midlertidig ytelse som kan gis etter en individuell vurdering for å sikre at ingen står uten midler til å dekke kostnader til livsopphold. Ved utmåling av sosialhjelp tas det hensyn til andre inntektskilder mottakeren har fra lønn, andre offentlige overføringer mv., slik at sosialhjelpen skal dekke forskjellen mellom mottakerens andre inntekter og nødvendige utgifter til livsopphold.
- *Bostøtte* kan gis inntil en øvre beløpsgrense til visse barnefamilier og pensjonister. Formålet er å gi disse bedre mulighet til å skaffe seg en nøktern, men god, bolig. Ordningen er behovsprøvd mot inntekt.
- Kvinner som føder barn, men som ikke har rett til fødselspenger, får en *engangsstønad ved fødsel* for hvert barn. I motsetning til fødselspenger er engangsstønaden en skattefri ytelse.

- *Grunnstønad* skal gi økonomisk kompensasjon for nødvendige ekstrautgifter til tekniske hjelpemidler, transport mv. som følge av varig sykdom, skade eller lyte.
- *Hjelpestønad* skal gi økonomisk kompensasjon for nødvendige ekstrautgifter til særskilt tilsyn og pleie som følge av varig sykdom, skade eller lyte.
- Det kan gis *stønad til barnetilsyn* til enslig mor eller far som er arbeidssøkende, har arbeid utenfor hjemmet eller er under utdanning, og til gjenlevende ektefelle/skilt person. Ordningen er behovsprøvd mot inntekt, og gjelder inntil yngste barn har fullført fjerde skoleår. Det gis inntil 70 pst. kompensasjon for faktiske utgifter inntil en øvre beløpsgrense.
- Det finnes i tillegg enkelte andre skattefrie ytelser fra folketrygden, men der det ikke er mulig å anslå fordelene ved hjelp av skattemodellen LOTTE. Det gjelder bl.a. engangsstønad ved adopsjon, visse former for attføringsstønad, utdanningsstønad til enslig mor eller far mv., gravferdsstønad og stønad ved visse helsetjenester.

Det gjelder også særskilte skatteregler for pensjonister mv. som fører til at pensjonister betaler lavere skatt enn lønnstakere med tilsvarende inntekt. Dette gjelder på alle inntektsnivåer, men for-

Tabell 4.12 Anslag på skattefritaket knyttet til offentlige overføringer. Mill. kroner. 2005

	Økte skatteinntekter ved å innføre skatteplikt (som på lønnsinntekt), gitt uendret nivå på gjennomsnittlige bruttoytelser	Anslått økning i trygdeutgifter for uendret gjennomsnittlig nivå på nettoytelser
Barnetrygd	4 615	7 140
Kontantstøtte	970	1 450
Økonomisk sosialhjelp	1 110	1 575
Bostøtte	430	605
Engangsstønad ved fødsel	70	100
Grunnstønad	365	520
Hjelpestønad	210	250
Stønad til barnetilsyn	240	370
Særskilte skatteregler for pensjonister mv. .	15 820	23 345
Engangsstønad ved adopsjon	–	–
Utdanningsstønad	–	–
Gravferdsstønad	–	–
Stønader for visse helsetjenester	–	–
Enkelte andre skattefrie ytelser	–	–

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

skjellen er relativt størst for personer med lave inntekter. De viktigste reglene er knyttet til lavere trygdeavgift på pensjonsinntekt (3 pst.), særfradrag for alder og uførhet (19 368 kroner) og at pensjonister med lav eller midlere inntekt får redusert inntektsskatten etter en særskilt skattebegrensningsregel. Fordelen ved de særskilte skattereglene for pensjonister i tabell 4.12 er anslått på tilsvarende måte som de skattefrie overføringene,

ved at en i Statistisk sentralbyrås skattemodell LOTTE har «blåst opp» de aktuelle trygdeinntektene slik at nettoutgiftene til det offentlige er uendret selv om trygdeinntekter skattlegges etter de samme reglene som lønnsinntekter. Det innebærer at de som omfattes av disse særskilte reglene, *i gjennomsnitt* sitter igjen med det samme som etter gjeldende regler, selv om ytelsene skattlegges som lønn.

5 Tiltak for å bedre økonomiens virkemåte

5.1 Hovedlinjer i strukturpolitikken

Økonomier som vokser raskt, og har lav arbeidsledighet over tid, er kjennetegnet ved høy omstillingstakt og god evne til å ta i bruk ny teknologi og nye måter å organisere produksjonen på. Omstilling og innovasjon innebærer at ressursene brukes der de kaster mest av seg, og at ledige ressurser raskt fanges opp i verdiskapende anvendelser. Strukturpolitikken omfatter tiltak for å øke effektiviteten og produksjonsevnen i økonomien. Boks 5.1 gir en kronologisk oversikt over viktige strukturpolitiske tiltak i 2004 og 2005.

Regjeringen legger særlig vekt på strukturpolitiske tiltak på følgende områder:

- *Modernisere offentlig sektor* med sikte på økt produktivitet, kvalitet og brukervennlighet, samtidig som ressursene kanaliseres til de områdene der behovene er størst. Bedre kvalitet og effektivitet i offentlig sektor, f.eks. i utdannings- og helsesektoren, har stor betydning også for verdiskapingen i privat sektor. Regjeringen legger vekt på å utforme styrings-systemer som motiverer til økt produksjon og kvalitet, samtidig som hensynet til kostnads-kontroll ivaretas. Private tilbydere skal slippes til på like vilkår der det er hensiktsmessig. Moderniseringen av offentlig sektor er omtalt i avsnitt 5.4.
- Sikre effektiv ressursbruk gjennom *virksom konkurranse og reguleringsreformer*. Den nye konkurranse-loven har gitt myndighetene et godt virkemiddel for å fremme effektiv konkurranse. Unntakene fra konkurranse-loven for omsetning av bøker er redusert, og fra 1. januar 2006 vil meierisektoren overvåkes av Konkurransetilsynet ut fra konkurranse-lovens bestemmelser. På enkelte områder er det nødvendig med særskilt regulering utover konkurranse-loven for at markedene skal fungere effektivt og ulike samfunnshensyn ivaretas. Reguleringsreformer kan åpne for konkurranse på områder der det tidligere har vært offentlige monopoler. Det er f.eks. tatt i bruk tilbudskonkurranse om persontransport med tog og besluttet at Postens avgrensede eneretter avvikles fra 1. januar 2007. Regelverket for fiskeri- og havbruksnæ-

ringen er på flere områder endret slik at det ligger bedre til rette for økt effektivitet og lønnsomhet. Problemstillinger knyttet til konkurranse og regulering er omtalt i avsnitt 5.2.

- Innrette *næringsstøtten* med sikte på å bidra til økt verdiskaping. Det tilsier bl.a. at støtten bør vris mer i retning av å styrke forskning og utvikling. Støtteordningen Skattefunn er et sentralt virkemiddel i Regjeringens satsing på forskning og utvikling, og vil bli evaluert for perioden 2002–2006. Støtte til enkelt næringer må vurderes kritisk, enten den finner sted gjennom budsjettstøtte, skatteutgifter eller skjerming mot konkurranse. Det er grunn til å anta at en ny avtale i Verdens handelsorganisasjon (WTO) vil gi økt markedsadgang for fisk og fiskevarer, men samtidig kreve omstillinger i landbruket. Næringsstøtte er omtalt i avsnitt 5.3.

Miljøpolitikken bør innrettes slik at ulike miljømål oppnås på en mest mulig effektiv måte. En omtale av handlingsplanen for bærekraftig utvikling er gitt i avsnitt 5.5.

Et godt fungerende arbeidsmarked er sentralt for effektiv ressursutnyttelse. En nærmere omtale av sysselsettingspolitikken er gitt i avsnitt 3.6.

Skatter og avgifter påvirker ressursutnyttelsen i økonomien. Kapittel 4 om skatter og avgifter gir en oversikt over Regjeringens skatteopplegg for 2006.

5.2 Konkurransopolitikk og regulering

5.2.1 Generelt om konkurransepolitikk og reguleringsreformer

Virksom konkurranse er nødvendig for å oppnå effektiv utnyttelse av ressursene i økonomien. Konkurranse i et marked bidrar til kostnadsreduksjon og utvikling av nye eller bedre produkter. I et marked med svak konkurranse kan en tilbyder øke prisene uten å miste markedsandeler i særlig grad. Økt inntjening i bedriftene vil ikke oppveie velferdstapet som forbrukerne får av høyere priser og redusert forbruk.

Boks 5.1 Strukturpolitiske tiltak¹ 2004–2005

Januar 2004	– Innovasjon Norge etablert ved sammenslåing av SND, Norges Eksportråd, Statens veiledningskontor for oppfinnere og Norges Turistråd.
	– Kystfiskeflåten fikk anledning til å benytte strukturkvoter og, som prøveordning, driftsordninger.
	– Eksportavgiften på laks til EU redusert fra 2,7 pst. til 0,75 pst.
Februar 2004	– Femårig etableringsstopp for kjøpesentre utløp.
Mars 2004	– Nedsalg av statens aksjer i Telenor ASA til 53,1 pst. (fra 62,5 pst.).
Mai 2004	– Ny konkurranselov iverksett.
Juli 2004	– Nedsalg av statens aksjer i Statoil ASA til 76,33 pst. (fra 81,8 pst.).
	– Statens eierinteresser i Flytoget AS overført til Nærings- og handelsdepartementet.
Oktober 2004	– Statkraft SF omorganisert etter en konsernmodell.
Desember 2004	– Mindre restriktiv eierregulering av havbruksnæringen.
Januar 2005	– BaneService AS etablert fra en del av produksjonsvirksomheten til Jernbaneverket.
	– Førkvoteordningen for lakseoppdrett opphørte.
	– Nytt konsesjonsavgrensningssystem for havbruk basert på maksimalt tillatt biomasse.
	– Hovedavtalen for fiskeriene (fiskeriavtalen) ble avvirket.
Februar 2005	– Videre nedsalg i Statoil ASA til 70,9 pst.
Mars 2005	– Postens avgrensede eneretter vedtatt avvirket fra 1. januar 2007.
	– Ny strukturkvoteordning for havfiskeflåten.
	– Beslutning om at meierisektoren fra 1. januar 2006 overvåkes av Konkurransetilsynet ut fra konkurranselovens bestemmelser.
Mai 2005	– Unntakene fra konkurranseloven for omsetning av bøker redusert.
	– Første tilbudskonkurranse om persontransport med tog avgjort (Gjøvikbanen).
Juli 2005	– Staten solgte seg ut av Grødegaard AS (fra 52 pst.). Statens eierinteresser i Mesta AS overført til Nærings- og handelsdepartementet.
September 2005	– Eksportutvalget for fisk omorganisert til statlig aksjeselskap.
Oktober 2005	– Regelverket for havbruksnæringen mer selskapsnøytralt og samdrift tillatt.

¹ Ekskl. tiltak overfor offentlig sektor, arbeidsmarkedet og gjennom skattesystemet. Tabell 5.11 gir en oversikt over pågående arbeid med reformer innenfor offentlig forvaltning og tjenesteproduksjon.

Studier av bedrifters konkurranseevne i internasjonale markeder viser at det er de bedriftene som har dynamiske og krevende hjemmemarkeder, som gjennomgående greier seg best på eksportmarkedene. For at bedriftene skal være innovative er det bl.a. nødvendig med krevende kunder og konkurranse fra andre leverandører. Skjerming mot konkurranse er derfor ikke et velegnet virkemiddel for å øke verdiskapingen. Internasjonale undersøkelser av offentlige reguleringer er nærmere beskrevet i boks 5.2.

I en del markeder er det imidlertid ikke tilstrekkelig å legge til rette for konkurranse for å oppnå effektiv ressursbruk. Det kan derfor være nødvendig med særskilt regulering av enkeltmarkeder, bl.a. i følgende tilfeller:

- Produksjonsprosesser kan bruke eller tilføre ressurser som ikke fanges opp i markedene, såkalte *eksterne effekter*. Et eksempel på negative eksterne effekter er miljøskadelige utslipp, som kan reguleres gjennom utslippskrav eller økonomiske virkemidler, f.eks. avgifter som reflekterer miljøskaden. Innovasjon i en bedrift kan gi resultater som andre drar nytte av, men uten at det gir inntekter for bedriften selv. I en slik sammenheng vil innovasjon ha positive eksterne effekter, jf. avsnitt 5.3.3.
- Utnytting av *naturressurser* påvirker produksjonsmulighetene ikke bare for den enkelte bedrift, men også for andre potensielle produsenter. Effektiv ressursbruk krever derfor at det fastsettes eiendomsretter til ressursen eller

Boks 5.2 Internasjonal sammenlikning av offentlige reguleringer

Omfanget og kvaliteten av offentlige reguleringer lar seg ikke enkelt beskrive ved et utvalg data eller indikatorer. Flere internasjonale organisasjoner lager imidlertid undersøkelser som er basert på landsammenlikninger, ofte med rangeringer av land etter indikatorene. Slike undersøkelser kan belyse visse sider av næringslivets rammebetingelser, og dermed være et supplement til mer fullstendige økonomiske analyser. Det er imidlertid store forskjeller i hva de ulike undersøkelsene belyser og i valg av metode og datagrunnlag.

OECD publiserer jevnlig en rekke statistikker og analyser som gir grunnlag for landsammenlikninger på mange områder. Dataene er i hovedsak innhentet fra nasjonal statistikk, men OECD gjør også et betydelig arbeid med å kartlegge områder som faller utenfor den etablerte statistikken. En undersøkelse har kartlagt landenes systemer og rutiner for å etablere, oppdatere og reformere regelverk, bl.a. bruk av konsekvensutredning, høring og evaluering. OECD har også utviklet indikatorer for omfanget av reguleringer i henholdsvis produktmarkedene og ulike deler av arbeidsmarkedet. Sammenlikningen av produktmarkedene er nærmere omtalt i avsnitt 5.2.1.

Verdensbanken har fra 2003 gjennomført en årlig undersøkelse av næringsregulering i ulike land, «Doing Business», som forsøker å gi et helhetsbilde av både hindre og rettigheter for næringsdrivende. Undersøkelsen er utvidet for hvert år, og dekker nå oppstart av bedrift, lisenskrav (til oppføring av lagerbygning),

ansettelse og oppsigelse, registrering av eiendom, låneopptak, beskyttelse av investorer, skatteinnbetaling, handel med utlandet, kontraktssikkerhet og bedriftsnedleggelse. Opplysningene er innsamlet i hovedsak fra advokat- og revisjonsfirmaer i de enkelte land, som har anslått omfanget av regelverk og tidsbruk for en hypotetisk standardbedrift. I europeisk sammenheng kommer Norge svært godt ut etter disse indikatorene.

De siste årene har flere land satt i gang arbeid med å måle administrative byrder for næringslivet. Norge var med etableringen av Oppgaveregisteret i 1997, et foregangsland når det gjelder statistikk over oppgaveplikter for næringslivet. Av andre land, lager USA en samlet statistikk over oppgaveplikter for både næringsliv og husholdninger. Disse registrene er basert primært på etatenes vurdering av belastningen. Det har vist seg krevende å kartlegge administrative kostnader mer direkte i bedriftene, bl.a. fordi kostnadene av offentlige regelverk ikke enkelt lar seg skille fra bedriftens egen administrasjon. Nederland har imidlertid utviklet et opplegg for mer systematisk å kartlegge de administrative kostnadene, etter hvert kjent som «standardkostnadsmodellen», som også en del andre land har tatt i bruk. Metoden prøves ut bl.a. i forbindelse med at EU vurderer en felles metode for å måle administrative byrder, med sikte på en beslutning i løpet av 2005. Bruk av standardkostnadsmodellen i Norge er nærmere beskrevet i avsnitt 5.2.6.

regulering av produksjonen, f.eks. fiskekvoter mv. Næringer basert på naturressurser er drøftet i avsnitt 5.2.3.

- Noen teknologier er slik at hele etterspørselen kan dekkes til lavere kostnad fra én bedrift enn om produksjonen spres på flere bedrifter, såkalt *naturlig monopol*. Dette vil være tilfelle i markeder hvor en stor del av produksjonskostnaden er knyttet til investeringer i infrastrukturen. Elektrisitetsforsyning, elektronisk kommunikasjon, post, vannforsyning og avløp, jernbane og flyplasser har i større eller mindre grad karakter av å være naturlige monopoler. I flere slike nettverksnæringer er det etablert særskilt regulering for å oppnå konkurranse på områ-

der der det er mulig, sikre effektivitet innenfor monopolområdet og ivareta ulike samfunns-hensyn knyttet til sektoren, jf. avsnitt 5.2.4.

Avvikling av offentlige monopoler fører typisk til behov for ny regulering, både for å legge til rette for konkurranse og for å ivareta særskilte samfunns-hensyn. Gjennom eierstyring har staten og kommunene en mer direkte kontroll med produksjon av ulike tjenester, men det er nødvendig å kritisk vurdere om det er oppgaver som kan ivaretas bedre gjennom regulering eller avtaler med private selskaper. Offentlig eierskap er drøftet i avsnitt 5.2.5.

På en rekke områder må bedriftene følge offentlige bestemmelser som regulerer enkeltmarkeder eller skal ivareta andre samfunnsmessige hensyn. Etablering, administrasjon og kontroll av bestemmelsene koster mye både for privat sektor og offentlig forvaltning, bl.a. knyttet til oppgaveplikter for næringsdrivende. For å oppnå ulike samfunns mål til lavest mulig kostnad er det viktig at regelverk og virkemidler er utformet på en god måte, og at etterlevelsen følges opp med effektivt tilsyn. Næringslovgivning og forenkling er drøftet i avsnitt 5.2.6.

Reformer av produktmarkedene i Norge har i hovedtrekk vært på linje med reformene i andre OECD-land. Dette framkommer bl.a. i en større undersøkelse fra OECD av reguleringer i produktmarkedene i 1998 og 2003. OECD-studien er en videreutvikling av såkalt «referansetesting», dvs. sammenlikning av land ved bruk av ulike indikatorer. I OECD-studien er det imidlertid foretatt en mer systematisk vektlegging av de ulike indikatorene ut fra sammenhenger som er påvist gjennom økonomiske analyser.

OECD-studien viser at alle medlemslandene i betydelig grad har redusert statens regulering og kontroll av produktmarkedene. De landene som var de mest restriktive i 1998, har generelt gjennomført de mest omfattende reformene. Resultatene er sammenfattet for tre hovedområder: entreprenørskap, internasjonal handel og statlig kontroll. Entreprenørskap kan bli hindret av at det er vanskelig å registrere foretak, et komplisert eller lite tilgjengelig regelverk, lisenskrav for å drive næringsvirksomhet, mv. Ifølge undersøkelsen er Norge blant de landene som i liten grad har hindre for entreprenørskap, og følgelig kommer godt ut på dette området. Dette skyldes bl.a. at det er enkelt å registrere et nytt foretak i Norge. Internasjonal handel og investeringer til Norge er også i liten grad hindret av reguleringer og toll, med unntak av landbruksområdet. Norge er imidlertid blant de OECD-landene som har det største omfanget av statlig eierskap i den markedsbaserte økonomien, både når det gjelder eierandeler i selskapene og spredning av eierskapet mellom ulike næringer.

5.2.2 Konkurranspolitikken

Konkurranspolitikken skal bidra til god ressursutnyttelse ved å legge til rette for virksom konkurranse. Konkurranspolitikken favner bredt. Oppmerksomheten er rettet både mot konkurransebegrensende atferd hos aktører i næringslivet, så vel som ulike myndighetstiltak som kan virke konkurransebegrensende.

Regjeringen har samlet ulike deler av konkurransepolitikken i ett departement. Moderniseringsministeren har nå ansvaret for konkurranseloven, arbeidet med reguleringsreformer og håndheving av regelverket for offentlig støtte til næringslivet og regelverket for offentlige anskaffelser. Dette gir grunnlag for en mer helhetlig konkurransepolitikk.

Konkurranseloven retter seg i første rekke mot konkurransebegrensende atferd hos offentlige og private selskaper som driver forretningsmessig virksomhet. Den nye konkurranseloven, som trådte i kraft 1. mai 2004, forbyr konkurransebegrensende samarbeid mellom foretak og utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling. Loven styrker i tillegg konkurransemyndighetenes mulighet til å avdekke og sanksjonere mot konkurransebegrensende atferd.

Konkurransetilsynet har fått adgang til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på lovens bestemmelser eller ved manglende etterlevelse av vedtak som tilsynet har fattet. Gebyrene kan være vesentlig større enn de bøtene domstolene har ilagt etter den tidligere konkurranseloven. Den nye konkurranseloven har samtidig bestemmelser om straffeløpning for aktører som melder fra om overtredelser og samarbeider med Konkurransetilsynet om oppklaringen. Dette styrker konkurransemyndighetene i arbeidet med å avdekke alvorlige brudd på forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid.

Konkurransetilsynet skal videre gripe inn mot fusjoner som vil føre til eller forsterke en vesentlig konkurransebegrensning i strid med målet om effektiv bruk av samfunnets ressurser. I tillegg er det innført en alminnelig meldeplikt for foretaks sammenslutninger og bestemmelser om midlertidig gjennomføringsforbud. Meldeplikten er et sentralt virkemiddel for å nå konkurransemyndighetenes mål om økt konkurranse i lokale markeder.

Med den nye loven har Konkurransetilsynet fått økt uavhengighet. Konkurransetilsynet kan ikke instrueres i enkeltsaker, og Moderniseringsdepartementet har ikke adgang til å omgjøre Konkurransetilsynets vedtak som ikke er påklaget, med mindre vedtakene er ugyldige. Den nye loven innebærer også en klarere grensdraging mellom konkurransehensyn og andre hensyn. Kongen kan ved forskrift gjøre unntak fra hele eller deler av loven for bestemte markeder eller næringer. De unntakene fra forbudene i loven som er nødvendige for å gjennomføre landbruks- og fiskeripolitikken, ble fastsatt ved kgl.res. i april 2004.

Offentlig sektors samlede innkjøp av varer og tjenester utgjorde om lag 240 mrd. kroner i 2003.

Hovedregelen i *regelverket om offentlige anskaffelser* er at alle innkjøp over en gitt terskelverdi skal skje på grunnlag av forutgående kunngjøring og konkurranse mellom et tilstrekkelig antall leverandører. For mindre kjøp kan administrasjonskostnadene ved pålagt anbudsutsettelse og detaljerte prosedyrekrav i mange tilfeller oppveie en eventuell kostnadsbesparelse som følge av billigere og bedre tilbud. Regjeringen har derfor vedtatt å heve terskelverdien fra 200 000 kroner til 500 000 kroner. Moderniseringsdepartementet arbeider samtidig med en mer omfattende revisjon av regelverket for offentlige anskaffelser. Norge har foreløpig en antatt frist til 31. januar 2006 med å implementere nye EU-direktiver i det norske regelverket. Et annet mål med revisjonen er å forenkle regelverket for innkjøp under EØS-terskelverdiene.

Klagenemnda for offentlige anskaffelser, som startet sin virksomhet 1. januar 2003, har gitt leverandørene en raskere og rimeligere klagemulighet på et lavere konfliktnivå. Klagenemnda mottok 287 klagesaker i 2004. Sekretariatet for klagenemnda ble overført fra Moderniseringsdepartementet til Konkurransetilsynet med virkning fra mars 2005.

Regjeringen har iverksatt og lagt fram forslag om flere tiltak som bidrar til å fjerne konkurransebegrensende reguleringer. Et eksempel er forslaget om reduksjon i tinglysningsgebyret for flytting av lån med pant i fast eiendom fra 1901 eller 1521 kroner til 215 kroner, noe som vil bidra til økt konkurranse mellom finansinstitusjonene om lånekundene. Også på andre områder er det gjennomført tiltak for å styrke konkurransen.

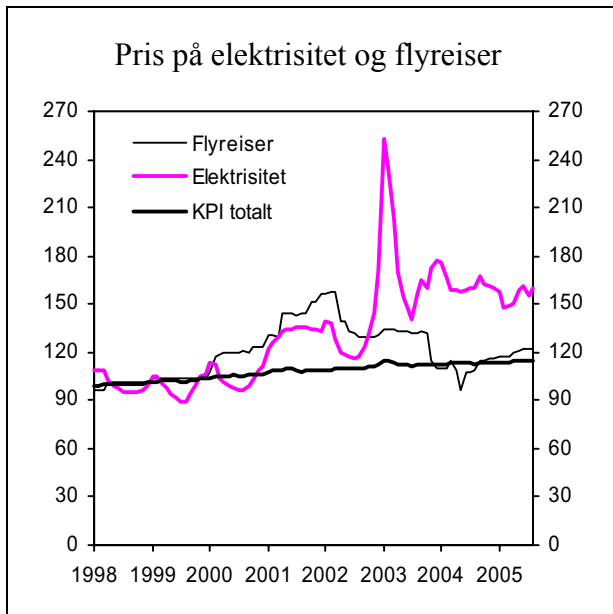
Omsetning av bøker i det norske bokmarkedet har tradisjonelt vært regulert gjennom avtaler mellom bransjeorganisasjonene om faste priser, rabatter og eneretter for omsetning av skolebøker. Bokbransjeavtalene har hatt unntak fra forbudet om konkurransebegrensende samarbeid i konkurranselovgivningen. Dette har også medført at bokklubbene gjennom bransjeavtalene kunne ha eksklusiv rett til å gjøre unntak fra fastprisen på skjønnlitteratur og annen generell litteratur og til å gi 25 pst. rabatt ved ordinært salg i tillegg til særlig gunstige tilbud for nye medlemmer. Regjeringen mener at økt konkurranse i bokmarkedet vil støtte de kulturpolitiske målene gjennom økt omsetning av bøker. En ny forskrift om unntak fra konkurranselovens forbud mot konkurransebegrensende samarbeid ved omsetningen av bøker, trådte i kraft fra 1. mai 2005. Forskriften innebærer at det kan avtales faste priser i utgivelsesåret og fram til 30. april året etter for skjønnlitterære bøker inkludert billigutgaver. Alle distribusjonskanaler har samme anledning til å gi rabatt ved salg av bøker.

Bokhandlernes enerett til å selge skolebøker opphører for videregående skole fra 1. januar 2006 og for grunnskole fra 1. juli 2006. Samtidig avvikles fastprisordningen for disse bøkene. For fagbøker til høyere utdanning avvikles også fastprisordningen fra 1. januar 2006.

Fra 1. november 2003 ble det tillatt å selge visse reseptfrie *legemidler* utenom apotek, etter konsesjon fra Statens legemiddelverk. Ordningen har gitt økt tilgjengelighet for disse legemidlene. Prisene på reseptpliktige legemidler vil i det internasjonale markedet normalt falle når patenttiden utløper, og det er kommet generiske konkurrenter. Dette prisfallet slo imidlertid ikke automatisk inn i det refusjonsbeløpet som folketrygden dekket. Fra 2005 ble den såkalte trinnprismodellen innført. Over tid sikrer modellen et betydelig prisfall både for folketrygden og den enkelte. Helse- og omsorgsdepartementet har i St.meld. nr. 18 (2004–2005) gitt en bred gjennomgang av reguleringen av legemiddelmarkedet.

For å øke konkurransen i *drosjenæringen* ble det i 2004 sendt på høring et forslag til endringer i yrkestransportloven som bl.a. innebar avvikling av behovsprøving og kjøreplikt ved tildeling av drosjeløyver. En slik avvikling vil samtidig legge til rette for å oppheve Konkurransetilsynets gjenværende maksimalprisregulering av drosjetakster. For å sikre trygg transport, godt tilbud og god service, ble det lagt opp til fortsatt å stille krav til faglige kvalifikasjoner, god vandel og tilstrekkelig økonomisk evne. Fjerning av behovsprøvingen vil også forenkle regelverket for næringen og myndighetene og redusere den administrative ressursbruken. Noen høringsinstanser ga uttrykk for at drosjetilbudet kunne bli svekket i spredtbygde strøk dersom kjøreplikten oppheves. Samferdselsdepartementet har bl.a. på denne bakgrunn satt i gang en ekstern utredning av hvordan drosjepriser og drosjetilbud i distriktene vil utvikle seg dersom behovsprøvingen og eventuelt kjøreplikten oppheves.

I *kraftmarkedet* besitter Statkraft SF stor produksjons- og magasinkapasitet, og kan i perioder være i posisjon til å utøve markedsrett i deler av markedet. Statkraft ble derfor i 2002 med hjemmel i konkurranseloven pålagt salg av kraftproduksjon og eierinteresser i enkelte andre norske kraftprodusenter. Vinteren 2002–2003 var kraftprisene svært høye, jf. figur 5.1. En ekspertgruppe ble oppnevnt for å vurdere konkurranseforholdene. Gruppen anbefalte en fortsatt aktiv konkurranse- og reguleringspolitikk, der hovedmålet må være å opprettholde en markedsstruktur som legger til rette for konkurranse. Gjennomføring av EUs el-



Figur 5.1 Konsumpriser på elektrisitet og passasjertransport med fly, og konsumprisindeksen totalt. Indeks 1998 = 100

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

direktiv II vil også redusere mulighetene til konkurransebegrensende krysssubsidiering innenfor selskaper, jf. avsnitt 5.2.4.

I *innenriksmarkedet for flyreiser* har det vist seg krevende å oppnå aktiv konkurranse mellom flere flyselskaper. De siste årene har det skjedd store endringer i selskapsstrukturen innenriks. Etter at Color Air måtte innstille driften i 1999, og Braathens ble kjøpt opp høsten 2001, hadde SAS-gruppen (SAS, Widerøe og Braathens) tilnærmet monopol i innenriksmarkedet. Ved inngangen til 2002 hadde flyprisene steget med nesten 60 pst. i forhold til tre år før. Våren 2002 ble flypassasjeravgiften avskaffet samtidig som Konkurransetilsynet forbød SAS-gruppen å tilby sine passasjerer opptjening av bonuspoeng på innenriksruter. I september 2002 etablerte Norwegian seg med en klar lavprisprofil. SAS-gruppen har svart på priskonkurransen, og flyprisene ble redusert ned mot samme nivå som ved utgangen av 1998. Det siste året har flyprisene igjen økt noe, jf. figur 5.1.

Konkurransemyndighetene har iverksatt ytterligere tiltak for å legge til rette for konkurranse i luftfartsmarkedet. For innenriksruter forbyr SAS-gruppen å gi sine bedriftsavgiftskunder rabatter der rabattsatsen stiger med kjøp av flyreiser, samt avtaleklausuler der SAS-gruppen skal foretrekkes framfor andre flyselskaper. Konkurransetilsynet har den senere tid også sett nærmere på om det foregår konkurranseskadelig underprising i norsk luftfart. Konkurransetilsynet har ilagt SAS-gruppen

et overtredelsesgebyr på 20 mill. kroner for ulovlig konkurranseskadelig underprising på ruten Oslo–Haugesund, og varslet at det er aktuelt å ilegge overtredelsesgebyr for ruten Oslo–Ålesund. Tilsynets vedtak er brakt inn for domstolene.

I *mobilmarkedet* er det to aktører med landsdekkende nett, Telenor og Netcom. TeliaSonera, som eier Netcom, kjøpte i august en dominerende aksjepost i Vollevikgruppen som eier mobiloperatørene Chess og Sense. Kjøpet er gjort under forutsetning av at det godkjennes av Konkurransetilsynet. Dersom oppkjøpet godkjennes, vil de to store aktørene Telenor og TeliaSonera ha over 90 pst. av omsetningen i mobilmarkedet. Konkurransetilsynet har varslet at de vil se nærmere på oppkjøpet.

Konkurransetilsynet la i juni 2005 fram en rapport om konkurranseforholdene i *dagligvarebransjen*. I rapporten varsler Konkurransetilsynet bl.a. mer intensiv overvåking av avtalene mellom dagligvarekjedene og deres leverandører. I september 2005 varslet tilsynet at det vurderer å ilegge Tine BA et overtredelsesgebyr på inntil 45 mill. kroner for utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling i forbindelse med avtale med Rema 1000 AS om å være eneleverandør av ost. Tine forsøkte også å inngå tilsvarende avtale med ICA Norge AS. Tine fikk en frist til 31. oktober 2005 til å komme med merknader til varslet før tilsynet eventuelt fatter endelig vedtak.

5.2.3 Næringer basert på naturressurser

Naturressursene olje og gass, vannfall, fisk, skog og mineraler bidro i 2002 med om lag 28 pst. av bruttoproduktet og stod for en tredel av bruttoinvesteringene i markedsrettet virksomhet, men sysselsatte bare om lag 3 pst. av årsverkene, jf. tabell 5.1.

Forekomsten av naturressurser som gir grunnlag for store, løpende inntekter, reiser flere spørsmål knyttet til regulering av næringene. For det første er det nødvendig å regulere produksjonsrettighetene til ressursene. For det andre innebærer utnyttelse av naturressurser omfattende inngrep i forhold til omgivelsene og annen næringsvirksomhet, og det er derfor nødvendig med regulering som ivaretar andre samfunns- og brukerinteresser og hensyn til miljøet. For det tredje er det et viktig spørsmål for samfunnet hvordan inntektene fordeles. Dersom en begrenset naturressurs utnyttes effektivt, kan den gi grunnlag for avkastning utover normal avlønning til arbeidskraft og normal avkastning på kapital, såkalt *grunnrente*. For petroleumsvirksomhet og vannkraftproduksjon er det fastsatt særskilte skatteregler for å trekke inn deler av

Tabell 5.1 Hovedtall for næringer basert på naturressurser. 2002

	Bruttoprodukt (basisverdi) Mrd. kroner	Sysselsetting 1000 normalårsverk	Bruttoinvestering Mrd. kroner
Skogbruk	5,1	4,9	0,5
Fiske, fangst og fiskeoppdrett	8,5	15,6	2,4
Bergverksdrift	3,3	4,1	0,4
Utvinning av råolje og naturgass ...	255,4	15,7	52,3
Kraftproduksjon og –omsetning ¹ ...	15,7	3,3	1,4
Memo:			
Markedsrettet virksomhet	1 044,0	1 357,8	176,7

¹ Bearbeidingsverdi.

Kilde: Finansdepartementet.

grunnrenten til fordel for fellesskapet, og i tillegg er det et omfattende offentlig eierskap i disse næringene. Enkelte sider ved reguleringen av de ressursbaserte næringene, bl.a. hjemfall av vannkraftverk og fordeling av fiskekvoter, har også vært knyttet til argumenter om fordeling av grunnrente.

Utvinning av råolje og naturgass

Olje- og gassnæringen forvalter store ressurser og verdier. Det er derfor viktig at rammeverket for petroleumsnæringen legger til rette for lønnsom produksjon. De dominerende selskapene på kontinentalsokkelen er Statoil, Hydro og de største internasjonale oljeselskapene. Statoil og Hydro har nærmere 70 pst. av operatørskapene på felt med godkjent plan for utbygging og drift. Med unntak av Pertra og Talisman er resten av operatørskapene for felt i produksjon fordelt på noen få store internasjonale selskaper (ExxonMobil, Shell, BP, ConocoPhillips og Total). Det er naturlig at aktørbildet endres etter hvert som norsk kontinentalsokkel modnes. Nye selskaper, som kommer inn med nye ideer og forretningsstrategier, er et viktig tilskudd til den norske petroleumsvirksomheten. Disse kan bidra til økt verdiskaping gjennom reduserte kostnader og økt utvinning. Erfaringene fra Norge og utlandet tilsier at de største selskapene i begrenset grad konsentrerer seg om utforskning av modne områder, utover områder i tilknytning til egen infrastruktur. Det er en tendens til at mindre og spesialiserte selskaper overtar felt fra de større selskapene mot slutten av feltets levetid. Det norske petroleumsskattesystemet er meget gunstig for nyetablerte selskaper, jf. omtale i Revidert nasjonalbudsjett 2004.

For å legge forholdene bedre til rette for nye aktører ble det i St.meld. nr. 39 (1999–2000) Olje- og gassvirksomheten introdusert en ordning med prekvalifisering av nye operatører og rettighetshavere. Siden oppstarten av ordningen og fram til høsten 2005 har 27 selskaper blitt prekvalifisert eller etablert seg på norsk kontinentalsokkel. Spekteret av selskaper strekker seg fra små, nystartede norske selskaper til mellomstore internasjonale selskaper og europeiske energi- og gassleverandører. Ordningen med prekvalifisering har gitt selskapene økt forutsigbarhet og derved gjort det enklere å etablere seg på norsk sokkel.

Gasstransportsystemet ble omorganisert fra 2003. Tidligere eide selskapene ulike andeler i de enkelte rørene, mens med den nye organiseringen har selskapene en andel i hele gasstransportsystemet. Et eget selskap, Gassco, er operatør av rørledningsnett. Gassco har bl.a. som oppgave å samordne prosessene for å videreutvikle gassrørledningsnett på sokkelen, samt selv å vurdere behovet for å bygge ny transportkapasitet. Gassco skal anbefale løsninger, og ikke selv foreta investeringer.

Erfaringene med den nye organiseringen av transportsystemet har så langt vært tilfredsstillende. Myndighetene vil kontinuerlig evaluere det gjeldende adgangsregimet. Spesielt er det viktig å følge utviklingen i markedet for ledig transportkapasitet. Myndighetene vil også følge opp industriens arbeid med å sikre tilstrekkelig gasstransportkapasitet gjennom Gasscos årlige transportplan.

Olje- og energidepartementet arbeider med å forbedre dagens rammeverk knyttet til andres bruk av innretninger i petroleumsvirksomheten. Målsetningen er å oppnå gode incentiver til leting og feltutvikling gjennom tiltak for å sikre forutsig-

bare og rimelige avtalevilkår, samt å effektivisere selve forhandlingsprosessen. Olje- og energidepartementet har gjennomført en ekstern høringsrunde av rammeverket for tredjepartsbruk av innretninger. På bakgrunn av denne høringen har Olje- og energidepartementet utarbeidet et utkast til departementsforskrift om andres bruk av innretninger. Dette utkastet ble sendt på høring i august 2005.

Vannkraft

Produksjon av vannkraft er basert på eiendomsrett eller bruksrett til vannfall. Industrikonsesjonsloven fra 1917 begrenser private eieres rettigheter gjennom offentlig forkjøpsrett, tidsbegrensede konsesjoner og hjemfall til staten ved konsesjonstidens utløp. Offentlige eiere kan meddeles konsesjon på ubegrenset tid, mens private eiere kun kan meddeles konsesjon for en periode av inntil 60 år, med vilkår om at kraftverk eller reguleringsanlegg med tilhørende innretninger tilfaller staten vederlagsfritt ved utløpet av perioden (såkalt *hjemfall*). Et kraftverk regnes som privat når den offentlige eierandel går under 2/3. Hjemfallsordningen har vært begrunnet med behov for å sikre nasjonal styring og kontroll over vassdragsressursene. I tillegg kan hjemfall bidra til at grunnrenten tilfaller fellesskapet. Bruk av hjemfall for å trekke inn grunnrente må imidlertid ses i lys av at det fra 1997 er innført særskilt beskatning av grunnrenten i kraftsektoren.

Flere sider ved hjemfallsordningen kan bidra til at vannkraftressursene utnyttes mindre effektivt enn de ellers kunne. Mot utløpet av konsesjonsperioden vil eiere som er omfattet av hjemfall, få lite igjen for investeringer og vedlikehold av kraftverk. Det kan føre til at anleggene ikke oppgraderes, og vedlikeholdet reduseres. Anlegget må likevel være i fullt ut driftsmessig stand på tidspunktet for statlig overtagelse. Eierne vil også ha mulighet til å få forlenget konsesjonsperiode ved foregrepet hjemfall. Foregrepet hjemfall er særlig aktuelt der konsesjonæren vil gjennomføre nyinvesteringer i anlegget. I tillegg innebærer hjemfallsordningen at et kraftselskap kan få redusert verdi når en privat eier kommer inn eller øker sin eierandel, mens dette ikke vil være tilfelle ved oppkjøp fra statlige eller kommunale selskaper. Forskjellsbehandlingen av private og offentlige eiere ved hjemfall og eierskifte kan hindre omstrukturering og utvikling av privat eierskap i kraftsektoren.

Et utvalg som har vurdert utformingen av den framtidige hjemfallsordningen i kraftsektoren, leverte sin innstilling i november 2004, jf. NOU

2004: 26 Hjemfall. Et flertall i utvalget foreslår innføring av et eiernøytralt hjemfall fra lovendrings-tidspunktet. Blant dette flertallet er det ulike forslag til kompensasjon til konsesjonæren. Videre foreslår et flertall at konsesjonsperioden settes til 75 år. Hjemfallsutvalgets innstilling har vært på høring.

Fiske og havbruk

Fiske og havbruk utnytter havets ressurser, men på ulik måte. Fiskerinæringen høster av naturlige fiskeforekomster, mens havbruksnæringen disponerer et avgrenset, egnet sjøareal med veldefinert eierskap til fisken. Derfor er det store forskjeller i reguleringen av fiske og havbruk. Fiskebestander er en fornybar ressurs hvor det potensielle uttaket i framtiden bl.a. er betinget av hvor hardt bestanden utnyttes i dag. Det er fortsatt overkapasitet i forhold til tilgjengelig ressursgrunnlag innen de fleste fiskeriene, og regulering er nødvendig for å opprettholde bærekraftige bestander og sikre god lønnsomhet i fiskerinæringen. Havbruk har utviklet seg fra småskalaanlegg til industriell produksjon, og har i prinsippet ikke behov for særskilt regulering utover hensyn til arealbruk, miljø og fiskehelse.

Deltakerloven regulerer etablering og eierforhold i fiskerinæringen. Bare personer som oppfyller krav til å være aktive fiskere, kan få ervervstillatelse. Selskaper må være eid mer enn 50 pst. av personer som oppfyller kravene. Det er av ressurs-hensyn ønskelig å begrense deltakelsen i fiske, men på den andre siden har næringen også behov for tilgang av nye eiere med kapital og markeds- og industriforståelse. Fiskerimyndighetene har innvilget flere unntak som gir industriselskaper mulighet til å eie fiskefartøy. Utenlandske personer og selskaper har anledning til å eie inntil 40 pst. i selskap som direkte eller indirekte eier fiskefartøy. I så måte skiller Norge seg lite fra andre fiskerinasjoner, som også praktiserer ulike begrensninger for utlendinger til å eie fiskefartøy eller i adgangen til å drive fiske.

Alle økonomisk viktige fiskerier er i dag begrenset gjennom kvotereguleringer, i hovedsak som faste, garanterte fartøykvoter. For å redusere overkapasitet og dermed bedre lønnsomheten, er det også innført strukturkvoteordninger. Strukturkvoter innebærer at kvoter fra flere fartøy kan samles på ett fartøy, eventuelt en avkortet del av kvotene, mot at andre fartøy blir tatt ut av fiske. En slik overføring medfører et styrket driftsgrunnlag for det gjenværende fartøyet. Strukturordningene omfatter i dag alle fartøy med hjemmelslengde for

kvotetildeling ned til 15 meter. Tidligere var overførte kvoter i havfiskeflåten begrenset til 13 eller 18 år (såkalte enhetskvoter), men fra mars 2005 er det ingen slik forhåndsfastsatt tidsbegrensning på overførte kvoter. Etter de siste endringene er reguleringssystemet nå relativt ensartet mellom fartøygruppene ned til lengde 15 meter. Det er imidlertid ikke mulig å overføre kvoter mellom fartøy i ulike grupper.

Videre er det for kystfartøy under 28 meter, som en prøveordning i 2004 og 2005, innført frivillige driftsordninger der fartøy midlertidig kan utveksle kvoter. Fiskeri- og kystdepartementet vurderer i St.prp. nr. 1 (2005–2006) om driftsordningene skal videreføres på permanent basis. For fartøy under 15 meter ble det høsten 2003 etablert et femårig strukturfond for kondemnering. Strukturfondet finansieres av næringen gjennom strukturavgift, med mulighet for medfinansiering over statsbudsjettet. Fiskeri- og kystdepartementet har sendt på høring et forslag om å utvide strukturkvoteordningen til fartøy ned til 10 meter, samtidig som disse fartøyene med forbehold om Stortingets behandling, tas ut av ordningen med kondemnering finansiert over strukturfondet.

Bestemmelsene om utøvelsen av fiske er nedfelt i saltvannsfiskeloven av 1983. Dette er en fullmaktslov som har gitt grunnlag for et omfattende forskriftsverk, bl.a. forannevnte kvotereguleringer. Et utvalg som har utredet en ny havressurslov, leverte sin innstilling i juni 2005, jf. NOU 2005: 10 Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser. Utvalget foreslår bl.a. at det etableres en statlig eiendomsrett til viltlevende marine ressurser og genetisk materiale, noe som vil tydeliggjøre statens ansvar for å sikre en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom utnyttelse av ressursene. Lovutkastet vil også gi grunnlag for et framtidsrettet system for å regulere ressursuttak og kvoter samt et utvidet hjemmelsgrunnlag for ressurskontrollen.

Fiskebestander er en fornybar, begrenset ressurs. God forvaltning og reduksjon av overkapasitet i fiskeflåten kan bidra til økt lønnsomhet i årene framover. I så fall vil fiskerinæringen kunne realisere en betydelig grunnrente eller ressursrente. Regjeringen har satt som mål å innføre en ressursrentebeskatning av norske fiskerier som stadfester fellesskapets eierskap til fiskeressursene, jf. St.meld. nr. 19 (2004–2005) Marin næringsutvikling. Fiskeridepartementet har derfor igangsatt en utredning av muligheten for innkreving av ressursrente i fiskeriene. Så langt er det gjennomført et forprosjekt som gir anslag på størrelsen av dagens ressursrente og den potensielle ressursrenten fra norske fiskerier.

Fiskerinæringen er pålagt en del særskilte avgifter (sektoravgifter): produktavgift, eksportavgift, FoU-avgift, strukturavgift og kontrollavgift. Produktavgiften kommer i stedet for en del avgifter som andre næringsdrivende er pålagt (arbeidsgiveravgift, trygdeavgift etter høy sats mv.), og ble satt ned fra 3,8 til 2,5 pst. i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2005. Eksportavgift, FoU-avgift og strukturavgift finansierer særskilte tiltak innenfor næringen. Kontrollavgift er innført fra 1. januar 2005, og skal delvis dekke forvaltningens kostnader knyttet til kontroll av fiskeriene.

Havbruksnæringen, hovedsakelig oppdrett av laks og ørret, har vokst kraftig over en lengre periode. Produksjonsverdien var imidlertid på sitt høyeste i 2000, fordi prisen på laks og ørret har vært lav i de etterfølgende årene. Prisen har tatt seg noe opp igjen i 2005. Etablering av oppdrettsanlegg er konsesjonsregulert. Det er imidlertid bare for matfiskoppdrett av laks og ørret at antall konsesjoner er begrenset. Det har ikke vært tildelt nye lakse-konsesjoner siden 2003.

Et nytt system for avgrensning av konsesjoner for laks og ørret basert på maksimalt tillatt biomasse (MTB), ble innført fra 1. januar 2005. MTB setter de ytre rammene for konsesjonsstørrelsen, og erstatter avgrensning basert på volum. Fjerning av volumavgrensningen innebærer en forenkling fordi det ut fra hensyn til fiskehelse og miljø parallelt også gjaldt en biomasseavgrensning. Dessuten er ordningen med førkvoter for laks avskaffet fra 1. januar 2005. Fra 1. oktober 2005 er regelverket endret slik at det åpner for samdrift (dvs. drift av flere konsesjoner på samme lokalitet med felles rapportering), og ulike selskapsformer behandles mer nøytralt.

Reguleringen av eierinteresser i havbruksnæringen er gjort mindre restriktiv med forskriftsendringer fra 8. desember 2004. Grenser for hvor stor andel av samlede lakse- og ørretkonsesjoner en eier kan ha nasjonalt eller regionalt (eierbegrensningsforskriften), ble innført i 2001. Det ble da satt krav om tillatelse for erverv som medfører kontroll med mer enn 10 pst. av samlet konsesjonsmasse, en grense som nå er hevet til 20 pst. Videre ble det absolutte taket for hva en næringsutøver kan kontrollere hevet fra 20 til 35 pst. av det totale antall konsesjoner. Fortsatt kan ingen eie mer enn 50 pst. av konsesjonsmassen innen en region.

Ny akvakulturlov trer i kraft 1. januar 2006. Loven trekker opp rammene for utvikling av næringen innenfor en forsvarlig forvaltning av miljø og kystareal. Det er ikke lenger hjemmel i loven for å innføre eierskapsregulering, men fortsatt mulighet til å begrense antall lakse- og ørretkonsesjoner og

til geografisk fordeling av konsesjonene. Samtidig er det innført adgang til overføring og pant av konsesjoner. Den nye loven innebærer dermed langt på vei en normalisering av havbruksnæringen i forhold til annet næringsliv.

Markedsadgang begrenser vekstpotensialet for oppdrett av laks og ørret i Norge, jf. omtale av ulike handelstiltak i avsnitt 5.3.2.

Eksportutvalget for fisk ble 1. september 2005 omgjort fra forvaltningsorgan til et statlig aksjeselskap. Fiskeri- og kystdepartementet vil forvalte statens eierinteresser i selskapet. Organisering som aksjeselskap vil være bedre tilpasset rollen som felles markedsorganisasjon for næringen.

5.2.4 Nettverksnæringene

Næringer hvor en stor del av produksjonskostnadene er knyttet til infrastruktur for transport eller distribusjon, såkalte *nettverksnæring*er, er kjennetegnet av at ett selskap kan produsere mer effektivt innenfor et geografisk avgrenset område enn flere selskaper. En samfunnsøkonomisk lønnsom utbygging og bruk av infrastrukturen krever god regulering, og kan ikke oppnås utelukkende ved å åpne for konkurranse. Regulering av monopolvirksomheten er også en forutsetning for å oppnå konkurranse i andre deler av markedet hvor det kan ligge til rette for flere tilbydere. Det er bl.a. viktig å sikre at brukerne av netjtjenestene blir behandlet på en ikke-diskriminerende måte, og at transaksjonskostnadene i markedet blir så lave som mulig. Reguleringen må også legge til rette for at nye, verdikende tjenester slipper til i nettene, og at selskaper kan utnytte stordriftsfordeler gjennom integrering av tidligere separate nettverk.

Kraft- og vannforsyning, telekommunikasjon, post, jernbane og lufttransport stod for om lag 7 pst. av bruttoproduktet, 5 pst. av sysselsettingen og 10 pst. av bruttoinvesteringene i markedsrettet virksomhet i 2002, jf. tabell 5.2. Det er en betydelig andel av næringsvirksomheten i Norge, i størrelsesorden halvparten av bruttoproduktet i industrien. Nettverksnæringene er kapitalintensive, noe som illustreres med at investeringene er om lag like store som i industrien, mens sysselsettingen i disse næringene tilsvarer en firedel av industrisysselsettingen.

I Norge har nettverksnæringene i stor grad vært offentlig eid. Utviklingen av teknologi og nye tjenester, økt etterspørsel og sammensmelting mellom tidligere atskilte markeder (såkalt *konvergens*) påvirker omfanget av monopolområder innenfor nettverksnæringene. Det innebærer at mange av de tjenestene som tidligere ble produsert av offentlige monopolbedrifter, etter hvert kan produseres mer effektivt i et konkurransemarked. Konkurranse vil også bidra til utvikling og introduksjon av nye tjenester eller kombinasjon av tjenester. Muligheten for å innføre konkurranse og omfanget av det potensielle konkurranseområdet varierer i betydelig grad mellom ulike typer nettverksvirksomhet. Dette er illustrert i tabell 5.3, som gir et statusbilde med summarisk oversikt over omfanget av konkurranse innenfor ulike nettverksnæring basert på dagens teknologi og markedsstørrelse i Norge.

Som det framgår av tabellen, kan konkurranseområdet være knyttet til ulike deler av produksjonskjeden og ha forskjellig karakter. Det er mulig å skille mellom tre hovedtyper av konkurranse:

Tabell 5.2 Hovedtall for nettverksnæring. 2002

	Bruttoprodukt (basisverdi) Mrd. kroner	Sysselsetting 1000 normalårsverk	Bruttoinvestering Mrd. kroner
Kraftforsyning	32,2	13,8	6,0
Vannforsyning	2,4	1,3	1,2
Post	8,1	20,4	0,5
Telekommunikasjon	21,0	15,6	7,7
Jernbane	1,7	5,7	-0,7
Lufttransport og tilknyttede tjenester	11,0	15,2	2,5
Memo:			
Markedsrettet virksomhet	1 044,0	1 357,8	176,7

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 5.3 Statusbilde for omfanget av konkurranse i markedene for elektrisitet, elektronisk kommunikasjon, post, vann og avløp, jernbane og luftfart.

Næring/tjeneste	Mulighet for virksom konkurranse pr. i dag
Elektrisitet	
– Kraftproduksjon	– betydelig
– Transmisjon (sentralnettet)	– ingen
– Distribusjon (regional- og lokalnettet)	– ingen
– Omsetning	– betydelig
Elektronisk kommunikasjon	
– Transportnettet (sentralt fastnett)	– i noen grad
– Aksessnettet (tilknytningsnett)	– i noen grad
– Mobilnett	– betydelig
– Tjenester	– betydelig
Post	
– Innenlandsk brevpost inntil 100 gram ¹	– ingen, da Posten har enerett
– Aviser og uadressert post	– i noen grad, men Posten er største aktør
– Registrerte sendinger	– i noen grad, særlig for sending til/fra utland
Vannforsyning og avløp	
– Rør og anlegg	– ingen ²
– Oppsamling, rensing og distribusjon av vann/ behandling av avløp	– anbudskonkurranse om enkelte oppgaver
Jernbane	
– Skinner og stasjoner	– ingen
– Godstransport	– åpnet for konkurranse, men få aktører
– Persontransport	– tilbudskonkurranse om drift av enkelte strekninger
Luftfart	
– Flyplasser	– i noen grad
– Utenlands- og stamruter	– betydelig
– Regionruter	– i noen grad, anbudskonkurranse om ulønnsomme ruter

¹ Reduseres til 50 gram fra 1. januar 2006.² Unntatt ved «grensen» mellom to eller flere selskaper.

- Konkurrerende nettverk (f.eks. i markedene for elektroniske tjenester).
- Konkurranse om produksjon som er knyttet til infrastrukturen (f.eks. i kraftproduksjon og -omsetning).
- Anbuds-/tilbudskonkurranse om enerett for en fastsatt periode, f.eks. om drift av persontransport på en jernbanestrekning.

Konkurrerende nettverk er mulig dersom kostnadene ved å etablere en parallell infrastruktur er redusert ned mot hva det koster å ekspandere det eksisterende nettet. Særlig er dette aktuelt ved introduksjon av ny teknologi, noe som f.eks. skjedde ved etableringen av andre generasjons mobiltelefoni (gsm-teknologi). I den grad det eta-

bles virksom konkurranse om levering av nettjenester, svekkes behovet for en særskilt regulering av næringen.

Konkurranse om produksjon som er knyttet til infrastrukturen, er mulig dersom produksjonen kan separeres teknologisk og markedsmessig fra utbygging og drift av selve nettet. Elektroniske tjenester og elektrisk kraft kan produseres nesten hvor som helst i nettet uten at det vil oppstå flaskehals i en normalsituasjon, og det er derfor ikke nødvendig at nettoperatoren kjenner de enkelte beslutninger om kjøp og salg på forhånd. Det har gjort det mulig å etablere konkurranse i kraftmarkedet både mellom produsenter og mellom selgere/meklere, og i markedene for elektronisk kommunikasjon mellom tjenesteleverandører.

Derimot må f.eks. vannforsyning og avløpsbehandling baseres på lokal produksjon, noe som langt på vei utelukker konkurranse om kundene mellom vannverk eller renseanlegg.

Selv om produksjonen ikke kan separeres fra nettverket, eller det ikke er markedsgrunnlag for flere tjenesteprodusenter, er det ofte mulig med *anbuds- eller tilbudskonkurranse* om driftsansvaret. Det er f.eks. ikke markedsgrunnlag for mer enn ett selskap til å drive persontransport på de fleste jernbanestrekninger i Norge. Flere selskaper kan imidlertid konkurrere om en tidsavgrenset enerett til å operere persontog på en strekning, eventuelt om statlig kjøp av ulønnsomme tjenester.

Avvikling av eneretter vil bidra til effektiv ressursbruk dersom det etableres virksom konkur-

ranse i markedet. Selv om den teknologiske og markedsmessige utviklingen generelt trekker i retning av at området for potensiell konkurranse utvides, vil det i de fleste nettverksnæringer gjenstå områder med karakter av naturlig monopol. Det er derfor viktig med regulering som hindrer at selskaper kan drive krysssubsidiering gjennom pris og kvalitet på nettjenester, samtidig som reguleringen må gi incentiver til effektiv ressursbruk innenfor de gjenværende monopolområdene. Reguleringen av monopolområdet må balansere brukerhensyn knyttet til pris og kvalitet på tjenestene, mot en rimelig inntjening for nettselskapet. Tabell 5.4 gir en oversikt over strukturen, regulering og offentlig pålagte oppgaver for ulike nettverksnæringer.

Tabell 5.4 Nettverksnæringer: Struktur, regulering og offentlig pålagte oppgaver

Næring/tjeneste	Selskapsstruktur	Regulering	Offentlig pålagte oppgaver
Kraftnettet	Sentralnettet drives av Statnett SF (som eier 87 pst.). For øvrig 172 selskaper med nettvirksomhet, hvorav de fleste også med produksjon/omsetning.	Områdekonsesjon for å bygge/drive kraftnett. Åpen tilgang og punkttariffer i alle nett. Inntektsramme for nettselskaper. Separat regnskap for nettvirksomhet.	Statnett SF har systemansvar. Leveringsplikt i konsesjonsområdet for distribusjonsselskaper.
Elektronisk kommunikasjon –fastnett	Telenor er den dominerende aktøren, særlig i aksessnettet. BaneTele AS har også et betydelig transportnett. En rekke andre tilbydere videreselger tjenester.	Avtale med Telenor om tilgang til telefon og digitalt elektronisk kommunikasjonsnett over hele landet. Telenor er som dominerende aktør underlagt spesiell regulering. Post- og teletilsynet gjennomgår nå reguleringen i tråd med nytt lovverk.	Telenor har leveringsplikt på ethvert sted med fast helårlig bosetting eller næringsvirksomhet.
Elektronisk kommunikasjon –mobilnett	To dominerende aktører med egne gsm-nett: Telenor og NetCom Mange mindre tilbydere som videreselger tjenester.	Konsesjon for mobilnett. Tilgangsplikt til åpne og ikke-diskriminerende vilkår. Krav om separate regnskap og regulering av aktører med sterk markedsstilling.	GSM-nettene skal være landsdekkende.

Forts. tabell 5.4

Næring/tjeneste	Selskapsstruktur	Regulering	Offentlig pålagte oppgaver
Post	Posten Norge AS dominerende (85 pst. av omsetningen på det totale postmarkedet).	Konsesjon for Posten Norge. Leveringspliktige tjenester, krav til framsendingstid mv. Enerett for brevpost inntil 100 gram og med pris inntil 3 ganger grunntaksten ¹ . Produktregnskap og kostnadsbaserte priser. Staten kjøper bedriftsøkonomisk ulønnsomme post-tjenester.	Landsdekkende postnett.
Vannforsyning og avløp	Kommunalt ansvar, delvis organisert i eget selskap (noen interkommunale). Flere private, mindre enheter.	Vann- og avløpsgebyrer skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren.	Forsynings- og behandlingsplikt.
Jernbane	Jernbaneverket har ansvar for infrastrukturen. 2 statlig heleide transportselskaper (NSB AS og Flytoget AS). CargoNet AS ² er dominerende aktør for gods-transport. 8 virksomheter har tillatelse for person- eller godstransport.	Krav om tillatelse for å drive jernbaneverksamhet. Statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB AS, tilbuds konkurranse på enkelte strekninger. Åpnet for konkurranse om godstransport.	Jernbaneverket har ansvar for trafikkstyringen, fordeling av kapasiteten på sporet og innkreving av kjørevegsavgift.
Flyplasser	Avinor er dominerende aktør med 46 av 52 lufthavner. Sandefjord, Torp er største private aktør.	Konsesjon for den enkelte flyplass. Sikkerhets- og kontrollbestemmelser. Takstregulativ for Avinors flyplasser. Kjøp av flyplasstjenester.	Myndigheter fastlegger hvilke flyplasser Avinor skal drive.

¹ Reduseres til 50 gram og pris inntil 2 1/2 ganger grunnteksten fra 1. januar 2006.

² CargoNet AS er eid med 55 pst. av NSB AS, med det statlige svenske jernbaneselskapet Green Cargo AB som den andre aksjonæren.

Kraftnettet

Energiloven av 1990 la til rette for konkurranse i produksjon og omsetning av kraft. Nettvirksomheten innenfor kraftsektoren er et naturlig monopol. Det er på denne bakgrunn etablert en monopolkontroll og regulering av nettselskapenes virksomhet. I hovedsak består monopolkontrollen av følgende aktiviteter: Fastsettelse av maksimale inntektsrammer og kvalitetsjusteringer for ikke levert energi

for hvert enkelt nettselskap, fastsettelse av prinsipper for overføringstariffer (nettleie), fastsettelse og oppfølging av regler for systemansvaret, måling, avregning samt leverandørskifter i sluttbrukermarkedet. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) fastsetter forskrifter og enkeltvedtak, og foretar kontroll av virksomheten. NVEs avgjørelser kan påklages til Olje- og energidepartementet.

Det er 173 selskaper som driver nettvirksomhet. Statnett SF eier om lag 87 pst. av sentralnettet,

og har ansvaret for å bygge og drive hele sentralnettet. De øvrige selskapene driver ulike regional- og distribusjonsnett, og de aller fleste er helt eller delvis kommunalt eid. 45 selskaper er rene nettselskaper, og de fleste nettselskaper er dermed også engasjert i produksjon eller omsetning av kraft. Energiverk som driver både monopolvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet, har plikt til å føre separat regnskap for monopolvirksomheten. Kravet til separat regnskap skal bl.a. sikre at kostnader knyttet til produksjon og omsetning av kraft ikke belastes nettvirksomheten, slik at kryssubsidiering hindres.

Inntektsregulering skal sikre at nettselskapene ikke får en urimelig monopolfortjeneste, samt at kostnadsreduksjoner også kommer kundene til gode. Inntektsrammene fastsettes for en reguleringsperiode på minst fem år, og ligger i stor grad fast gjennom reguleringsperioden. Det foretas imidlertid noen årlige justeringer i inntektsrammen, bl.a. reduksjoner som følge av effektivitetskrav. De nettselskapene som kommer dårligst ut i sammenliknende effektivitetsanalyser, blir pålagt et høyere effektivitetskrav enn de som framstår som mer effektive. For reguleringsperioden 2002–2006 er gjennomsnittlig effektivitetskrav 2,1 pst. pr. år. For å ivareta nyinvesteringer i distribusjonsnettet justeres de årlige inntektsrammene med en parameter basert på gjennomsnittlig økning i levert energi i hele landet, kombinert med en faktor for økning i nybygg i distribusjonsnettets område.

NVE sendte 1. juli 2005 ut et høringsforslag til endringer i den økonomiske reguleringen av nettselskaper. Forslaget er en videreføring av systemet med årlige inntektsrammer for det enkelte nettselskap, men der det legges opp til sterkere incentiver til effektivitet. Effektivitetsgevinster skal fortsatt deles mellom selskapet og kunden, men kostnaden ved ikke å effektivisere vil i større grad bæres av selskapet og ikke belastes kunden. I tillegg innføres incentivordninger for at nettselskapene i større grad skal ta hensyn til kostnadene ved langvarige avbrudd i nettet.

Det er viktig å ha en tilfredsstillende kvalitet i kraftoverføringen. For å gi nettselskapene incentiver til å redusere omfanget av avbrudd, ble det i 2001 innført en ordning med Kvalitetsjusterte inntektsrammer ved ikke levert energi (KILE). KILE gir en sammenheng mellom leveringskvaliteten og nettselskapenes inntektsrammer. Utover KILE-ordningen skal også NVEs forskrift om leveringskvalitet, som trådte i kraft 1. januar 2005, sikre en tilfredsstillende leveringskvalitet i nettet.

Videre har Olje- og energidepartementet utformet et høringsforslag om nye krav til organisering av kraftselskaper som vil tilfredsstille kravene i EUs eldirektiv II (Europaparlamentets og rådets direktiv 2003/54/EF). Forslaget innebærer noen nye og strengere krav til skille av monopolvirksomhet (nett) fra konkurranseutsatt virksomhet (kraftproduksjon og kraftsalg). Forslaget krever et selskapsmessig og funksjonelt skille av virksomheten for selskaper med mer enn 20 000 nettkunder, men høringsforslaget åpner for at denne grensen alternativt kan settes til 10 000 kunder.

Elektroniske kommunikasjonstjenester

Ved innføring av ny lov om elektronisk kommunikasjon i 2003 ble den tidligere teleloven avløst av lovgivning med utvidet virkeområde. Den nye lovgivningen er bedre tilpasset den teknologiske utviklingen med konvergens mellom tele-, it- og kringkastningstjenester, samtidig som loven er i overensstemmelse med EUs regulering av området. Intensjonen bak lovverket er utvikling av bærekraftig konkurranse i markedene og overgang fra sektorregulering til alminnelig konkurranseregulering. Aktører med sterk markedsstilling vil være gjenstand for særlig sektorregulering for å legge til rette for virksom konkurranse og sikre effektive tjenester.

Det norske telemarkedet er blitt gradvis liberalisert siden slutten av 1980-årene. Eneretter er avvirket, og de regulatoriske rammene er tilrettelagt for utvikling av konkurranse både på nett- og tjenestesiden. Markedene er likevel i dag kjennetegnet av aktører med store markedsandeler. I tillegg til store markedsandeler i enkeltmarkeder, kan en aktør ha høye markedsandeler i tilgrensende markeder. I det norske markedet har Telenor en høy markedsandel i mange delmarkeder på grunn av historiske investeringer og selskapets brede satsing på tele-, it- og kringkastningsområdet.

Post

Det landsdekkende systemet for innsamling, sortering, transport og distribusjon av brevpost og pakker har trekk av nettvirksomhet. Undersøkelser viser imidlertid at stordriftsfordelene først og fremst er knyttet til lokal utlevering av post i tynt befolkede områder.

De siste årene har postmarkedet vært i sterk endring som følge av gradvis avviking av eneretter, globalisering og generell markedsorientering. Posten møter økt konkurranse bl.a. fra aviser,

transport- og budselskaper samt fra alternativ teknologi som elektronisk kommunikasjon.

Postens enerett og leveringsplikt på landsdekkende posttjenester ble 1. juli 2003 avgrenset til adressert brevpost med vekt inntil 100 gram og pris inntil tre ganger grunntaksten. Samtidig ble markedet for post til utlandet åpnet fullt ut. Fra 1. januar 2006 vil vekt- og prisgrensen i eneretten bli avgrenset til 50 gram og to og en halv ganger grunntaksten.

Stortinget vedtok i mars 2005 Regjeringens forslag om å avvikle Postens gjenværende enerett fra 1. januar 2007, jf. St.prp. nr. 34 (2004–2005) Om å avvikle eneretten til Posten Norge AS. Staten kjøper hvert år tjenester fra Posten som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme, men som skal bidra til å sikre et landsdekkende posttilbud, f.eks. postutdeling seks dager i uken i hele landet. Det er ikke foreslått endringer i omfanget av slike samfunnsplagte landsdekkende tjenester. Videre er ordningen med enhetsporto for enkeltsendinger foreslått videreført. I tillegg vil det bli vurdert å innføre ordninger med maksimalpris på enkelte tjenester.

Vannforsyning og avløp

Vann- og avløpssektoren (VA-sektoren) drives i dag hovedsakelig av kommunene, i noen grad organisert som kommunale eller interkommunale selskap. Privat drift er imidlertid utbredt blant de mindre enhetene. Kommunene har i dag anledning til å fastsette vann- og avløpsgebyr som dekker alle kostnader ved drift og investeringer, dvs. prising til selvkost. Det innebærer at gebyrinntektene brukes innenfor sektoren og ikke tas ut som overskudd. På den andre siden gir selvkost svake incentiver til effektivisering i sektoren. Et høyt kostnadsnivå kan dekkes inn gjennom gebyrene, mens effektiviseringstiltak ikke tilfører inntekter til virksomheten. Kommunene kan imidlertid ønske å unngå gebyrøkning eller økte underskudd, og dermed øve et press på virksomhetene for å bedre kostnadskontrollen. Etter flere år med til dels kraftig økning, var vann- og avløpsgebyrene om lag stabile i 2003 og 2004. Den tidligere veksten i gebyrene må bl.a. ses i sammenheng med store investeringsbehov, og at kommunene i utgangspunktet ikke har benyttet muligheten til full kostnadsdekning gjennom gebyrene.

Kommunal- og regionaldepartementet fikk i 2003 utredet alternative finansieringssystemer for VA-sektoren. Et av alternativene som ble utredet, var inntektsrammer, i hovedtrekk tilsvarende som i kraftnettet. Omlegging av finansieringssystemet

til inntektsrammeregulering kan synliggjøre kvalitet og effektivitet og gi incentiver til bedre kostnadskontroll. Etablering av et landsomfattende informasjonssystem som kan brukes til sammenlikning av virksomhetene (målestokkonkurranse), er en forutsetning for eventuell inntektsrammeregulering. Uavhengig av finansieringssystem vil målestokkonkurranse være et nyttig styringsverktøy som kan synliggjøre kommunenes resultater når det gjelder både tjenestekvalitet og ressursbruk. Kommunal- og regionaldepartementet har på denne bakgrunn startet et arbeid med å utvikle et nasjonalt informasjonssystem for VA-sektoren.

Jernbane

I 1996 ble NSB delt inn i NSB BA (nå AS) som har trafikkansvaret på det norske jernbanenettet, og Jernbaneverket som har forvaltningsansvaret for jernbaneinfrastrukturen og trafikkstyringen. Bakgrunnen for delingen var å legge til rette for konkurranse på jernbanenettet. I 2003 ble det åpnet for konkurranse både for nasjonal og internasjonal godstransport på det norske jernbanenettet. Godstransporten har i stor grad vært dominert av CargoNet AS (NSBs tidligere godsdivisjon), men nå har i tillegg fem andre selskaper fått tillatelse til å drive godstransport på det norske jernbanenettet.

Det er besluttet å gradvis innføre konkurranse om kjøp av persontransporttjenester på det norske jernbanenettet. Målet er et mer kostnadseffektivt togtilbud og økt kvalitet. Samferdselsdepartementet arbeider med en gradvis innføring av konkurranse om retten til å drive togtrafikk på alle persontogstrekningene i Norge. Gjøvikbanen er utpekt som en prøvestrekning, og det nyetablerte selskapet NSB Anbud har vunnet tilbudskonkurransen om å drive persontrafikk på denne banen fra juni 2006 og ti år framover. Staten skal med den nye avtalen betale mindre for driften av togtilbudet på Gjøvikbanen, samtidig som det er lagt opp til 30 pst. flere avganger.

Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2005 ble det besluttet at Jernbaneverkets produksjonsvirksomhet skulle konkurranseutsettes for å effektivisere produksjonen. Samtidig ble det besluttet at Jernbaneverkets forretningsenhet, BaneService, som drev med tyngre vedlikehold, skulle skilles ut og etableres som eget, statlig aksjeselskap. Det skjedde fra 1. januar 2005.

Flyplasser

Med lange avstander og spredt bosetting spiller flytransport en viktig rolle i det norske transportsys-

temet. I tilfeller der samfunnsmessige hensyn tilsier det, er det lagt opp til at staten kan kjøpe både flyplass tjenester og flyrutetjenester på bedriftsøkonomisk ulønnsomme ruter. For luftfartsnæringen er det flyplassene som har kjennetegn av nettverksnæring, mens enkelte sider ved flyrutene er omtalt under avsnitt 5.2.2 om konkurransepolitikk.

Den enkelte flyplass vil ha en sterk markedsstilling i sitt geografiske område og begrense markedsmulighetene for konkurrerende flyplasser i nærliggende områder. Av 52 flyplasser med passasjertrafikk er 46 statlig drevet gjennom statsaksjeselskapet Avinor AS. De statlige flyplassene står for det aller meste av passasjertrafikken, og av private flyplasser er det kun Sandefjord Torp som har en vesentlig betydning som sjuende største flyplass med knapt 10 pst. av utenlandstrafikken. Rygge flyplass i Østfold fikk i 2004 konsesjon for sivil trafikk, men det er ennå ikke klart om det kommer i gang sivil flyplassdrift på Rygge. De norske flyplassene har også til en viss grad konkurranse fra flyplasser i utlandet og fra andre transportmidler.

Avinors hovedoppgaver er planlegging, utbygging og drift av de statlige lufthavnene samt fysikringstjenesten for sivil og militær luftfart. Avinors overordnede formål er å legge til rette for sikker, miljøvennlig og effektiv luftfart i alle deler av landet. Siden myndighetene fastsetter strukturen for flyplassene, kan Avinor ikke selv foreta endringer i flyplassnettverket eller endre åpningstider.

Luftfartstilsynet er skilt ut som et eget forvaltningsorgan under Samferdselsdepartementet, med ansvar for at luftfartsvirksomheten utføres på en sikker måte. Etablering og drift av flyplasser krever konsesjon fra Luftfartstilsynet.

Siden Avinor har en dominerende markedsposisjon, er Avinors flyplassavgifter fastsatt av Samferdselsdepartementet ved forskrift. Flyplassavgiftene (62 pst. av Avinors inntekter) er i hovedsak like for alle flyplasser, slik at inntekter ved de store, lønnsomme flyplassene er med på å finansiere underskudd ved de små regionalflyplassene. Staten kjøper også flyplass tjenester fra Avinors regionalflyplasser (5 pst. av Avinors inntekter). For Avinors betydelige kommersielle inntekter (33 pst. av Avinors inntekter) fra parkeringsvirksomhet, utleie av areal og salg av avgiftsfrie varer, har selskapet forretningsmessig frihet til selv å fastsette priser og vilkår. Samferdselsdepartementet satte ned undervegsavgiften for flytrafikk med 12 pst. fra 1. juli 2005. Avgiften er flyselskapenes betaling til Avinor for styringen av flytrafikken i det øvre luftrom. Avgiftsreduksjonen har sammenheng med effektiviseringstiltakene i Avinor.

5.2.5 Offentlig eierskap

Den offentlige eierandelen i norsk næringsliv er høyere enn i de fleste andre OECD-land, og fordel seg på en rekke selskaper og næringer. Noen få selskaper står imidlertid for en relativt stor andel av markedsværdien av det offentlige eierskapet. En stor del av statens eierskap er knyttet til utnyttning av naturressurser, naturlige monopoler eller distriktspolitiske hensyn. Et innslag av statlig eierskap i bankvesenet har bakgrunn i bankkrisen. I tillegg har staten porteføljeplaceringer gjennom Folketrygdfondet. Staten bidrar også med egenkapitalinvesteringer gjennom bl.a. Argentum Fondsinvesteringer AS, såkornfondene og SIVA SF.

Regjeringen har som mål å redusere det statlige eierskapet over tid, jf. St.meld. nr. 22 (2001–2002) Et mindre og bedre statlig eierskap. Formålene med offentlig eierskap kan i dag på mange områder ivaretas bedre ved andre virkemidler som f.eks. regulering, effektiv beskatning av grunnrente, konsesjoner eller statlig kjøp av tjenester. I den offentlige debatten har mye oppmerksomhet vært rettet mot betydningen av nasjonalt eierskap og statlig eierskap eller eierkapital som et virkemiddel for å styrke norsk eierskap. Internasjonalt er en stadig større andel av kapitalen notert på børs eid av utenlandske investorer. I Norge har imidlertid den utenlandske eierandelen i selskaper notert på Oslo Børs vært relativt stabil siden midten av 1980-årene. Det utenlandske eierskapet i selskaper notert på Oslo Børs er i dag verken spesielt høyt eller lavt i et internasjonalt perspektiv. Ved utgangen av juli 2005 var 35,5 pst. av verdiene på Oslo Børs eid av utlendinger, en økning på om lag 4 prosentpoeng fra 2004. De tilsvarende tallene for Sverige og Danmark var hhv. 34,6 pst. og 27,5 pst.

De siste årene har staten gjennomført salg av aksjer i flere statlig eide virksomheter. Verdien av salgene i særlig Telenor ASA og Statoil ASA har vært betydelige, selv om staten har beholdt en stor eierandel i disse selskapene. Selskapene SND Invest AS, Olivin AS, Arcus Gruppen ASA, NOAH Holding AS og Grødegaard AS er blitt fullt privatisert, jf. tabell 5.5. I andre tilfeller er statens eierandel blitt noe redusert i forbindelse med omstruktureringer, bl.a. ved etableringen av DnB NOR ASA og Yara International ASA. Ved utgangen av mai 2005 var nærmere 36 pst. av verdiene på Oslo Børs eid av det offentlige. Dette er en reduksjon på nesten 3 prosentpoeng fra 2004 og 7 prosentpoeng siden utgangen av 2002.

Eierskapet i selskaper med et forretningsmessig formål er i dag i stor grad samlet i Nærings- og

Tabell 5.5 Privatisering av selskaper med statlig eierandel. 2000–2005¹

Selskap	År for privatisering ²	Bokført egenkapital i privatiseringsåret Mill. kroner	Statens eierandel 1.1.2000 Pst.	Statens eierandel 1.9.2005 Pst.
Kommunalbanken AS	2000	705	100	80
Norsk Vekst ASA ³	2000	711	19,71	0
Norsas AS	2001	1	52	0
Norsk Medisinaldepot ASA ⁴	2001	611	81	0
Staten skogplanteskoler ⁵	2000/2001	18	100	0
Veterinærmedisinsk Oppdragssenter ⁶	2001	12	100	51
Graminor AS ⁷	2002	25	51	34
Moxy Trucks AS ⁸	2002	88	100	0
Grødegaard AS ⁹	2003/2005	14,1	100	0
Arcus-Gruppen ASA ¹⁰	2001/2003	639	100	0
A/S Olivin ¹¹	2001/2003	327	99,99	0
SND Invest AS ¹²	2003	1 066	100	0
NOAH Holding AS ¹³	2004	35	70,89	0
DnB NOR ASA ¹⁴	2001/2003	42 115	60,6	34
Telenor ASA ¹⁵	2000/2003/2004	42 567	100	54
Statoil AS ¹⁶	2001/2005	73 847	100	70,9

¹ Gjennomført før 1. september 2005.

² Privatisering er definert som reduksjon av statens eierandel gjennom salg av aksjer eller utvanning i forbindelse med kapitalutvidelse.

³ Ved etablering eide staten 49 pst. Staten har solgt seg trinnvis ned i selskapet. Siste nedsalg fant sted i januar 2000.

⁴ Staten har solgt seg trinnvis ned i selskapet. Siste nedsalg fant sted i september 2001. Tabellen viser bokført egenkapital 31. desember 2000.

⁵ Datterselskapene Sonsterud Skogplanteskole AS og Reiersøl og Lyngdal Skogplanteskoler AS ble solgt hhv. i januar 2000 og januar 2001. Statens skogplanteskoler var etter dette uten virksomhet og ble avvirket.

⁶ Stortinget har gitt fullmakt til at staten kan selge inntil 66 pst. av aksjene i VESO AS.

⁷ Reduksjonen av statens eierandel skjedde gjennom en kombinasjon av salg av aksjer og utvanning.

⁸ Staten overtok selskapet fra A/S Olivin i desember 2000 og skjøt inn ny aksjekapital på 50 mill kroner. Staten solgte 51 pst. av aksjene i april 2002. Moxy ble slått konkurs i februar 2003. Konkursbehandlingen ventes avsluttet høsten 2005.

⁹ Staten reduserte sin eierandel i Grødegaard AS til 52 pst. i mai 2003 gjennom en rettet emisjon. Staten solgte seg helt ut av Grødegaard med virkning fra 1. juli 2005.

¹⁰ Arcus AS ble etablert som et helstatlig selskap i 1996 i forbindelse med omorganiseringen av virksomheten til A/S Vinmonopole. I 2001 ble 66 pst. av aksjene solgt. Gjenværende eierandel ble solgt i 2003.

¹¹ Statens gjenværende aksjepost på 51 pst. i A/S Olivin ble solgt i juni 2003.

¹² Staten solgte samtlige aksjer i SND Invest AS i september 2003. Tabellen viser bokført egenkapital 27. august 2003.

¹³ Staten solgte sin eierandel i NOAH Holding AS i desember 2003, i forbindelse med at alle aksjonærene solgte sine aksjer.

¹⁴ Postbanken ble innfusjonert i DnB i 1999. Statens eierandel i det nye bankkonsernet utgjorde 60,6 pst. Våren 2001 ble statens eierandel redusert med 13,4 pst. til 47,28 pst. gjennom salg av aksjer. Som følge av fusjonen mellom DnB og Gjensidige NOR ble statens eierandel redusert til i underkant av 34 pst. Gjennom kjøp av aksjer i markedet er statens eierandel i DnB NOR senere økt til 34 pst.

¹⁵ Staten reduserte sin eierandel fra 77,7 pst. til 62,7 pst. gjennom salg av aksjer i juni/juli 2003. I mars 2004 reduserte staten sin eierandel ytterligere til 53,1 pst. gjennom salg av aksjer. Eierandelen er siden økt til om lag 54 pst. Stortinget har gitt staten fullmakt til å redusere sin eierandel i Telenor ASA ned til 34 pst. som ledd i strategiske transaksjoner. Tabellen viser bokført egenkapital 31. desember 2003

¹⁶ Statoil ble delprivatisert og børsnotert 18. juni 2001. Ytterligere nedsalg skjedde i juli 2004 og februar 2005. Tabellen viser bokført egenkapital for Statoil 30. juni 2004. Stortinget har gitt staten fullmakt til å redusere statens eierandel ned til 66,67 pst.

Kilde: Finansdepartementet.

handelsdepartementet. Målet har vært å styrke den generelle foretningmessige kompetansen og skape et større skille mellom staten som eier og som tilsyns- og reguleringsmyndighet. Statens eierinteresser i entreprenørselskapet Mesta AS ble

overført fra Samferdselsdepartementet 1. juli 2005. De årlige eierberetningene som Nærings- og handelsdepartementet har publisert siden 2003, bidrar til bedre oversikt over forvaltningen av det statlige eierskapet.

5.2.6 Næringslovgivning og forenkling

Lofter og forskrifter fastsetter krav og rettigheter som griper inn i utøvelse av næringsvirksomhet. Regelverk som retter seg direkte mot bedrifter, omfatter f.eks. registrering, regnskap, skatt, arbeidsmiljø, foretaksnavn mv. Men også regelverk for andre samfunnsområder eller allmenne hensyn berører bedrifter i ulike sammenhenger, f.eks. krav satt ut fra miljøhensyn eller produksjon av offisiell statistikk. Overholdelse av regelverket medfører ressursbruk både i bedriftene og i offentlig forvaltning, knyttet til bl.a. opplæring i og forståelse av regelverket, rutiner og systemer for oppfølging, innrapportering og kontroll.

Offentlige regelverk sikrer en rekke rettigheter for personer og selskaper, og legger til rette for å løse mange fellesoppgaver i samfunnet. Tiltak for å redusere administrative kostnader må derfor inngå i en samlet vurdering av nytte og kostnader ved det aktuelle regelverket. Et oversiktlig og lett forståelig regelverk vil redusere administrative kostnader ved å etterleve regelverket, og kan i tillegg redusere transaksjonskostnader i markedene og bidra til mer effektiv gjennomføring av offentlige tiltak. På enkelte områder kan det imidlertid være behov for ny regulering, f.eks. ved etablering av nye konkurransemarkeder på områder som tidligere var offentlige monopoler. I slike tilfeller vil regelverk som beskriver produsentenes rettigheter og plikter, ofte komme i stedet for administrative vedtak og skjønnsavgjørelser. Dette vil bidra til større forutsigbarhet for næringslivet og forbrukerne.

Regjeringen la i juni 2005 fram en handlingsplan for *Et enklere Norge 2005–2009*, som er en videreføring av arbeidet med forenkling overfor næringslivet. Målet er fortsatt at norsk regelverk skal være minst mulig ressurskrevende å etterleve, og er i denne handlingsplanen for første gang tallfestet til en reduksjon med 25 pst. i næringslivets administrative kostnader ved etterlevelse av regelverk innen utgangen av 2012. Tiltak for å redusere næringslivets oppgavebyrde er nærmere omtalt i Revidert nasjonalbudsjett 2005, avsnitt 3.7.

Elektronisk kommunikasjon bidrar til å redusere belastningen av offentlige oppgaveplikter og gi raskere tilgang til offentlige tjenester. Samtidig gir elektronisk innsending grunnlag for økt gjenbruk av data, slik at offentlige etater kan samordne innsamlingen bedre. Altinn ble etablert i 2004 som en portal, dvs. et felles nettsted, for innlevering av offentlige skjemaer over internett. I dag deltar 10 etater i samarbeidet, og næringslivet bruker i økende grad Altinn. Om lag 85 skjemaer kan nå rapporteres elektronisk gjennom løsningen.

Eksempelvis ble vel 51 pst. av merverdiavgiftsoppgavene i andre termin 2005 levert elektronisk, en økning på nesten 10 prosentpoeng fra forrige termin. Et foreløpig overslag viser at i år har 60–70 pst. av selskaper og personlig næringsdrivende levert sine selvangivelser gjennom Altinn, mot vel 40 pst. i 2004.

Altinn videreutvikles med sikte på å at alle elektroniske tjenester overfor næringslivet skal være inkludert i løpet av 2008, bl.a. innrapporteringer, søknadsskjemaer og informasjon om offentlige ordninger og regelverk. Allerede fra august 2005 er det mulig å motta informasjon og meldinger fra det offentlige gjennom Altinn. Først ute med toveis kommunikasjon er Regnskapsregisteret i Brønnøysund, som nå gir tilbakemelding til innsender om godkjent årsregnskap.

Helse, miljø og sikkerhet (HMS) er underlagt flere ulike regelverk. Arbeid med forenkling og samordning av regelverk og tilsynsstruktur har pågått siden begynnelsen av 1990-årene. For at små og mellomstore bedrifter enklere skal kunne finne fram til de bestemmelsene som er særlig viktige for den enkelte bransje, er det fra september 2005 etablert en internettbasert regelverksveiviser for HMS-området. Veiviseren omfatter regelverket til etatene for næringslivsrettet tilsyn, dvs. Statens forurensningstilsyn, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Arbeidstilsynet, Næringslivets sikkerhetsorganisasjon og Mattilsynet. Veiviseren skal gradvis tilrettelegges for flere bransjer fram til utgangen av 2007.

Plan- og bygningsloven er under gjennomgang. Planlovutvalget har lagt fram forslag til å modernisere plansystemet i dagens lov, jf. NOU 2003: 14. Bygningslovutvalget avga sin endelige innstilling i juni 2005, jf. NOU 2005: 12. Flere endringer i loven er allerede vedtatt. Det er innført tidsfrister for kommunenes behandling av byggesaker og reguleringsplanforslag, samt begrensninger i adgangen til å fremme innsigelser og klager. Fra april 2005 gjelder krav til konsekvensutredning også for kommunale og fylkeskommunale arealplaner for utbygging. Videre la Regjeringen fram forslag til lovbestemmelser om utbyggingsavtaler, jf. Ot.prp. nr. 22 (2004–2005), som ble vedtatt i Stortinget. De nye lovreglene setter grenser for hva kommuner kan avtale med utbygger eller grunneier, og bidrar dermed til forutberegnelighet for utbyggere og kommunens innbyggere. Stortinget har i tillegg bedt om at det forskriftsfestes et forbud mot avtaler som inneholder vilkår om bidrag til offentlige tiltak som skoler, sykehjem, barnehager mv. Forskriften skal forelegges Stortinget før lovendringer og forskrift trer i kraft.

Tabell 5.6 Endring i antall skjemaer ved statlige oppgaveplikter for næringsdrivende

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nye, registrerte skjemaer	69	10	4	10	14	19	22
Samordnings- og forenklingstiltak	-29	-5	-18	-7	-4	-28	-33

Kilde: Oppgaveregisteret.

Tabell 5.7 Endret belastning for næringslivet ved statlige oppgaveplikter. Beregnet antall årsverk

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nye, registrerte skjemaer	60,4	11,3	16,3	1,8	2,7	8,8	30,6
Samordnings- og forenklingstiltak .	-12,5	-15,6	-32,0	-65,5	-90,4	-52,0	-78,3

Kilde: Oppgaveregisteret.

På grunnlag av utvalgenes innstillinger arbeider Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet med forslag til en bedre struktur i plan- og bygningsloven, bl.a. bedre samsvar mellom plandelen og bygningsdelen. Det er også behov for en bedre samordning med sektorlovene. Arbeidet tar sikte på at plan- og bygningsloven skal bli mer brukervennlig og moderne. Bygningslovutvalget har foreslått bl.a. et enklere og klarere søknadssystem, ytterligere tidsfrister for saksbehandlingen og ytterligere begrensninger i klageadgangen. Mekling foreslås innført som alternativ til tradisjonell klagebehandling. Forslagene er sendt på høring med frist 1. desember 2005.

Oppgaveregisteret, som er ett av Brønnøysundregistrene, er sentralt i arbeidet med å hindre overflødig innsamling og registrering av opplysninger. Hovedoppgaven er å holde løpende oversikt over næringslivets oppgaveplikter, og finne muligheter for samordning og forenkling. Registeret omfatter næringslivets oppgaveplikter overfor statlige myndigheter.

Belastningsstatistikk over statlige oppgaveplikter, som viser både antall skjemaer og tidsbruken hos de næringsdrivende, utarbeides av Oppgaveregisteret. Antall årsverk er beregnet på grunnlag av etatenes vurdering av tidsforbruket ved forarbeid og utfylling av skjemaene, kombinert med antall innsendte skjemaer. Flere etater innhenter imidlertid opplysninger om belastningen fra oppgavegi-verne. Selv om den anslåtte belastningen kan avvike fra den faktiske tidsbruken i bedriftene, gir statistikken en indikasjon på utviklingen i det totale belastningsnivået over tid. Størrelsesorden av endringene må ses i forhold til 674 statlige skjemaer pr. 31. desember 2004, som medførte en

anslått belastning for næringslivet på 6 522 årsverk totalt.

Tabell 5.6 viser antall nye oppgaveplikter som er innført fra 1998 til utgangen av 2004, og iverksatte samordnings- og forenklingstiltak (dvs. enklere skjemaer, redusert innsamling, elektronisk innrapportering og mer samarbeid mellom etatene). Den beregnede effekten i antall årsverk er illustrert i tabell 5.7. Siden Oppgaveregisteret startet sitt arbeid, er det registrert 124 samordnings- og forenklingstiltak, som anslås å ha redusert næringslivets oppgaveplikter med til sammen 346 årsverk. Overgang til elektronisk innrapportering utgjør relativt lite av belastningsreduksjonen (13 årsverk, herav 8 årsverk knyttet til Altinn). Veksten i elektronisk innrapportering i år er imidlertid ennå ikke innarbeidet i statistikken. Det ble innført nye oppgaveplikter i 2004, i hovedsak Aksjonærregisteroppgave (Skattedirektoratet) og Melding om foretakssammenslutning (Konkurransetilsynet).

Offentlig regelverk påfører næringslivet administrative kostnader utover det som er knyttet til oppgaveplikter. Det er en begrenset del av regelverkskostnadene som rapporteres i belastningsstatistikken, og tallene er ikke brutt ned på den enkelte regel eller bestemmelse som skaper belastningen. Nærings- og handelsdepartementet har derfor satt i gang mer inngående undersøkelser av næringslivets kostnader ved å etterleve sentrale regelverk. Undersøkelsene har vært utført av ulike konsulentfirmaer, og er basert på dybdeintervjuer med et lite antall bedrifter som er særlig berørt av det aktuelle regelverket. Metoden som brukes, gir en detaljert kartlegging av hvilke bestemmelser og regelverk som er særlig belastende, og dermed nyttig informasjon om hvor det er aktuelt å vurdere forenklingforslag. Resulta-

tene kan også gi en indikasjon på de samlede kostnadene for næringslivet, men det vil være usikkerhet ved slike anslag bl.a. fordi dette ikke er en statistisk metode for å tallfeste kostnader. Hittil er det gjennomført undersøkelser av regelverkene for merverdiavgift og særavgifter, jf. Revidert nasjonalbudsjett 2005, avsnitt 4.2.6, og av regelverkene på HMS-området.

5.3 Næringsstøtte

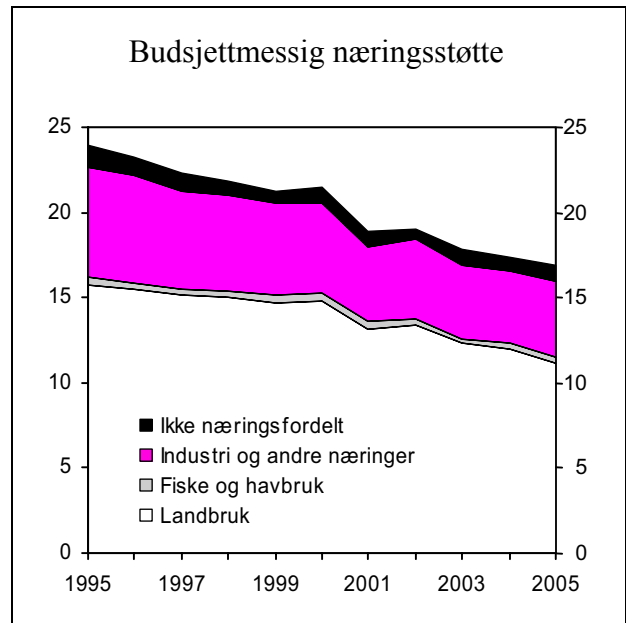
5.3.1 Utvikling i næringsstøtten

Offentlige tiltak som gir en bedrift eller en gruppe av bedrifter særskilte økonomiske fordeler, kan defineres som næringsstøtte. Næringsstøtten kan ha mange former, fra rene tilskudd til skjerming fra utenlandsk konkurranse.

All næringsstøtte vil påvirke konkurransen mellom bedrifter og næringer og dermed hvordan ressursene i økonomien brukes. Samtidig er det realøkonomiske kostnader knyttet til å finansiere næringsstøtten. Det er derfor viktig at målene for de enkelte tiltakene presiseres, og at tiltakene jevnlig evalueres for å sikre at målene oppnås på en kostnadseffektiv måte. Næringsstøtten må bidra til å utløse tiltak som er samfunnsøkonomisk lønnsomme, f.eks. ved å motvirke markedssvikt. I motsatt fall vil næringsstøtten lett kunne bidra til lavere verdiskaping og et næringsliv som har liten evne til innovasjon og omstilling. For en nærmere omtale av ulike begrunnelser for næringsstøtte, vises det til avsnitt 5.2.1 i Nasjonalbudsjettet 2004.

Finansdepartementet gjennomfører årlig beregninger av *budsjettmessig næringsstøtte*, jf. figur 5.2. Beregningene omfatter støtteordninger som finansieres over statsbudsjettets utgiftsside, dvs. tilskudd, lån eller garantier gitt på gunstige vilkår, samt manglende krav til avkastning på statlig aksjekapital. Med unntak for låne- og garantiordninger er rene administrasjonskostnader for å drive støtteordningene ikke medregnet. Overføringer til kringkasting, jernbane, flyrutene i kortbanenettet, post og buss er ikke tatt med. Nettokostnadene knyttet til fordelaktige skatte- og avgiftsregler for enkelte deler av næringslivet (skatteutgifter) framkommer ikke som budsjettmessig næringsstøtte, men er beregnet og presentert særskilt i tabell 5.9.

Den totale næringsstøtten over budsjettets utgiftsside var 17,4 mrd. kroner i 2004. Dette er en nedgang på 2,2 pst. fra nivået i 2003 regnet i faste priser. Næringsstøttens andel av BNP har falt fra 2,0 pst. i 1995 til 1,0 pst. i 2004. Figur 5.2 illustrerer hvordan den samlede støtten over budsjettets



Figur 5.2 Statlig budsjettmessig næringsstøtte fordelt etter næring. Mrd. 2004-kroner.

Kilde: Finansdepartementet.

utgiftsside fordeler seg på hovednæringer. Utbetalingene fra horisontale støtteordninger, dvs. støtteordninger som i utgangspunktet er tilgjengelige for bedrifter i alle eller de fleste næringer, er fordelt etter mottakernæring.

Landbruksstøtten utgjør nesten 70 pst. av næringsstøtten over budsjettets utgiftsside i 2004. Det meste av den budsjettmessige støtten til landbruket gis over jordbruksavtalen som inngås mellom staten og jordbruksorganisasjonene, jf. nærmere omtale nedenfor.

I tabell 5.8 er den totale næringsstøtten fordelt etter formål. En slik kategorisering vil inneholde elementer av skjønn. En del støtteordninger kan oppfylle flere formål samtidig. I tabellen er støtten søkt plassert etter det primære formålet for den aktuelle ordningen. Det framgår at støtte *forbeholdt bestemte næringer* (næringsspesifikk støtte) fortsatt utgjør en vesentlig andel av næringsstøtten.

Ved siden av landbruk mottar nå *sjøfart* betydelig driftsstøtte over budsjettets utgiftsside. En ordning med tilskudd til fergereederiene i utenriksfart trådte i kraft fra juli 2002. Fergereederiene får refundert inntektsskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift på lønnen til mannskap innenfor ordningen. Ordningen ble utvidet til også å gjelde offshorefartøyer i NOR-registeret fra 1. juli 2003. Sjøfartsnæringen mottar i tillegg støtte ved at rederiene får refundert en gitt prosent av sine brutto lønnsutgifter for visse fartøyper.

Tabell 5.8 Statlig budsjettmessig næringsstøtte etter formål. Nettokostnader. Mill. 2004-kroner¹

Formål	1995	2000	2003	2004	2005
<i>Horisontal støtte</i> ²	4 216	3 495	3 075	3 162	3 787
Herav:					
FoU ³	834	738	493	468	678
Regional ⁴	1 795	1 743	1 561	1 728	2 242
SMB ⁵	606	430	338	437	297
<i>Næringsrettet støtte</i> ⁶	19 536	17 951	14 753	14 280	13 111
Herav:					
Landbruk	15 636	14 802	12 316	11 992	11 152
Fiske og havbruk	387	296	168	165	160
Skipsbygging	1 558	1 615	760	165	29
Sjøfart	461	338	699	1 020	1 044
Sum	23 752	21 446	17 828	17 442	16 899

¹ Deflatert med prisindeksen for BNP, Fastlands-Norge.² Omfatter også støtte til enkelte arbeidsmarkedstiltak (støtte til bedriftsintern opplæring og andel av støtte til utdanningsvikariat-er).³ Omfatter bare støtte til prosjekter der næringslivet er en direkte kontraktspartner, dvs. direkte bedriftsrettet forskningsstøtte.⁴ Omfatter også støtte til ulike tiltaksarbeid for regional utvikling. Den direkte støtten utgjorde vel 1 mrd. kroner i 2004.⁵ Omfatter bl.a. utbetalinger fra Innovasjon Norges landsdekkende tilskuddsordning, veiledning, etablererstipend, SMB-program for eksport og såkornfondene.⁶ Omfatter også bl.a. utbetalinger fra de særskilte bevilgningene til prosjektrettet teknologiutvikling i petroleumsvirksomheten og støtte til statsaksjeselskap.

Kilde: Finansdepartementet.

Støtten til *skipsbygging* er vesentlig redusert, og fases ut etter hvert som støtteberettigede byggekontrakter blir sluttført. Ordningen med kontrakttilskudd til verft for bygging av skip ble avvirket for kontrakter inngått f.o.m. 1. januar 2001, og siste utbetaling var i 2004. En ny, mer begrenset støtteordning for deler av skipsbyggingsindustrien ble innført i 2003 og avvirket i mars 2005, jf. omtale av EUs tilleggsforordning for støtte til skipsbygging i avsnitt 5.3.2.

Hovedavtalen for *fiskeriene* (fiskeriavtalen) ble avvirket fra 1. januar 2005. Enkelte støtteordninger for fiskeriene videreføres likevel innenfor egne bevilgninger.

Støtten til *tapsbringende statsselskap* er i stor grad avvirket. Etter 2001 er det heller ikke bevilget tilskudd til Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS på Svalbard, som er det siste store industriforetaget som har mottatt årlige tilskudd. Manglende avkastning på aksjekapitalen i SIVA, som også omfatter IT-Fornebu, var med å øke støtten til statselskap i årene 2001–2004.

En økning i den generelle *regionalstøtten* over budsjettets utgiftsside i 2004 og 2005 må bl.a. ses i sammenheng med omlegging av ordningen med

differensiert arbeidsgiveravgift som følge av pålegg fra EFTAs overvåkningsorgan, ESA, jf. omtale i avsnitt 5.3.2.

Nettokostnadene knyttet til *særskilte skatte- og avgiftsregler* for enkelte deler av næringslivet (skatteutgifter) er oppført i tabell 5.9. Tabellen viser beregnede skatteutgifter i 2004 og 2005 fordelt etter formål. I tabellen er det bare tatt med den delen av skatteutgiftene som er direkte rettet mot næringsaktører.

Som det framgår av tabellen, øker den nærings-spesifikke og regionale støtten samt den bedrifts-rettete forskningsstøtten vesentlig dersom en tar med støtte i form av skatte- og avgiftslempninger.

Sjøfart er den enkeltneringen som mottar mest nærings-spesifikk støtte i form av særskilte skatte-regler. Etter hvert er skatteutgiften også til *land-bruket* blitt høy sammenliknet med de fleste andre sektorer. Innføring av inntektsfradrag ved beskatning av næringsinntekt fra jord og hagebruk i 2000 har bidratt til dette. Den samlede skatteutgiften knyttet til særskilte ordninger for landbruket i 2004 er beregnet til om lag 1 mrd. kroner. Fiskerinæringen får også betydelig støtte i form av skatteutgifter.

Tabell 5.9 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet¹. Mill. kroner

Formål	2004	2005
<i>Regional</i>	4 610	4 470
– Regionalt differensiert arbeidsgiveravgift ²	4 560	4 400
– Dobbel avskrivningssats for forretningsbygg i distriktene	i.b.	i.b.
– Forbruksavgift for elektrisk kraft – fritak for Nord-Troms og Finnmark ³	50	70
<i>FoU</i>		
– Skattefradrag for FoU-kostnader	1600	1600
<i>Sjøfart</i>	3 470	3 470
– Særskilte skatteregler for rederier ⁴	1480	1480
– Høy avskrivningssats innenriks skipsfart ⁵	65	65
– Særfradrag for sjømenn	350	350
– Fritak for og redusert CO ₂ -avgift ⁶	120	120
– Fritak for og redusert SO ₂ -avgift ⁷	20	20
– Skattefritt hyretillegg for sjøfolk	135	135
– Avgiftsfritt salg av alkohol og tobakk ⁸	1 300	1 300
<i>Fiske</i>	520	505
– Høy avskrivningssats fiskefartøy ⁵	45	45
– Særfradrag for fiskere	200	200
– Fritak for og redusert CO ₂ -avgift og SO ₂ -avgift ⁹	275	260
<i>Landbruk</i>	975	1000
– Særskilte skatteregler for skogbruk	105	105
– Lav trygdeavgift for jordbruk og skogbruk ¹⁰	270	270
– Særskilt fradrag i næringsinntekt for landbruk	580	580
– Særfradrag for reindrift	5	5
– Forbruksavgiften for elektrisk kraft – fritak for veksthus	15	40
<i>Luftfart</i>		
– Fritak for eller redusert CO ₂ -avgift og SO ₂ -avgift	100	100
<i>Sildemel og treforedling</i>		
– Redusert CO ₂ -avgift	50	50
<i>Industri</i>		
– Forbruksavgift for elektrisk kraft – fritak og redusert avgift for industri mv. ¹¹	2 300	5 100
<i>Transport (generell)</i>	1 015	1 210
– Lav avgift på autodiesel ¹²	1 450	1 650
– Årsavgift for lastebiler og trekkbiler	-135	-140
– Omregistreringsavgift for busser og lastebiler	-300	-300

Forts. tabell 5.9

Formål	2004	2005
– Engangsavgift på motorvogner – varebiler til næringsformål (sanksjon)	i.b.	i.b.
<i>Horisontal (generell)</i>	-50	-150
– Dokumentavgift – næringslivets innbetalinger	-600	-700
– Høy avskrivningssats for maskiner mv.	550	550

- ¹ Tabellen omfatter skatteutgifter og -sanksjoner som kan knyttes direkte til næringslivets skatte- og avgiftsinnbetaling, jf. avsnitt 4.5. Skattesanksjoner er oppgitt som negative tall.
- ² Ordningen er endret fra 1. januar 2004, jf. St.prp. nr. 1(2003–2004) Skatte-, avgifts- og tollvedtak.
- ³ Ingen regional favorisering av næringslivet i regionen første halvår 2004, jf. note 10 under.
- ⁴ Basert på gjennomsnittlig regnskapsmessig resultat for perioden 2000 til 2003.
- ⁵ Skatteutgiften er beregnet på bakgrunn av gjennomsnittlige investeringer for perioden 2000 til 2002 og er regnet i nåverdi.
- ⁶ Godstransport i innenriks sjøfart og supplyflåten. Skip i utenriksfart er omfattet av samme særregel, men er ikke medregnet.
- ⁷ Supplyflåten. Skip i utenriksfart er omfattet av de samme særreglene, men er ikke medregnet i skatteutgiftstabellen.
- ⁸ Estimert skatteutgift knyttet til avgiftsfritt salg av alkohol og tobakk om bord i ferger. Det foreligger ikke estimat for avgiftsfritt salg om bord i fly.
- ⁹ Unntaket for SO₂-avgiften gjelder fiske i fjerne farvann.
- ¹⁰ Anslaget overvurderer den faktiske skatteutgiften noe, jf. note til tabell 4.8 i avsnitt 4.5.
- ¹¹ All næringsvirksomhet var midlertidig fritatt for el-avgiften første halvår 2004, jf. omtale i Revidert nasjonalbudsjett 2004 og St. prp. nr. 63 (2003–2004). Skatteutgiften er kun beregnet for annet halvår 2004 da industrien (og veksthusnæringen) etter 1. juli er fritatt eller betaler en sterkt redusert avgiftssats på nivå med EUs minimumssats, mens annen næringsvirksomhet ilegges full avgift.
- ¹² Grunnlaget for beregningen er avgiftsforskjell pr. liter mellom bensinavgift og autodieselavgift.

Kilde: Finansdepartementet.

Skattefradrag for næringslivets *kostnader til forskning og utvikling*, Skattefunn, ble innført fra 2002 for små og mellomstore foretak, og utvidet fra 2003 til å omfatte alle foretak uansett størrelse. Omfanget av skattefradragsordningen har medført at den direkte forskningsstøtten til næringslivet nå er vesentlig større i form av skatteutgifter enn i form av tilskudd. Skattefradragsordningen er under evaluering, jf. omtale i avsnitt 5.3.3.

Statlig næringsstøtte kan også gis i form av ordninger som verken kommer fram på statsbudsjettets utgiftsside eller kan regnes som skatteutgifter. Slik støtte kan bestå i skjerming fra utenlandsk konkurranse, konsesjonsregler som begrenser etableringer innenfor en næring, eller annen regulering som gir fordeler til særskilte virksomheter.

Med unntak av jordbruk og store deler av næringsmiddelsektoren, er det få næringer som er støttet gjennom importvern. Nesten all import av industriprodukter til Norge er nå tollfri. Klær og enkelte andre ferdigsydde tekstiler har imidlertid fortsatt en viss tollbeskyttelse. Tollsatsene er til dels meget høye for jordbruksvarer som produseres i Norge, mens de er lave for jordbruksvarer som ikke produseres her i landet. I EØS-området er nedbyggingen av ikke-tollmessige handelshindre kommet langt. En rapport offentliggjort av Europakommisjonen i 2002 avdekket imidlertid at gjensstående handelshindre i EU er mye mer omfat-

tende for tjenester enn for varer. Kommisjonen la i januar 2004 fram et direktivforslag om tjenester. Målet er å skape et effektivt indre marked for tjenester. Direktivforslaget er EØS-relevant, og Regjeringen sendte sine kommentarer i november 2004. Forslaget til tjenstedirektiv behandles nå i Rådet og i Europaparlamentet.

Deregulering av kraftmarkedet i 1990-årene berørte ikke Statkrafts kraftkontrakter på myndighetsbestemte vilkår med den kraftintensive industrien og treforedlingsindustrien. Disse kontraktene omfatter i dag om lag 12,9 TWh/år, noe som utgjør om lag en tredel av kraftforbruket til denne delen av industrien. Kraftkontraktene løper i all hovedsak ut i perioden fram til 2011. I tillegg disponerer industrien om lag 4 TWh/år knyttet til avtaler fra 1960-tallet om foregrepet hjemfall, hvorav avtaler for 2,2 TWh/år løper helt fram til 2030.

5.3.2 Internasjonale rammevilkår

I *internasjonale avtaler* legges det økende vekt på å regulere næringsstøtten. EØS-avtalen, WTO-avtalen om subsidier og utjevningssavgifter og Avtalen om landbruk i WTO har hatt økende betydning for omfanget og utformingen av næringsstøtten.

Utforming av en ny avtale for landbruket står sentralt i den pågående *forhandlingsrunden i WTO*. WTOs hovedråd vedtok 1. august 2004 rammever-

Tabell 5.10 Samlet støtte, PSE¹, i prosent av produksjonsverdien² i jordbruket for noen OECD-land

Land	1986–88	2002–2004	2002	2003	2004
Australia	8	4	5	4	4
Canada	36	22	21	25	21
EU ³	41	34	34	36	33
Island	77	70	70	72	69
Japan	61	58	58	59	56
Korea	70	63	65	61	63
New Zealand	11	2	2	2	3
Norge	71	71	74	72	68
Sveits	78	71	73	71	68
USA	22	17	18	15	18
Gjennomsnitt OECD	37	30	31	30	30

¹ PSE («Producer Support Estimate») er definert som summen av budsjettstøtte og skjermingsstøtte. Skjermingsstøtten er definert som forskjellen mellom innenlandsk produsentpris og en referansepris multiplisert med produsert mengde. Referanseprisen er et uttrykk for verdensmarkedsprisen. Skjermingsstøtten er fratrukket foravgifter og omsetningsavgift.

² Produksjonsverdien er her regnet som summen av produksjonsinntekter og budsjettstøtte.

³ EU-12 1986–94, EU-15 f.o.m. 1995.

Kilde: OECD.

ket for de videre forhandlingene. Rammeverket inneholder bl.a. retningslinjer for forhandlingene om landbruk og markedsadgang for industrivarer, herunder fisk, samt subsidier og antidumping. Etter 2004 har framdriften på de fleste forhandlingsområdene vært begrenset. Forhandlinger om forenklinger av handelsprosedyrer er også startet opp. WTOs sjette ministerkonferanse vil bli holdt i Hong Kong i desember 2005.

Rammeavtalen legger opp til betydelig reduksjon i handelsvridende støtte til landbruket, avvikling av eksportsubsidier og vesentlig forbedret markedsadgang for landbruksvarer. Avtalen legger prinsipper og føringer for den videre forhandlingsprosessen, men det gjenstår å avklare og konkretisere de nye forpliktelsene på de ulike forhandlingsområdene. Det skal tas spesielle hensyn til utviklingslandenes behov ved utforming av de nye bestemmelsene om handel med landbruksvarer. Det skal også tas hensyn til ikke-handelsmessige forhold. Fra norsk side ble det ved inngåelse av rammeavtalen lagt vekt på at den åpner for særordninger for markedsadgang for sensitive produkter, og videre at det gjennom en egen ordning åpnes for at Norge kan videreføre en ikke ubetydelig del av vår areal- og dyrestøtte. Samtidig er det et hovedprinsipp i avtalen at land med de høyeste tollsatsene og de høyeste nivåene på handelsvridende støtte skal påta seg de største reduksjonsforpliktelsene. Norge har høy tollbeskyttelse for viktige produkter i norsk landbruk. Støttenivået i Norge er

blant de høyeste i verden pr. produsert enhet. Det er grunn til å anta at en ny WTO-avtale vil kreve aktive tilpasninger i norsk landbruk og landbrukspolitikk. Omfanget av konsekvensene vil imidlertid først være klart når avtalen er ferdigforhandlet.

I dette perspektivet er det nødvendig å videreføre og forsterke en landbrukspolitikk som legger til rette for et mer konkurransedyktig og robust jordbruk. Effektivisering og kostnadsreduksjoner er nødvendig for at det skal være mulig å opprettholde et variert jordbruk over hele landet. I løpet av de siste 10 årene har antall bruk blitt redusert med 35 pst., eller nesten 30 000 enheter. Antall årsverk er redusert fra 90 000 til 66 000. Jordbruksarealet har økt svakt i samme periode. Fremdeles er norsk jordbruk dominert av små enheter med et svært høyt kostnadsnivå i internasjonal målestokk. Det samlede støttenivået har endret seg lite ifølge OECDs støttestørrelsesberegninger, jf. tabell 5.10. Samlet støtte, inklusiv beregnet skjermingsstøtte som følge av handelshindre, utgjorde om lag 20 mrd. kroner i 2004 av en total brutto næringsinntekt på 29,4 mrd. kroner. Samlet støtte utgjør om lag 300 000 kroner pr. årsverk. Budsjettstøtten alene utgjør om lag 0,5 mrd. kroner mer enn samlet vederlag til arbeid og egenkapital i sektoren.

Regjeringen har de siste årene iverksatt tiltak for å styrke næringens evne og mulighet til å møte framtidige utfordringer, bl.a.:

- Utvidete konsesjonsgrenser i kraftfôrkrevende husdyrproduksjon

- Mer fleksibel omsetning av melkekvoter
- Økt maksimal melkekvote pr. bruk
- Fjerning av aktivitetskrav for samdrifter
- Mulighet for økt avstand mellom deltakere i samdrift
- Bedre harmonisering av rammevilkårene for samdrift og andre foretak
- Redusert favorisering av småskaladrift i tilskuddssystemet
- Mer fleksible investeringsstøtteordninger
- Markedsregulering for kylling vedtatt opphevet fra 1. januar 2007
- Redusert priskontroll ved omsetning av landbrukseiendommer

Færre bruk og mindre arbeidsforbruk i sektoren vil redusere det tradisjonelle landbrukets rolle i norsk distrikts- og bosettingspolitikk. Det vil her være regionale forskjeller. Arbeidet med å modernisere landbrukspolitikken og utvikle mer samlede strategier har Landbruks- og matdepartementet kalt Landbruk Pluss. Landbruk Pluss skal legge til rette for at effektiviseringen kombineres med ny næringsutvikling slik at målet om levende og aktive bygdesamfunn skal kunne realiseres.

For norsk *fiskerinæring* er det viktig med forbedringer i WTO-avtalen. Handel med fisk og fiskevarer er et av de mest beskyttede vareområdene internasjonalt. I mange markeder møter eksport av sjømat hindringer i form av toll og nasjonale krav på veterinær- og sanitærområdet. Markedsadgang har stor betydning for fiskerinæringen, som eksporterer over 95 pst. av produksjonen.

EU er det viktigste markedet for norsk fisk og fiskevarer. Deler av fiskeeksporten er sikret tollfrihet gjennom EØS-avtalen, men det gjelder ikke for flere av de viktigste produktene (bl.a. laks, makrell, sild og reker). EØS-avtalen hindrer heller ikke at norsk eksport kan bli møtt med antidumpingtiltak og andre konkurranseregulerende virkemidler fra EUs side. Utvidelse av EU med ti nye medlemsland fra 1. mai 2004 medførte at tollfriheten Norge hadde med disse landene gjennom EFTAs frihandelsavtaler, bortfalt. Dette er delvis kompensert, i hovedsak gjennom tollfrie kvoter for pelagiske produkter (sild og makrell) og en økning i kvoten på pillede reker.

Den norske oppdrettsnæringen har i over 15 år møtt hindringer i flere markeder. USA har siden 1991 anvendt antidumpingtiltak overfor hel laks fra Norge. I 1997 inngikk Norge en avtale med EU som bl.a. fastsatte en minstepris på norsk laks i EU-markedet. Lakseavtalen opphørte fra slutten av mai 2003, men enkelte oppdrettere innenfor EU fortsatte sine klager mot import av laks. Fra august

2004 innførte Europakommisjonen midlertidige beskyttelsestiltak i form av tollkvoter, og fra februar 2005 varige og mer omfattende tiltak i form av tollkvoter og en minstepris. Etter motstand fra flere EU-land ble tiltakene avløst med midlertidige antidumpingavgifter mot norsk laks fra april 2005. I juli 2005 inngikk Europakommisjonen og den norske laksenæringen en midlertidig forståelse om minste importpris og et rammeverk for forhandlinger om en langsiktig løsning. Som følge av forståelsen ble EUs antidumpingavgifter på norsk laks erstattet med en minste importpris. For import av ørret innførte Europakommisjonen fra september 2003 en midlertidig straffetoll på import av stor ørret fra bl.a. Norge, som året etter ble avløst med en femårig antidumpingavgift.

Regjeringen arbeider for at den pågående forhandlingsrunden i WTO skal føre til betydelige forbedringer i betingelsene for handel med sjømat. Det gjelder både reduksjon av tollsatser på fisk og fiskevarer, regelverk om antidumping- eller anti-subsidietiltak og regelverk om ikke-tollmessige handelshindringer. Rammeverket som ble vedtatt av WTOs hovedråd 1. august 2004, er et godt grunnlag for videre forhandlinger på fiskeriområdet. Det vil imidlertid ta noe tid å avslutte forhandlingene og iverksette resultatet i alle WTO-landene. EFTAs frihandelsavtaler er også viktige for markedsadgangen, særlig til potensielle nye markeder for norsk fisk.

All støtte utenom støtte til jordbruk og fiske skal som hovedregel følge *EØS-avtalens statsstøtteregulering* og være godkjent av ESA. EØS-avtalen har bestemmelser som begrenser konkurransevridende offentlig støtte med hensyn til hvilke tiltak som kan motta støtte, og støttenivået i hvert prosjekt. Europakommisjonen vedtar og reviderer retningslinjer på støtteområdet fortløpende. ESA skal vedta tilsvarende retningslinjer som Europakommisjonen, bare begrenset av EØS-avtalens dekningsområde.

Ordningen med geografisk differensiert arbeidsgiveravgift ble lagt om 1. januar 2004 som følge av krav fra ESA. Ordningen ble vurdert etter gjeldende retningslinjer for regional statsstøtte. Kommisjonen skal nå vedta *nye retningslinjer for regionalstøtte* som vil gjelde i EØS-området fra 1. januar 2007. Norske myndigheter har deltatt aktivt i det forberedende arbeidet, bl.a. med sikte på å kunne gjeninnføre ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift i mest mulig av det tidligere virkeområdet. Kommisjonen legger opp til å vedta de nye retningslinjene innen utgangen av 2005, jf. nærmere omtale i St.prp. nr. 1 (2005–2006) Skatte-, avgifts- og tollvedtak, avsnitt 2.6.2.3

En midlertidig tilleggsforordning for driftsstøtte til skipsbygging ble vedtatt av EUs råd og EØS-komiteen i 2002. Forordningen var relatert til en sak Europakommisjonen hadde anlagt mot Korea i WTO. WTO-saken ble avsluttet i begynnelsen av 2005, og tilleggsforordningen ble som forutsatt avvirket 31. mars 2005.

Det har i flere år vært omstridt om kompensasjon for tjenester av allmenn økonomisk betydning skal karakteriseres som statsstøtte i EØS-avtalens forstand. Dette omfatter f.eks. kjøp av tjenester fra Posten Norge og NSB. Europakommisjonen vedtok 13. juli 2005 nye regler om tjenester av allmenn økonomisk betydning. Reglene er en oppfølging av et vedtak i EF-domstolen i 2003 (Altmark-dommen). EF-domstolen slo da fast at godtgjørelse som bare kompenserer for en tjeneste av allmenn økonomisk betydning, ikke er å anse som statsstøtte etter artikkel 87 i EF-traktaten (tilsvarende artikkel 61 i EØS-avtalen) dersom bestemte vilkår er oppfylt. Tjenesten må bl.a. være pålagt og klart definert, kriteriene for beregningen av kompensasjonen må være fastlagt på forhånd, kompensasjonen må ikke overstige utgiftene til oppfyllelsen av forpliktelsene, og kompensasjonens størrelse må bestemmes enten etter en offentlig anskaffelsesprosedyre eller på grunnlag av en analyse av omkostningene som et gjennomsnittlig foretak vil ha. Europakommisjonens ny regler regulerer kompensasjon som ikke samsvarer med kriteriene i Altmark-dommen, og som derfor i utgangspunktet er støtte som må godkjennes av Kommisjonen/ESA.

Europakommisjonen har lagt fram en *handlingsplan for revisjon av reglene om offentlig støtte* som skal gjennomføres i perioden 2005–2009. De fleste horisontale regelverkene skal revideres i denne perioden, og Europakommisjonen ønsker å ha en mer helhetlig tilnærming til arbeidet med de ulike regelverkene. Konsultasjonsdokumenter om reglene for miljøstøtte og FoU-støtte er ventet å foreligge allerede i løpet av høsten 2005.

5.3.3 Støtte til forskning og tiltak for økt innovasjon

Forskning og utvikling (FoU) skal framskaffe ny innsikt og bidra til kunnskapsoppbygging i samfunnet. Et høyt kunnskapsnivå er en viktig forutsetning for høy verdiskaping, men det er likevel ingen enkel sammenheng mellom FoU og økonomisk vekst. Skal den forskningsbaserte kunnskapen styrke vekstevnen i økonomien, må resultatene bli

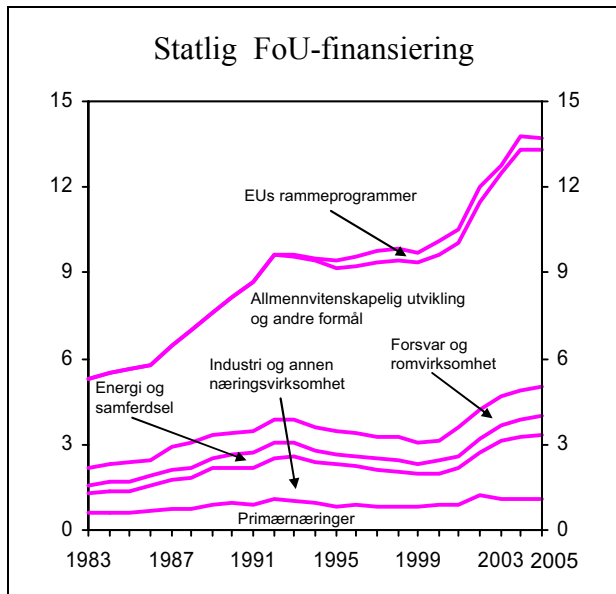
anvendt til samfunnsøkonomisk lønnsom virksomhet i næringslivet og offentlig sektor.

Utviklingen i norsk forskning de siste årene har samlet sett vært positiv. Flere indikatorer, bl.a. knyttet til publiserte forskningsarbeider og sitering av norske forskere, tyder på at norsk forskning hevder seg bedre enn tidligere i internasjonal sammenheng. Veksten i offentlige forskningsbevilgninger har vært sterkere enn i de fleste andre land. Den samlede forskningsinnsatsen har også økt betydelig. En høy nominell BNP-vekst, bl.a. som følge av høye oljepriser, gjør imidlertid at FoU har vokst lite som andel av BNP. Innsatsen i FoU som ble utført i Norge i 2003, tilsvarte 1,75 pst. av BNP. Offentlige bevilgninger til FoU beløp seg til 0,73 pst. av BNP. I tillegg kommer finansiering gjennom skattesystemet, slik at offentlige kilder i alt finansierte FoU for 0,82 pst. av BNP (påløpt verdi).

Regjeringen går inn for at den samlede forskningsinnsatsen bør øke til 3 pst. av BNP innen 2010, hvorav 1 pst. fra offentlige kilder, jf. St.meld. nr. 20 (2004–2005) Vilje til forskning. Stortinget sluttet seg til dette målet, og ba om forslag til en opptrappingsplan for den offentlige forskningsinnsatsen fram mot 2010. Regjeringen legger fram forslaget til opptrappingsplan i St.prp. nr. 1 (2005–2006) Utdannings- og forskningsdepartementet.

Det er ikke mulig å fastslå i dag hva som vil være framtidens vekstnæringer i Norge. De nasjonale prioriteringene skal ivareta både hensynet til bredde og behovet for målrettet satsing på enkelte områder. Ressursgrunnlag, næringsstruktur og samfunnsbehov gir likevel et utgangspunkt for prioriteringene. I tillegg ligger det mye informasjon i utviklingen av nye forskningsfelt internasjonalt. I forskningsmeldingen er det trukket fram tre strukturelle prioriteringer: internasjonalisering, grunnforskning og forskningsbasert nyskaping og innovasjon. I tillegg skal forskningen styrkes særskilt innenfor fire tematiske områder – energi og miljø, mat, hav og helse – og tre teknologiområder: informasjons- og kommunikasjonsteknologi, bioteknologi og material- og nanoteknologi.

I statsbudsjettet for 2006 foreslår Regjeringen å øke bevilgningene til forskning med om lag 1,4 mrd. kroner. Forslaget vil, i tråd med prioriteringene i forskningsmeldingen, bidra til å styrke grunnforskning, internasjonalisering og forskningsbasert nyskaping og innovasjon i næringslivet og offentlig sektor. Forskning og virkemidler som kan utløse økt FoU-innsats i næringslivet, er særlig prioritert, bl.a. brukerstyrt forskning i Nor-



Figur 5.3 Statlig finansiering¹ av FoU fordelt etter hovedformål. Mrd. 2000-kroner

¹ Bevilgninger over statsbudsjettet og støtte gjennom skattesystemet.

Kilde: NIFU STEP og Finansdepartementet.

ges forskningsråd og forsknings- og utviklingskontrakter i Innovasjon Norge.

Figur 5.3 viser statens samlede finansiering av FoU gjennom bevilgninger og skattesystemet. I figuren er finansieringen fordelt på hovedformål slik at den direkte satsingen på næringsrettet forskning framkommer. Næringslivet vil også dra nytte av den allmennvitenskapelige forskningen, både i form av resultater fra grunnleggende forskning og tilgang på forskere. I siste halvdel av 1990-årene gikk den direkte støtten til næringsformål noe tilbake i realverdi. Sammen med en generell opptrapping av statens forskningsfinansiering, har det fra 2001 vært en betydelig vekst i støtten til næringsrettet FoU. Bevilgningene til FoU over statsbudsjettet økte med om lag 3 mrd. kroner fra 2001 til 2005, noe som innebærer en årlig realvekst på om lag 4 pst. I tillegg er det fra 2002 gjennom skattesystemet gitt betydelig støtte til bedriftenes FoU-prosjekter. Støtten gjennom skattesystemet utgjør det meste av veksten i statens finansiering av næringsrettet FoU.

Regjeringen legger vekt på økt kvalitet i norsk forskning. Kvalitet er avgjørende for at forskningen skal gi et positivt bidrag til næringsliv og samfunn, og for deltakelse i det internasjonale forskningssamarbeidet. Høy kvalitet er dessuten viktig for å opprettholde et godt utdanningstilbud og god rekruttering til forskningen. Den framtidige styrkingen av grunnforskningen skal derfor vektlegge

kvalitet framfor kapasitetsutbygging. Forskning innenfor matematikk, naturvitenskap og teknologi skal prioriteres i årene framover. I 2002 ble det opprettet 13 sentre for fremragende forskning. Sentrene skal konsentrere aktiviteten om å bringe forskningen videre på sine fagfelt. I 2005 ble det utlyst en ny søknadsrunde for å få status som slikt senter, med virkning fra 2007. For å rekruttere og holde på de beste forskningstalentene, er ordningen med «Yngre fremragende forskere» etablert fra 2003.

Norges forskningsråd er det sentrale rådgivende og utøvende forskningsstrategiske organ for myndighetene. Forskningsrådet forvalter bevilgninger til forskning innenfor alle fagområder, og i hele spekteret fra grunnforskning til innovasjon. I tillegg til å finansiere fri grunnforskning ved universiteter og høyskoler, har Forskningsrådet en sentral rolle i finansieringen av strategiske satsinger både i instituttsektoren og i universitets- og høyskolesektoren. Næringsrettet FoU får støtte gjennom Forskningsrådets programmer for brukerstyrt og strategisk FoU og innovasjonsprogrammer som skal stimulere til kommersialisering av FoU-resultater. Sentre for forskningsdrevet innovasjon skal etableres i 2006 som et nytt virkemiddel rettet mot langsiktig og grunnleggende forskning i samarbeid mellom bedrifter og forskningsinstitusjoner. I forskningsmeldingen er det understreket at Forskningsrådet skal styrke sin strategiske rolle overfor instituttsektoren. Utdannings- og forskningsdepartementet har derfor bedt Forskningsrådet om å utarbeide forslag til et nytt finansieringssystem for forskningsinstituttene og til nye retningslinjer for statlig finansiering av instituttene.

Internasjonalt forskningssamarbeid er viktig for utvikling av norsk forskning og overføring av ny kunnskap til det norske næringslivet og samfunnet. EUs 6. rammeprogram for forskning og teknologi startet opp våren 2003 og løper over en fireårsperiode. Den norske kontingenten til rammeprogrammet vil i 2006 utgjøre om lag 760 mill. kroner. Deltakelsen gir norske forskningsinstitusjoner og bedrifter bedre muligheter til å utvikle samarbeid og nettverk med forskningsmiljøer ellers i Europa. Norske forskere som deltar i det 6. rammeprogrammet, har fått innvilget en betydelig høyere andel av søknadene enn gjennomsnittet. EU har startet forberedelsene til et 7. rammeprogram for forskning over perioden 2007–2013, og spørsmålet om norsk deltakelse må trolig avklares i 2006. Forskningssamarbeid i andre deler av verden er også viktig. Utdannings- og forskningsdepartementet la i oktober 2004 fram en strategi for norsk

forsknings- og teknologisamarbeid med Nord-Amerika.

Fra 1. januar 2002 har bedriftene rett til skattefradrag for sine FoU-kostnader. Skattefunn er et regelstyrt virkemiddel, hvor bedriftene selv velger ut støtteberettigede prosjekter innenfor rammen for skattefradraget. For å sikre at prosjektene har et tilstrekkelig FoU-innhold må de være godkjent av Norges forskningsråd. Skattefunn fungerer som en tilskuddsordning, ved at eventuell fradragsverdi utover skyldig skatt betales ut til bedriften ved skatteoppgjøret. Støtten gjennom Skattefunn er et viktig virkemiddel for å få flere bedrifter til å satse på FoU, og står sentralt i Regjeringens strategi for å øke forskningsinnsatsen i Norge.

Næringslivet fikk 696 mill. kroner i støtte gjennom Skattefunn for skatteåret 2002 og 1 280 mill. kroner for skatteåret 2003. Av dette var henholdsvis 82 og 78 pst. utbetaling utover utliknet skatt. Skattefunn ble dermed i stor grad benyttet av foretak som ikke var i skatteposisjon. Norges forskningsråd har godkjent om lag 6 000 prosjekter som vil være fradragsberettigede ved skatteoppgjøret for 2004. Ifølge søknadene utgjør dette FoU-utgifter på vel 10 mrd. kroner. Til sammenlikning utgjorde næringslivets FoU-virksomhet totalt, dvs. egenutført og innkjøpt FoU, om lag 17 mrd. kroner i 2003 (ekskl. foretak under 10 sysselsatte). På grunnlag av godkjente søknader i Norges forskningsråd, og antatt frafall under gjennomføringen, anslås påløpt provenytap for 2004 til om lag 1,6 mrd. kroner. Søknader til Norges forskningsråd så langt i 2005 indikerer at bruken av Skattefunn fortsetter på om lag samme nivå.

Skattefunn er under evaluering for perioden 2002–2006. Statistisk sentralbyrå la fram den første årsrapporten fra evalueringen i mai 2005. Rapporten gir en beskrivelse av regelverk, statistikkgrunnlag og opplegg for datainnsamling og analyse. Dataene viser at svært mange av foretakene som har søkt og fått innvilget skattefradrag med den nye ordningen, ikke tidligere har vært i kontakt med virkemiddelapparatet for FoU og innovasjon. Det framkommer også at for de aksjeselskapene i industri og tjenesteyting som mottok støtte gjennom Skattefunn i 2003, utgjorde fradrag og utbetalinger i gjennomsnitt en betydelig andel av påløpt skatt (47 pst.). Skattefunn er nærmere omtalt i St.prp. nr. 1 (2005–2006) Skatte-, avgifts- og tollvedtak og St.prp. nr. 1 (2005–2006) Nærings- og handelsdepartementet.

Ulønnet arbeidsinnsats er ikke fradragsberettiget etter skatteloven, og slik innsats i FoU-prosjekter faller derfor utenfor Skattefunn. For 2005 ble det derfor innført en rammestyrt tilskuddsordning

for ulønnet forskningsinnsats i skattefunnprosjekt. Norges forskningsråd behandler søknader og utbetaler støtte, som samordnes med støtte for FoU-kostnader som er fradragsberettiget i selvangivelsen. Fordi tilskuddsordningen innebærer nye støtteelementer, må den notifiseres og godkjennes av EFTAs overvåkningsorgan, ESA, før ordningen kan tre i kraft. Denne ordningen foreslås videreført i 2006 med en ramme på 30 mill. kroner.

Innovasjon i næringslivet er til dels forskningsbasert – men utvikles også i andre samspill mellom produksjonsbedrifter, teknologileverandører, kunder og kunnskapsinstitusjoner. Produsenter vil f.eks. ofte ta i bruk ny teknologi uten at de selv har medvirket i kunnskapsutviklingen som er «bakt inn» inn i utstyret. Økt konkurranse, krevende kunder og markedstilpasning er ofte utgangspunktet for at bedriftene må fornye eller forbedre produktene. Organisatorisk innovasjon er også nødvendig for at bedrifter skal lykkes i dynamiske og krevende omgivelser. Innovasjon lar seg ikke klart definere eller avgrense, og innholdet vil endres med den teknologiske og samfunnsmessige utviklingen.

De bedriftsrettede virkemidlene for innovasjon og internasjonalisering er for en stor del samlet i Innovasjon Norge. Gjennom Innovasjon Norge har bedriftene tilbud om fire hovedtjenester: finansiering, kompetanse, nettverk eller profilering. Finansiering omfatter tilskudd, stipender, lån til innovasjonsprosjekter og investeringer, garanti for driftskreditt i private banker, og egenkapital gjennom såkornfond.

Bedriftenes evne til innovasjon og omstilling vil påvirkes av mange forhold. For å samordne innsatsen bedre mellom relevante områder la Regjeringen i oktober 2003 fram en plan for en helhetlig innovasjonspolitikkk – «Fra idé til verdi». Nærings- og handelsdepartementet koordinerer arbeidet, og har beskrevet status i en tilstandsrapport fra august 2005. Framover er det viktig å styrke kunnskapsgrunnlaget for innovasjonspolitikken, forbedre dialogen mellom ulike forvaltningsnivåer om de næringsrettede virkemidlene, og fortsatt dra nytte av internasjonale samarbeidsprogrammer og kontakten mellom offentlige og private aktører.

5.4 Modernisering av offentlig sektor

5.4.1 Reformen av offentlig sektor for å sikre et godt offentlig tjenestetilbud

Regjeringen gir arbeidet med å modernisere offentlig sektor høy prioritet. Over de siste tretti

årene har de offentlige utgiftene til velferd i form av inntektssikring og offentlig finansierte tjenester vokst betydelig raskere enn verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Veksten i det offentlig finansierte tjenestetilbudet er drevet fram av stadig flere brukere av tjenester innen de enkelte aldersklasser og kontinuerlige forbedringer av standarden på tjenestene. Samtidig har det vært høyere kostnadsvekst innenfor de arbeidsintensive delene av offentlig finansierte tjenesteyting enn i økonomien totalt.

Både i Norge og i andre OECD land vil sterk vekst i antallet eldre og stagnasjon i arbeidsstyrken over tid forsterke presset mot offentlige finanser, jf. avsnitt 3.2.6. Det er derfor behov for reformer som begrenser veksten i overføringene og effektiviserer offentlig finansierte tjenesteproduksjon, jf. avsnitt 3.6 og boks 5.3. Arbeidet med pensjonsreform fortsetter. I dette avsnittet omtales retningslinjer og konkrete tiltak for å effektivisere og forbedre offentlig finansierte tjenesteproduksjon. Foruten å gi rom for flere og bedre velferdstjenester, vil effektivisering av offentlig sektor dempe presset mot budsjettpolitikken og understøtte en bærekraftig utvikling i sysselsetting og produksjon.

5.4.2 Regjeringens handlingsplan for modernisering 2005 – 2009

I Moderniseringsministerens redegjørelse fra 2002, *Fra ord til handling*, presenterte Regjeringen prinsippene for moderniseringsarbeidet i offentlig sektor. Disse prinsippene danner også grunnlaget for Regjeringens handlingsplan for stortingsperioden 2005–2009, *Modernisering for velferd*, som ble lagt fram 30. juni 2005. Handlingsplanen presenterer konkrete tiltak som skal forenkle hverdagen for innbyggere og næringsliv og bidra til en mer målrettet og effektiv offentlig ressursbruk. Det er lagt vekt på å presentere nye, konkrete og etterprøvbare tiltak samt en gjennomføringsplan. Tiltakene knytter seg til to hovedmål:

- *Borgernes møte med det offentlige skal gjøres enklere.* Det offentlige skal legge mindre beslag på den enkeltes og næringslivets tid til, skjemautfylling, personlig oppmøte og saksbehandling. Valgfrihet skal innføres på flere områder, og brukerne skal lettere kunne formidle sin mening om tilbudet. Slike innspill vil bli systematisk fulgt opp med sikte på å stimulere til økt kvalitet og bedre ressursbruk.
- *Det skal frigjøres ressurser for å styrke velferdstilbudet, og ressursene skal anvendes der de kaster mest av seg.* Administrative tjenester skal effek-

tiviseres ved bruk av nye IT-løsninger, og stor-driftsfordeler skal hentes ut ved bruk av felles logistikkssystemer. Tjenesteleverandørene skal i større grad konkurransesponeres, jf. boks 5.4.

Regjeringens handlingsplan for modernisering omfatter også oppfølging og etterprøving av resultatene av moderniseringsarbeidet. Ifølge planen skal *brukertilfredsheten* for sentrale offentlige tjenester være høyere i 2009 enn i 2004. Konkret har en planlagt å måle utviklingen i tilfredsheten på ti utvalgte områder og offentliggjøre resultatene årlig. Det gjelder også den generelle tilfredsheten med det samlede offentlige tjenestetilbudet.

Hovedfokuset i Regjeringens moderniseringsarbeid er større effektivitet og bedret kvalitet i offentlig tjenesteproduksjon. Dette kan oppnås gjennom utvikling av nye prosesser basert på ny teknologi, f.eks. større innslag av IKT innenfor offentlig administrasjon og logistikk og gjennom kompetanseheving. Gjennom tilpasning av organisasjonsformene og finansieringssystemene i offentlig forvaltning, kan incentivene til effektiv ressursbruk styrkes. Fritt brukervalg gir brukerne muligheter til å påvirke tjenestene, og er samtidig en av flere måter å utsette offentlig tjenesteproducenter for konkurranse.

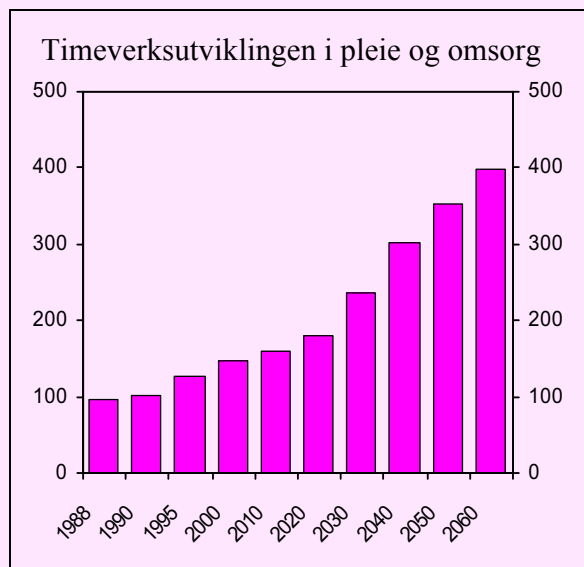
Regjeringens moderniseringsarbeid omfatter både kommunal og statlig sektor. *Moderniseringsarbeidet i kommunene* er likevel først og fremst kommunenes ansvar. Statens rolle består i å utforme rammebetingelser som gir kommunene handlingsrom i moderniseringsarbeidet. I denne sammenhengen er både utforming av finansieringssystemet for kommunene og lov- og regelverk viktig. En hovedutfordring er å utforme rammebetingelser som gir gode incentiver til å finne effektive løsninger lokalt.

Moderniseringsarbeidet i staten foregår i første rekke i de enkelte virksomheter, etater og departementer. Regjeringen kan bidra ved å utforme rammebetingelser som understøtter reformer, og ved å koordinere arbeidet. Moderniseringsdepartementet har ansvar for koordinering på tvers av sektorer, i tillegg til å ha ansvaret for tverrgående virkemidler som konkurransepolitikken, IT-politikken og forvaltnings- og personalpolitikken. Finansdepartementet har ansvaret for tverrgående virkemidler som økonomistyringssystemet for staten og det statlige budsjettssystemet. Det arbeides med reformer på disse områdene som skal bidra til at det samlede statlige styringssystemet blir mer resultatorientert, og som gir bedre muligheter for

Boks 5.3 Aldringen av befolkningen og etterspørselen etter sentrale velferdstjenester

I Perspektivmeldingen (St.meld. 8 (2004–2005)) drøftes langsiktige utviklingstrekk for sentrale velferdstjenester. Endringer i befolkningens alderssammensetning vil skape behov for en kraftig økning i ressursinnsatsen for å dekke etterspørselen etter viktige velferdstjenester i tiårene framover, selv uten kvalitetsforbedringer i tilbudet.

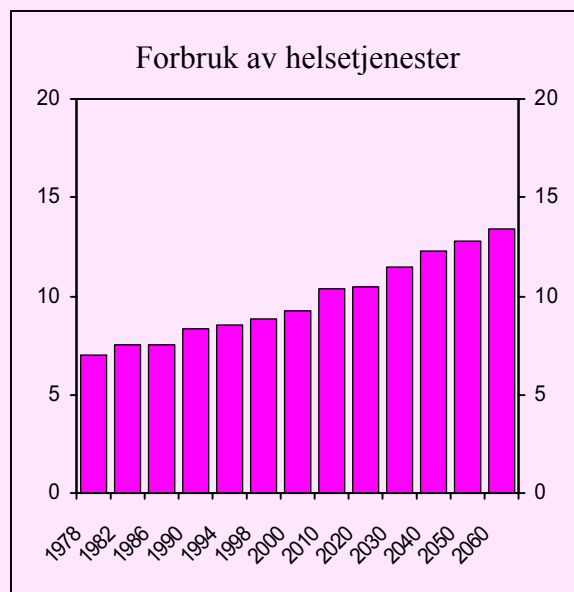
Figur 5.4 illustrerer timeverksutviklingen i kommunal pleie og omsorg under forutsetning av uendret ressursinnsats pr. person på hvert alderstrinn. Framskrivningen er basert på Statistisk sentralbyrås middelalternativ for befolkningsutviklingen. Bedret helsetilstand blant de eldre vil kunne dempe veksten noe. På den annen side vil aldersforskyvningene innebære at familienes kapasitet til å yte omsorg ikke vil stige i takt med antallet omsorgs- og pleietrengende eldre og uføre. Dette trekker i retning av høyere etterspørsel etter pleie og omsorgstjenesten enn det som framkommer i figuren.



Figur 5.4 Kommunale timeverk i pleie og omsorg for eldre og uføre. Mill. timeverk

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Veksten i antall eldre vil også bidra til økt vekst i etterspørselen etter helsetjenester, jf. figur 5.5. Disse finansieres i hovedsak av staten. Også her vil bedret helsetilstand kunne dempe veksten noe.

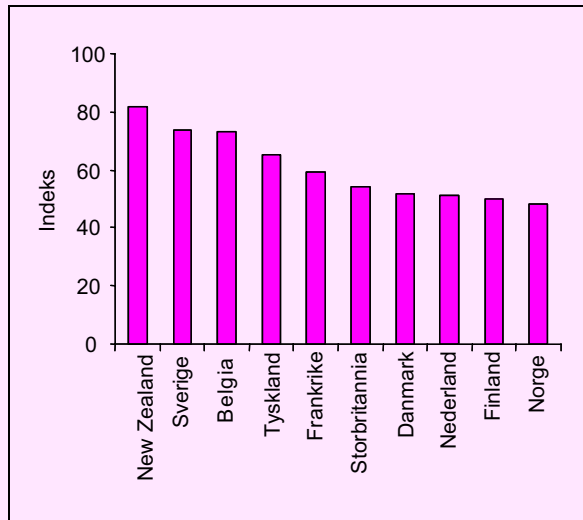


Figur 5.5 Forbruk av helsetjenester. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Forskyvningene i alderssammensetningen vil bidra til å redusere etterspørselen etter barnehageplasser og skole- og studieplasser noe. Potensialet for ressursinnsparing på disse områdene er imidlertid ikke tilstrekkelig til at en vil unngå en sterk økning i arbeidskraftbehovet både i statlig og kommunal tjenesteproduksjon.

Framskrivningene av ressursbehovet både i pleie og omsorg og i helsesektoren er basert på konstant dekningsgrad og at ressursinnsatsen pr. bruker holdes uendret. Historisk kan en betydelig del av kostnadsveksten tilskrives økt dekningsgrad og økt ressursinnsats pr. bruker. Kvalitetsforbedringer og nye medisinske behandlingstilbud kan bidra til at ressursbehovet øker sterkere enn det som framkommer i framskrivningene. I den grad effektiviteten bedres, vil imidlertid veksten i ressursbehovet dempes.

Boks 5.4 Veileder om konkurranseeksponering som virkemiddel i moderniseringen

Figur 5.6 Konkurranse om offentlige oppgaver i utvalgte OECD-land.

Kilder: Konkurrencestyrelsen og Forbrugerstyrelsen i Danmark, 2002

I Norge har en lang erfaring med konkurranseutsetting av tekniske tjenester som det offentlige finansierer. Innenfor videregående opplæring, høyere utdanning og helsesektoren bidrar ordninger med brukervalg til konkurranse mellom offentlige tjenesteprodusenter, mellom private produsenter og mellom offentlige og private produsenter. Konkurranse om offentlige oppgaver er likevel mindre framtreende i Norge enn i andre OECD-land, jf. figur 5.6. Erfaringer både fra Norge og andre land viser at betydelige kostnads- og kvalitetsgevinster kan realiseres ved å konkurranseeksponere offentlig vare- og tjenesteproduksjon. For å støtte opp under statlige og kommunale virksomheters arbeid på dette feltet, har Moderniseringsdepartementet nylig gitt ut en *veileder om konkurranseeksponering for beslutningstakere i offentlig sektor*. Veilederen omtaler bl.a. former for konkurranseeksponering, krav som må være oppfylt for at konkurranseeksponering skal være hensiktsmessig og forholdet til innkjøpsregelverket.

Veilederen redegjør for tre ulike former for konkurranseeksponering:

- Konkurranseutsetting, herunder Offentlig-privat samarbeid (OPS)
- Brukervalg
- Prestasjonsmåling og målestokkonkurranse

Konkurranseutsetting betegner situasjonen der det offentlige lar ulike tilbydere konkurrere om å utføre oppgaver det offentlige tidligere har utført selv. Det offentlige bestiller og finansierer produksjonen. Konkurranseutsetting utelukker ikke at det offentlige selv utfører tjenesten. Ved konkurranseutsetting kan det offentlige selv, eller gjennom en virksomhet i offentlig eie, delta i konkurransen om å utføre tjenesten. Konkurranseutsetting kan komme i stand ved å fjerne reguleringer som har gitt offentlige tilbydere monopol, eller som har forskjellsbehandlet private og offentlige aktører. OPS er en form for konkurranseutsetting som innebærer at det offentlige, etter en anbudskonkurranse, inngår samarbeid med private leverandører om utvikling og/eller drift av tjenester eller infrastruktur som det offentlige har ansvaret for. OPS-avtaler er oftest kjennetegnet ved at den private parten får i oppdrag å finansiere og gjennomføre et stort bygge- eller utviklingsprosjekt samt å ha ansvar for drift og vedlikehold av anlegget gjennom en forholdsvis lang periode.

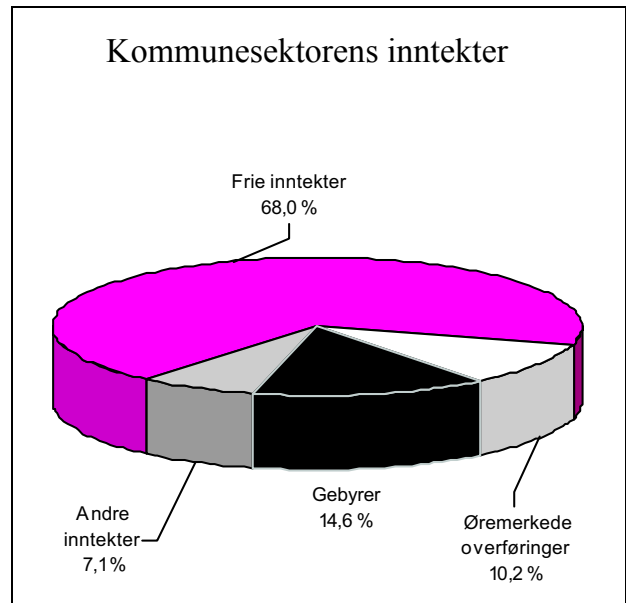
Brukervalg innebærer at det offentlige legger til rette for at brukeren kan velge mellom alternative leverandører, for eksempel mellom ulike offentlige tilbydere, mellom offentlige og private tilbydere eller mellom bare private tilbydere. Et brukervalgssystem med ulike leverandører omtales som «fritt brukervalg» når systemet er finansiert ved at «pengene følger brukeren». Et slikt system innebærer at den enkelte tilbyders inntekter er avhengig av hvor mange som velger deres tilbud. Prisen på tjenesten vil være fastsatt og betalt av det offentlige, og tilbyderne konkurrerer på kvalitet og hvor godt tjenestene er tilpasset ulike brukeres behov. Både i primærhelsetjenesten og i spesialisthelsetjenesten er det fritt brukervalg.

Prestasjonsmåling er en metode for systematisk sammenstilling av virksomhetsinformasjon med sikte på å måle prestasjoner i tilsvarende virksomheter mot hverandre. Konkurranseelementet i dette kan være «mykt» ved at målingene i seg selv gir sammenlikningsgrunnlag som skaper incentiver, men kan også styrkes ved at avlønningen av virksomhetene baseres på prestasjon i forhold til tilsvarende virksomhet. For sistnevnte metode benyttes begrepet *målestokkonkurranse*.

å sammenlikne ressursbruken mellom virksomheter og over tid.

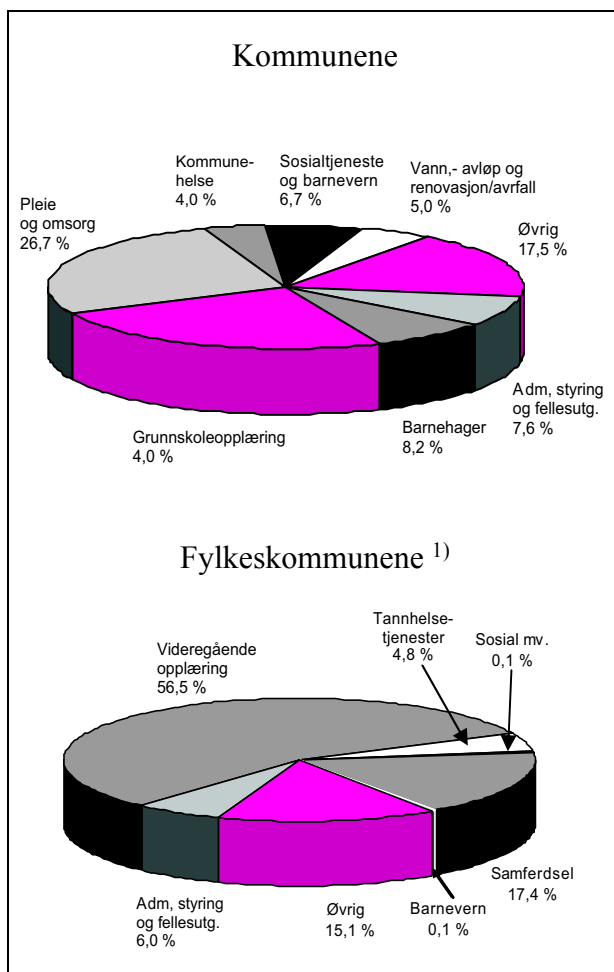
5.4.3 Moderniseringsarbeidet i kommunal sektor

En betydelig del av den offentlige tjenesteproduksjonen foregår i kommunene og fylkeskommunene. Kommunesektoren har bl.a. ansvar for arbeidsintensive tjenesteområder som barnehager, skole og pleie og omsorg, jf. figur 5.7. Utbyggingen av velferdsordningene gjennom de siste tiårene har medført en betydelig vekst i sysselsettingen i kommunene. Om lag 20 pst. av alle landets sysselsatte arbeider nå i kommunal sektor. Sektoren står for i overkant av 15 pst. av de samlede utførte timeverkene. En økende andel eldre i befolkningen vil bidra til at en stadig større del av arbeidsstyrken må sysselsettes i pleie- og omsorgssektoren i tiårene framover, jf. boks. 5.3.



Figur 5.8 Sammensetningen av kommunesektorens inntekter, 2005

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet



Figur 5.7 Sammensetningen av kommunesektorens utgifter, 2004

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Om lag 70 pst. av kommunenes inntekter består av frie inntekter (skatt og rammetilskudd), jf. figur 5.8. Frie inntekter gir rom for lokale beslutninger tilpasset befolkningens behov og lokale kostnadsforhold. Det er behov for å utvikle former for samhandling mellom staten og kommunene som i mindre grad baseres på lovfesting, øremerking, rapportering og tilsyn. Regjeringen har lagt opp til å legge større vekt på målstyring, samtidig som detaljerte krav til hvordan målene skal nås tones ned. Finansiering gjennom øremerkede tilskudd bør forbeholdes viktige nasjonalt prioriterte områder i en oppstartsfase, eller brukes til finansiering av oppgaver som bare et mindre antall kommuner har ansvar for.

Effektiviteten i kommunal tjenesteproduksjon påvirkes både av beslutninger om ressursdisponering i den enkelte kommune og i det enkelte fylke og utviklingen i forvaltningsstrukturen. Administrasjonskostnadene pr. innbygger er fire ganger så høye i små kommuner som i mellomstore kommuner. Statistisk sentralbyrå har beregnet at vi kan spare mellom to og fire milliarder kroner årlig ved en endret kommunestruktur. En overgang til større og mer robuste kommuner vil derfor kunne gi et viktig bidrag til effektiviseringsarbeidet.

Tiltak som stimulerer til en effektiv utnyttelse av kommunesektorens ressurser, utgjør en viktig del av Regjeringens handlingsplan for modernisering.

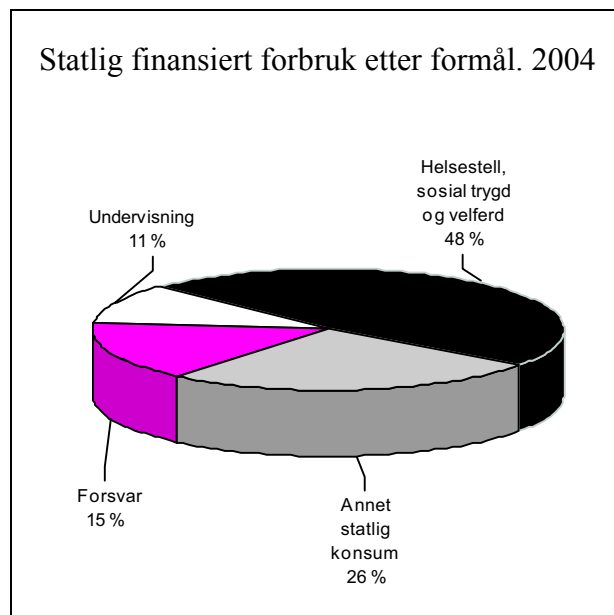
– Fra høsten 2003 til våren 2005 gjennomførte Kommunal- og regionaldepartementet og Kom-

munenes sentralforbund (KS) i samarbeid et prosjekt der alle landets kommuner ble invitert til å *vurdere om dagens kommunegrensene er tilpasset framtidige utfordringer*. Regjeringen har lagt opp til at Stortinget vil bli orientert om resultatene fra prosjektet i Kommuneproposisjonen 2007.

- I Eiendomsforvaltningsutvalgets rapport (NOU 2004: 22 Velholdte bygninger gir mer til alle) stilles det opp mål og kriterier for *god eiendomsforvaltning i kommunesektoren*. Utvalgets forslag berører også økonomireglene i kommuneloven.
- Det regjeringsoppnevnte utvalget som har gjennomgått inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner, leverer sin utredning i oktober 2005, og Regjeringen har tatt sikte på å presentere oppfølgingen av *utredningen om inntektssystemet* i kommuneproposisjonen 2007.
- Senter for økonomisk forskning (SØF) utfører et *prosjekt om effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren*. Foreløpige resultater fra prosjektet indikerer bl.a. at det er store effektivitetsforskjeller kommunene imellom. Ifølge beregninger for 2003 var den mest effektive kommunen to og en halv ganger så effektiv som den minst effektive. Det anslås et effektiviseringspotensial på 10 – 15 pst. i grunnskolesektoren og i pleie- og omsorgssektoren.
- Regjeringen har forslått å *etablere et register over kommunale rapporteringsplikter* med sikte på å forenkle rapporteringen til staten, jf. Ot.prp. nr. 85 (2004–2005). Registeret vil gi en samlet oversikt over hva som kreves rapportert fra kommuner og fylkeskommuner til statlige organer. Rapporteringsregisteret planlegges opprettet fra 1. januar 2006. Registeret vil være et verktøy for allerede etablerte samordningsfunksjoner i KOSTRA-systemet (KOMMune-STAT-RAPPORTERING).

5.4.4 Tverrgående reformer i statlig sektor

Statlig finansiert tjenesteforbruk omfatter både fellesgoder som forsvar, politi og sentraladministrasjon og individrettede goder som helsetjenester og høyere utdanning. Etter den statlige overtakelsen av sykehusene utgjør helseforbruket den største andelen av det statlige forbruket, jf. figur 5.9. I tillegg legger forsvar og utdanning beslag på store ressurser. Om lag 270 000 personer, 12 pst. av landets sysselsatte, arbeider i staten. Moderniseringsarbeidet i staten tar sikte på å skape rammebetingelser som stimulerer departementer, etater og



Figur 5.9 Sammensetningen av statlig finansiert forbruk etter formål. 2004

Kilde: Statistisk sentralbyrå

enkeltvirksomheter til bedre koordinering, økt effektivitet, og til å ta bedre hensyn til brukernes behov.

Den mest omfattende enkeltreformen som planlegges i kommende stortingsperiode, er *etableringen av en ny arbeids- og velferdsforvaltning*, jf. avsnitt 3.6. Staten vil sammen med kommunene etablere et nytt arbeids- og velferdskontor i hver kommune, men med mulighet for interkommunale løsninger der det ligger til rette for det. Reformen vil berøre 16 000 årsverk i arbeids-, trygde- og sosialforvaltningen som i dag administrerer 265 mrd. kroner i stønadsutbetalinger. De aller fleste nye arbeids- og velferdskontorene skal være på plass innen 2010.

Senter for statlig økonomistyring (SSØ) har til oppgave å styrke den statlige økonomistyringen og forbedre ressursutnyttelsen. SSØ fører regnskap og utbetaler lønn til de ansatte i om lag tre firedele av alle statlige virksomheter og vil i løpet av 2005 tilby elektronisk håndtering av inngående fakturaer, til sine kunder.

Økonomiregelverket stiller opp *mål- og resultatstyring som et overordnet styringsprinsipp i alle statlige virksomheter*. Dette innebærer bl.a. at det er knyttet mål- og resultatkrav til de bevilgede rammer, og at resultater skal dokumenteres. SSØ arbeider med å utvikle metoder for resultatmålinger i statlige virksomheter. Vurdering av risiko og virksomhetens egenart er et supplement til mål- og

resultatstyring. SSØ arbeider også med å utvikle en metode for risikostyring og intern kontroll.

Finansdepartementet ferdigstiller i løpet 2005 en revidert veileder for *gjennomføring av samfunnsøkonomisk analyser*. SSØ har ansvaret for kompetanseoppbygging og for å veilede virksomheter på dette området. Moderniseringsdepartementet har, som en forsøksordning for 2005 og 2006, etablert departementenes fagpanel for økonomiske konsekvensanalyser. Fagpanelet samler tverrdepartemental kompetanse på området, og skal være et tilbud til det enkelte departement om støtte og rådgivning i utredningsarbeidet.

Finansdepartementet har startet et arbeid med å utvikle standarder for regnskapsføring i statlige virksomheter etter *periodiseringsprinsippet*. Disse standardene har siden 1. januar 2005 vært under utprøving i ti pilotvirksomheter. Det arbeides også med å dokumentere hvordan ny kostnadsinformasjon kan brukes i styringen internt i virksomhetene og mellom departement og virksomhet. Departementet vil i løpet av første halvår 2006 evaluere erfaringene fra det første driftsåret.

Flerårige budsjettframskrivninger gir et bedre beslutningsgrunnlag i form av oversikt over framtidige budsjettmessige konsekvenser av tiltak og

regelverk. Det vil kunne bidra til å motvirke at det treffes beslutninger som i neste omgang setter de overordnede retningslinjene for budsjettpolitikken under press, eller krever at tidligere vedtak reverseres, noe som kan bidra til å undergrave forutsigbarheten i budsjettpolitikken. I Statsbudsjettet 2005 ble det presentert framskrivninger av budsjettforslagets konsekvenser for årene 2006–2008. Arbeidet med flerårige budsjettframskrivninger videreføres, og i Statsbudsjettet 2006 (gul bok) presenteres det flerårige budsjettframskrivninger for perioden 2007–2009.

Systemet StatRes skal utvikle og formidle kunnskap om statlig produksjon, kvalitet, resultater og ressursbruk. Systemet skal gi et oversiktlig bilde av utviklingen i statlige virksomheter, jf. boks 5.5.

StatRes skal være del av grunnlaget for *tverrsektorielle analyser av offentlig ressursbruk*. Aktuelle problemstillinger er analyser av sammenhenger mellom virkemiddelbruken under ulike departementer og hvordan oppnå størst effekt av ressursene på tverrgående politikkområder. Moderniseringsdepartementet vil, i samråd med berørte departementer, ha en bestillerfunksjon for slike analyser. Det tas sikte på å starte analysearbeidet i 2006.

Boks 5.5 Om utvikling av resultatindikatorer og resultatmålinger

Offentliggjøring av ressursbruk, kvalitet og resultater i staten – StatRes

Moderniseringsdepartementet skal etablere et system for å utvikle og formidle kunnskap om statlig produksjon, kvalitet, resultater og ressursbruk. StatRes vil bli tilgjengelig gjennom en elektronisk portal der informasjon om bl.a. organisering, ressursbruk og resultater vil være tilgjengelig samlet for hele statlig sektor. Det er et mål at informasjonen i størst mulig grad skal være sammenliknbar over tid og mellom sektorer. Etablering av systemet skjer i 2005/2006, og informasjonen skal etter planen være tilgjengelig på internett i 2007.

Offentliggjøring av brukerundersøkelser

Moderniseringsdepartementet skal mer systematisk følge opp kravet om regelmessige brukerundersøkelser i statlig sektor. Resultatene fra brukerundersøkelsene skal gjøres lett til-

gjengelige for publikum. Regjeringen har arbeidet med sikte på at alle statlige etater i løpet av stortingsperioden skal iverksette regelmessige brukerundersøkelser som skal være offentlig tilgjengelige.

Metode for utvikling av mål- og resultatstyring

Senter for statlig økonomistyring utvikler metoder for å gjøre virksomhetenes resultatindikatorer konkrete, etterprøvbare og i størst mulig grad tallfestet.

Periodiseringsprosjektet

Periodiseringsprinsippet for regnskapsføringen prøves ut i et utvalg statlige virksomheter. Periodiserte regnskap vil kunne gi kostnadsinformasjon som innebærer nye mulighet er for å følge opp resultater og ressursbruk i statlige virksomheters arbeid.

Et interdepartementalt utvalg har vurdert *forbedringer i statens bygge- og eiendomsvirksomhet i militær og sivil sektor*. Regjeringen har spesielt merket seg mulighetene til forbedringer på følgende områder:

- Husleieordningen, med skille mellom bruker og forvalter, utvides til som hovedregel å omfatte all statlig eiendom med kostnadsdekken og differensiert husleie.
- Innføring av strengere krav til dokumentasjon og vurdering av alternativer ved beslutninger om leie eller innleie av eiendom.
- Opprettelse av et eget rådgivningsorgan for å skille rådgiver- og leverandørrollen, bidra til styrket bestillerkompetanse og understøtte ansvarlige departementers styring av de statlige eiendomsforvalterne.
- Opprettelse av et forvaltningsorgan for undervisningsbygg som skal forvalte statlige eiendommer i universitets- og høyskolesektoren.
- Samling av en del viktige kulturhistoriske eiendommer i en egen enhet i Statsbygg.

Som ledd i gjennomføring av reformen på disse områdene bør hoveddelen av vedlikeholdsetterselet i den statlige eiendomsmassen tas igjen i løpet av en femårsperiode. Takten bør vurderes i forbindelse med de årlige budsjettene. Det er beregnet at endringene på lang sikt vil kunne redusere statens årlige kostnader til bygge- og eiendomsformål med 1–2 mrd kroner.

Harmonisering av reglene for ansettelse og stillingsvern i offentlig og privat sektor er et viktig virkemiddel for å oppnå økt mobilitet mellom sektorene. Med *ny arbeidsmiljølov og ny embets- og tjenestemannslov* blir det innført like stillingsvernregler i staten, kommunene og i privat sektor fra 1. januar 2006. Reglene om ansettelser i staten blir samtidig vesentlig forenklet. Det er lagt vekt på at myndighet og ansvar skal delegeres til de enkelte statlige virksomhetene.

De siste ti årene har i overkant av 10 pst. av de tariffmessige tilleggene blitt fastsatt lokalt. Resten er fordelt som generelle tillegg og gjennom såkalte justeringstillegg for enkeltgrupper. Den sterke sentralstyringen gir etatslederne liten innflytelse på og ansvar for egen lønnspolitikk. I tillegg er lønnsystemet svært komplisert. Regjeringen mener at *en vesentlig større del av tariff tilleggene skal kunne brukes i virksomhetene* som virkemiddel for å nå virksomhetenes mål og premiere medarbeidernes innsats og resultater. Endringer i lønns- og forhandlingssystemet må forhandles med hovedsammenslutningene i staten.

Bedre utnyttelse av informasjonsteknologi og omlegging til digitale offentlige tjenester skal gjøre tilgangen til offentlig forvaltning, informasjon og tjenester enklere, gi rom for større brukertilpassning av tjenestene og høyere kostnadseffektivitet. Alle relevante offentlige tjenester som er rettet mot innbyggerne bør bli tilgjengelige på internett. Tilsvarende bør rapportering fra næringslivet til det offentlige kunne skje elektronisk. Moderne digitale tjenester vil gi effektiviseringsgevinster i privat sektor og skape en enklere hverdag for brukerne. Videre skal informasjonsteknologien aktivt utnyttes i arbeidet med å understøtte omstilling fra administrasjon til tjenesteyting. Regjeringens politikk for IT- og kunnskapssamfunnet er beskrevet i eNorge 2009 – det digitale spranget. Noen satsingsområder er:

- Alle relevante statlige, kommunale og fylkeskommunale tjenester skal kunne tilbys digitalt senest i 2009. Det skal det også vurderes incentiver som oppmuntrer til bruk av digitale tjenester. Eksempler kan være utsatte frister for innleveringer/innrapporteringer og raskere svar/reduisert saksbehandlingstid dersom leveringen skjer elektronisk.
- Det nettbaserte servicekontoret MinSide skal videreutvikles og gjøres mer brukervennlig. Det er store gevinster å hente gjennom økt gjenbruk av personopplysninger mellom offentlige etater, både i form av bedre tjenester og mer effektiv saksgang. På MinSide skal innbyggeren få personorientert informasjon fra offentlige kilder, mulighet til å utføre elektroniske tjenester, samt en kommunikasjonskanal for å følge opp og bli oppdatert om søknader, meldinger og vedtak. For næringslivet er det etablert en tilsvarende rapporteringskanal, Altinn, jf. avsnitt 5.2.6.

5.4.5 Statlige sektorreformer

I tillegg til tverrgående reformer arbeider de enkelte departementene videre med moderniseringsprosjekter innenfor sine felt. Tabell 5.10 gir en oversikt over viktige, pågående reformer knyttet til offentlig tjenesteproduksjon. Det vises til nærmere omtale i de enkelte departementenes budsjettproposisjoner.

Forsvaret gjennomfører en omfattende reform som skal fornye, videreutvikle og tilpasse Forsvarets omfang, kompetanse og kapasitet slik at det bedre kan løse sine oppgaver hjemme og ute. Omleggingen startet i 2001, og Stortinget har vedtatt omleggings- og moderniseringstiltak fram t.o.m. 2008. Den videre omleggingen vil bl.a. inne-

bære bemanningsreduksjoner innenfor ledelses- og støttefunksjoner, fortsatt omorganisering og avhending/salg av eiendomsmasse, en omprioritering fra logistikk- og støttefunksjonene til den operative strukturen tilsvarende 2 mrd. 2004 kr. i perioden 2005–2008.

Siktemålet er å styrke Forsvarets evne til tilstedeværelse og patruljering i prioriterte områder, til øvelser og krisehåndtering og til å få gjennomført nødvendige materiellinvesteringer. Kompetanseoppbyggingen skal i større grad dreies mot Forsvarets kjerneoppgaver. I denne sammenheng er innføringen av avdelingsbefalsordningen spesielt viktig. Forsvarets eiendomsmasse vil ved utløpet av perioden være maksimalt 3,5 mill. m², samtidig som løpende investeringer i bygg og eiendom reduseres. Mer samarbeid med private aktører kan være aktuelt for å løse oppgaver som ikke er en del av Forsvarets kjerneoppdrag. Kostnadseffektive offentlige-private samarbeidsløsninger, jf. boks 5.3, kan støtte opp under moderniseringen av Forsvaret og styrke Forsvarets operative evne. Slike løsninger vil kun bli vurdert i tilfeller der risikoveiet pris for finansiering, anskaffelse, drift og vedlikehold samlet sett blir billigst for staten. Internasjonalt samarbeid kan være aktuelt for å oppnå besparelser i anskaffelser og drift.

Det er vedtatt å *redusere antall domstoler i første instans* fra 92 til 66, jf. St.meld. nr. 23 (2000–2001) og Innst. S. nr. 242 (2000–2001). I løpet av 2005 vil antallet domstoler i første instans være redusert til 82. Formålet med å etablere større enheter er å få mer faglig robuste domstoler tilpasset framtidige krav og utfordringer, en mer effektiv ressursutnyttelse og bedre administrative rutiner.

Det er vedtatt å *overføre ansvaret for tinglysing av fast eiendom* fra domstolene til Miljøverndepartementet ved Statens kartverk, jf. St.meld. nr. 13 (2001–2002) og Innst. S. nr. 221 (2001–2002). Fremdriften i overføringen av tinglysingsoppgavene fra domstolene til Statens kartverk vil søkes harmonisert med tidsplanen for endringene i domstolsstrukturen. I løpet av året vil tinglysingsoppgaver fra 12 domstoler overføres til Statens kartverk. Arbeidet med overføring av tinglysingsoppgavene planlegges ferdigstilt i løpet av 2007.

De organisasjonsmessige endringene i første fase av *Politireform 2000* ble gjennomført i 2002/2003 ved at antall politidistrikter ble redusert fra 54 til 27. I alt 1260 stillinger ble som følge av fase I omdisponert innenfor de 27 nye politidistriktene. 414 av disse stillingene ble omdisponert fra administrative oppgaver til publikumsrettet tjeneste, i tråd med reformens intensjoner, jf. omtale i Nasjonalbudsjettet 2005. Evalueringen av politireformen

som ble lagt fram i mai 2005 viser at politiet har blitt bedre til å bekjempe organisert kriminalitet, men ikke gode nok til å bekjempe hverdagskriminalitet. Dette reflekterer dels en nødvendig forskyving av innsatsen mot alvorlig og organisert kriminalitet.

Fase II av reformen har de samme overordnede mål som fase I. I fase II er det lagt opp til å endre driftsenhetsstrukturen og den indre organiseringen i politidistriktene. Det er ønskelig med regional samordning av administrasjon mv. i større driftsenheter med opprettholdelse av et desentralisert apparat overfor publikum. Videre legges det opp til samarbeidsordninger med intern fordeling av saksområder mellom flere driftsenheter og generell satsing på effektiviseringstiltak. Endringene blir iverksatt i løpet av 2005. Fase II av politireformen må også ses i sammenheng med endringene i den sivile rettspleie på grunnplanet.

Reformen av den sivile rettspleien på grunnplanet ble vedtatt av Stortinget våren 2004 (Ot.prp. nr. 43 (2003–2004)). Oppstart er satt til 1. januar 2006. Reformen vil gi en mer effektiv organisering ved at den sivile rettspleien på grunnplanet i sin helhet skal samles i politi- og lensmannsetaten. Dette omfatter alle saker knyttet til tvangsfullbyrdelse, gjeldsordning, hovedstevnevitne, dødsfallsmeldinger, naturskadesaker, lensmannsskjønn og sekretariatsfunksjoner for forliksrådet. Tidligere var disse oppgavene plassert under domstolene, i kommunene og i politi- og lensmannsetaten.

Staten overtok ansvaret for sykehusene og annen spesialisthelsetjeneste fra fylkeskommunene fra 2002. Reformen samlet sektoransvar, finansieringsansvar og eierskap på én hånd. Fra 2004 overtok regionale helseforetak ansvaret for helsetilbudet til rusmiddelmissbrukere. *Finansieringsansvaret for pasienttransport* ble gradvis overført fra 2004, og fra 2006 vil de regionale helseforetakene ha hele finansieringsansvaret. Fra 2006 skal regionale helseforetak overta *finansieringsansvaret for private opptreningsinstitusjoner*.

St.meld. nr. 30 (2003–2004) skisserer en ny, omfattende reform av hele grunnopplæringen, som har fått navnet *Kunnskapsløftet*. Stortinget har i hovedsak sluttet seg til forslagene i meldingen. Reformen omhandler hele grunnopplæringen, og har som hovedmål å styrke elevenes grunnleggende ferdigheter. Reformen omfatter nye læreplaner, ny fag- og timefordeling, ny struktur i videregående opplæring, kompetanseutvikling for lærere og videreutvikling av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Reformen stiller store krav til at skoleeierne og skoler utnytter den lokale handlefriheten, de nasjonale virkemidlene og tilgjengelig

kunnskap om tilstanden i grunnopplæringen til å finne gode lokale løsninger.

Fra og med 2002 ble det innført en finansieringsmodell med resultatbasert fordeling i universitets- og høyskolesektoren. Midler til undervisning og forskning er skilt ut som egne, resultatbaserte komponenter. I tillegg mottar institusjonene en basisbevilgning. For i større grad å stimulere til økt forskningsaktivitet og tildele ressurser til forskningsmiljøer som kan vise til gode forskningsresultater, er det i 2005 *utviklet nye og mer resultatbaserte indikatorer for forskning*. I den sammenheng vil utvikling i antall vitenskapelige publiseringer, antall doktorgrader, samt midler for innvilgede prosjekter i Norges forskingsråd og EU være førende for hvor mye forskningsmidler den enkelte institusjon mottar. En tar sikte på å implementere de nye indikatorene i 2006. Parallelt med arbeidet med å videreutvikle forskningskomponenten arbeides det med å utvikle og fastsette indikatorer som kan inngå i en *ny resultatbasert formid-*

lingskomponent i finansieringssystemet. Det er et mål at denne komponenten skal bidra til økt omfang og kvalitet på institusjonenes formidling og kontakt med samfunns- og næringsliv.

5.5 Oppfølgingen av handlingsplanen for bærekraftig utvikling

Regjeringen la fram Nasjonal Agenda 21, den nasjonale handlingsplanen for bærekraftig utvikling, som et eget kapittel i Nasjonalbudsjettet 2004. Dette var i tråd med Regjeringens syn om at bærekraftig utvikling må knyttes til sentrale økonomisk-politiske dokumenter. Det ble gitt en bred omtale av betydningen av bærekraftig utvikling, Regjeringens målsettinger på de sentrale politikkområdene og viktige problemstillinger i oppfølgingen av planen.

Handlingsplanen fokuser på tiltak på 7 hovedområder:

Tabell 5.11 Viktige reformer i enkeltsektor

Reformområde	Type reformer	Status gjennomføring
Forsvarsreformen (FD)	Ny forsvarsstruktur med organisasjonsendringer, personellreduksjon og redusert bygningsmasse for å bedre den operative evnen og redusere driftskostnadene	Omstillingen vil, ifølge foreliggende planer, pågå til og med 2008
Politireformen fase II (JD)	Regional samordning av administrasjon og effektivisering av dagens organisasjonsmodell	Gjennomføres i løpet av 2005
Domstolsreformen (JD)	Færre, mer faglig robuste og kostnadseffektive domstoler	Planlagt slutføring 1.1 2008.
Tinglysingsreformen (JD)	Ansvar for tinglysing overføres fra domstolene til Statens kartverk	Arbeidet planlegges slutført i løpet av 2007
Ansvarsoverføring til Regionale helseforetak (HOD)	Regionale helseforetak overtar finansieringsansvar for private opptreningsinstitusjoner	Gjennomføres fra 2006
Evalueringsreform (HOD)	Iverksatt evaluering av helseforetaksmodellen	Gjennomføres i 2005 Hovedresultater vil foreligge høsten 2006
Kunnskapsløftet: Reform av grunnopplæringen (UFD)	Nye læreplaner med definerte kompetansemål, økt lokal handlefrihet, styrking av den enkelte elev og læringsferdigheter gjennom tilpasset opplæring, kompetanseløft for lærere og skoleledere	Nye læreplaner innføres høsten 2006
Videreutvikling av systemet for resultatbasert finansiering for universitets og høyskolesektoren (UFD)	Utvikling av nye, mer resultatbaserte indikatorer for forskning. Det arbeides med videreutvikling av formidlingskomponenten	Nye resultatbaserte indikatorer for forskningskomponenten planlegges implementert i 2006

1. Internasjonalt samarbeid for bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom
2. Klima, ozonlaget og langtransporterte luftforurensninger
3. Biologisk mangfold og kulturminner
4. Naturressurser
5. Helse- og miljøfarlige kjemikalier
6. Bærekraftig økonomisk utvikling
7. Samiske perspektiver i miljø- og ressursforvaltningen

Disse politikkområdene skal i første rekke følges opp i de enkelte departementers meldinger og proposisjoner.

Som i Nasjonalbudsjettet 2005 gis det også i år en bred omtale av oppfølgingen av handlingsplanen. Som ledd i oppfølgingen presenterer Regjeringen et nasjonalt indikatorsett for bærekraftig utvikling basert på innstillingen NOU 2005: 5 Enkle signaler i en kompleks verden, forslag til et nasjonalt indikatorsett for bærekraftig utvikling og høringsuttalelser til denne.

I Nasjonal Agenda 21 står det at:

«Ny informasjon vil gjøre det nødvendig å revidere de konkrete målsetningene som Nasjonal Agenda 21 bygger på. Politikken på ulike områder må justeres fortløpende i lys av ny informasjon, men handlingsplanen vil også gjennomgås og revideres med faste mellomrom. Som et utgangspunkt synes det hensiktsmessig at en foretar en slik revisjon hvert 4. år.»

Handlingsplanen ble lagt fram høsten 2003. Det er Regjeringens syn at arbeidet med revisjon av handlingsplanen bør starte i 2006.

5.5.1 Internasjonalt samarbeid for en bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom

Internasjonalt og regionalt samarbeid for miljø og bærekraftig utvikling

De to siste sesjonene i FNs kommisjon for bærekraftig utvikling, CSD-12 og -13, bekreftet enighet om Tusenårsmålene og målene fra FN-toppmøtet i Johannesburg i 2002, knyttet til vann, sanitære forhold og bosetting, men understreket behovet for økt innsats om målene skal nås. Norge la særlig vekt på nasjonale myndigheters ansvar, betydningen av godt styresett og de makroøkonomiske gevinstene av å investere innen de tre temaområdene. Kvinner som aktører samt kvinner og barns spesielle behov når det gjelder vann, sanitære forhold og bosetting ble understreket. CSD-14 og -15

vil ta for seg energi, luftforurensninger, klima og bærekraftig industriproduksjon.

I statsbudsjettet er det en særskilt avsetning til NORFUND for satsing på fornybare energikilder. Regjeringen har opprettet en arbeidsgruppe mellom myndigheter, næringsliv og forskningsmiljøer for å kartlegge hva Norge kan tilby utviklingslandene på energiområdet.

Regjeringen følger opp vedtaket i Johannesburg om utviklingen av rammeverk for tiårs handlingsprogrammer for bærekraftig produksjon og forbruk. Norge har deltatt i utarbeidelsen av forslag til et all-europeisk handlingsprogram høsten 2004 og har under oppfølgingsprosessen sammen med Zambia ledet en arbeidsgruppe om bærekraftig forbruk og produktutvikling. Norge vil også delta i en arbeidsgruppe om miljøbevisste offentlige innkjøp som bl.a. har som mål å spre erfaringer til utviklingsland på dette området. Det er løpende samarbeid om miljøteknologi og innovasjon, miljøbevisste offentlige innkjøp, miljøinformasjon og bærekraftig forbruk mellom de nordiske land. I vår var Norge vert for Nordisk Ministerråds konferanse om grønnere leveransekjeder i næringslivet. Forslagene fra konferansen ble lagt fram i CSD.

Gjennom rammeavtalen med FNs miljøprogram (UNEP) søker Norge å styrke utviklingslandenes miljøforvaltning. Norge støtter UNEPs arbeid i Asia og Afrika med integrering av miljøperspektiv i landenes strategier mot fattigdom. Norge arbeider i Global Environmental Facility (GEF) for å fremme gjennomføringen av de store, globale miljøavtalene og mobilisere privat sektor.

Norge har i WTO videreført arbeidet for at handelsregelverket og multilaterale miljøavtaler forblir likestilte og gjensidig støtter opp under hverandre. Styrking av utviklingslandenes kompetanse og institusjonelle kapasitet omkring miljø og handel er et satsningsfelt i rammeavtalen med UNEP.

Norge har gjennom fondet for miljø og bærekraftig utvikling i Verdensbanken bidratt til å styrke bankens arbeid med å integrere miljøhensyn og bekjempelse av fattigdom i låneprogrammene. Fondet bidrar også til kompetansebygging i mottakerlandene.

Norges kultursamarbeid med land i sør fremmer kulturelt mangfold ved å støtte arbeid med å bevare kulturarven og styrke kulturlivet. Gjennom rammeavtalen med UNESCO støttes kulturelle rettigheter og vern av kulturarv.

Norge er pådriver internasjonalt for å bekjempe ulovlig, uregulert og urapportert fiske. I nære farvann samarbeider vi med våre naboland om regulering av fiske og kontroll med uttakene. Norge har tatt initiativ til bedre overvåkning og svartelisting

av overtredende fiskefartøyer i organet som regulerer fisket i farvannene rundt Antarktis og samarbeider med flere utviklingsland om bygging av institusjoner for fiskeriregulering og overvåkning. Norge arbeider for regulering av dypvannsfiske og for forbud mot bunntråling i særlig sårbare områder.

Hensynet til bærekraftig utvikling er en bærebjelke i norsk nordområdepolitikk, jf. St.meld. nr. 30 (2004–2005) og Innst. S. nr. 264 (2004–2005). Norge skal være en pålitelig forvalter av ressurser i et sårbart arktisk miljø og støtter arbeidet for at Russland skal ha økosystembasert forvaltning av sin del av Barentshavet. Under det norske formannskapet i Barentsrådet er det opprettet en finansieringsordning for å fjerne såkalte miljø- «hot spots» i regionen.

I Nordvest-Russland finnes en stor konsentrasjon av dårlig sikrede atominstallasjoner, utrangerte atomubåter og radioaktivt avfall. Samarbeidet med Russland om atomsikkerhet skal bidra til å redusere risikoen for ulykker og forurensing fra atominstallasjoner i Nordvest-Russland og hindre at radioaktivt og spaltbart materiale kommer på avveie.

Miljøet i nord er under press som følge av økende ressursutnyttelse og ytre påvirkninger som langtransportert forurensning og klimaendringer. Klimaendringene i Arktis kan bli mer omfattende enn tidligere antatt. Arktisk råds klimastudie ACIA (Arctic Climate Impact Assessment) viser at klimaendringene har startet i Arktis og at gjennomsnittstemperaturen har økt nesten dobbelt så mye som i resten av verden de siste tiårene. ACIA blir en sentral sak når Norge overtar formannskapet i Arktisk Råd høsten 2006.

De nordiske land har hatt en felles nordisk strategi for bærekraftig utvikling siden 2001. Den har en tidsramme på 20 år og blir revidert hvert fjerde år. Det er vedtatt nye mål og innsatser for perioden 2005–08. Ansvar for gjennomføringen av strategien tilligger først og fremst det enkelte land. Strategien fokuserer på områder hvor landene har felles interesser og størst forutsetninger for å bidra til bærekraftig utvikling.

Miljø og bærekraftig utvikling er to av hovedområdene under de nye finansieringsordningene i EØS. I 2006 ventes prosjektaktiviteten å være i full gang. Dette vil styrke norsk miljøinnsats i de 10 nye EU-landene, bl.a. knyttet til reduksjon av klimagassutslipp, avfallshåndtering, renere produksjon, energiøkonomisering og biodiversitet.

Regjeringen arbeider for å fremme bedrifters samfunnsansvar (CSR), nasjonalt og internasjonalt, bl.a. gjennom FNs Global Compact, UNEP,

OECD og Nordisk Ministerråd. Norge er engasjert i FNs Menneskerettighetskommissjons behandling av multinasjonale selskapers forhold til menneskerettighetene. Regjeringen viderefører arbeidet i konsultasjonsorganet Kompakt. Kompakt har siste år drøftet selskapers bærekraftsrapportering, korrupsjon, transparen i utvinningsindustriene og internasjonal normdannelse på CSR-området. Regjeringen ønsker å bedre kommunikasjonen mot næringslivet på dette området og stimulere arbeidet med CSR. Det vil derfor opprettes en nettportal for bedrifters samfunnsansvar. Den vil samle informasjon på ett sted om all pågående myndighetsaktivitet knyttet til bedrifters samfunnsansvar (OECDs retningslinjer, Global Compact, Kompakt, Grønn Stat, rådgivende panel og program for miljøbevisste offentlige innkjøp, bedrifters miljøansvar, etiske retningslinjer for petroleumsfondet, anti-korrupsjonsarbeid med mer).

Regjeringens handlingsplan for fattigdomsbekjempelse

Regjeringen la våren 2004 fram en stortingsmelding om utviklingspolitikken, St.meld. nr. 35 (2003–2004) Felles kamp mot fattigdom. Den er Regjeringens strategi for Norges innsats for å oppfylle FNs tusenårs mål.

Bedre internasjonale rammevilkår for utvikling

I Plan of Implementation fra Johannesburg legges det stor vekt på å redusere fattige lands gjeldsbyrde. Norge har i flere år vært i front i arbeidet for gjeldslette og var det første landet som tok til orde for å slette inntil 100 pst. av de fattigste landenes stat-til-stat gjeld. I Handlingsplan om gjeldslette for utvikling, lansert i mai 2004, prioriterer Regjeringen gjeldslette for de fattigste landene og fortsatt sterk støtte til HIPC-initiativet (Heavily Indebted Poor Countries Initiative). Det legges opp til raskere gjeldslette for land som har vært rammet av krig og konflikt, herunder Sudan. Det åpnes også for gjeldsettergivelse overfor mellominntektsland dersom gjeldsbyrden og fattigdomsproblemene tilsier dette. Som ledd i nyorienteringen har Regjeringen gjennomført «gjeldsbytter» (swaps) med Vietnam.

Norge støtter et mer systematisk internasjonalt samarbeid for å bedre gjeldsstyringen i utviklingslandene og hindre at de går i nye «gjeldsfeller». Våren 2005 foreslo Norge en ytterligere lette i de fattigste landenes gjeld til de multilaterale finansinstitusjonene, primært Verdensbanken og Afrika-banken.

Regjeringen har videreført arbeidet for å bedre utviklingslandenes markedsadgang i industriland, og økt tilgangen til våre markeder gjennom ensidige norske tiltak. Norge har innført nulltoll og avviklet kvotebegrensningene for alle varer fra de 50 minst utviklede landene (MUL). I WTO legger Norge vekt på utviklingslandenes ønsker og behov for overgangsordninger og differensiert behandling. For å øke importen fra utviklingslandene ble det i 2004 startet en gjennomgang av den norske ordningen som gir preferanser for import fra utviklingsland (GSP). Norge legger vekt på behovet for handelsrelatert bistand og er en av de største bidragsyterne til «Doha-fondet», som finansierer handelsrelaterte bistandsprosjekter i utviklingsland.

Bidrag til bedre nasjonale rammebetingelser i utviklingslandene

For å styrke mottakerlandenes eierskap til egen utviklingsstrategi arbeider Norge for at bistand skal ta utgangspunkt i utviklingslandenes strategier for fattigdomsreduksjon. Kanalisering av bistand via nasjonale systemer styrker utviklingslandenes institusjoner. Norge fokuserer på at fattigdomsstrategiene følges opp i mottakerlandenes årlige budsjetter.

Norsk og internasjonal bistand

Norge arbeider for at flere giverland skal oppfylle målet om at utviklingsbistand skal utgjøre 0,7 pst. av BNI. Flere land har det siste året annonsert tidsplaner for å nå dette målet. Andelen av den norske bistanden som går til de fattigste landene, har steget de siste årene.

Det samlede budsjettforslaget for offisiell utviklingshjelp (ODA) for 2006 er 18 496 mill. kroner. Dette tilsvarer en økning på om lag 1880 mill. kroner i forhold til saldert budsjett for 2005. Høy oljepris bidrar til et høyt nivå på bruttonasjonalinntekten (BNI), og bistanden for 2005 anslås å utgjøre 0,89 pst. av BNI. Regjeringens målsetting om at norsk bistand skal opp i 1 pst. av BNI står ved lag.

Norge har fulgt opp vedtaket i OECD om avbinding av bistand. Norge støtter arbeidet i regi av OECD og Verdensbanken for kapasitetsbygging og utvikling av mer transparente regelverk for offentlige innkjøp. Norge har påtatt seg en lederrolle på området i forhold til Vietnam.

Støtten til urfolk har økt de siste tre årene. Nye retningslinjer for arbeid med urfolk i utviklings-samarbeidet vektlegger rettighetsperspektivet og slår fast at urfolksspørsmål vil stå sentralt i arbeidet

med biologisk mangfold i tropiske skogområder i tråd med forpliktelsene fra Johannesburg-erklæringen om bærekraftig utvikling.

Privat sektor og frivillige aktører

Regjeringen har fulgt opp Strategien for næringsutvikling i Sør (NIS) og har i 2004 bl.a. gjennomført landgjennomganger i Vietnam og Angola. I 2004 ble det opprettet en ny begrenset anbudsgarantiordning for deltakelse i bistandsfinansierte prosjekter. Arbeidet med å formalisere fattiges bruks- og eiendomsrettigheter er styrket.

Gjennom NORFUND satses det på utvikling av privat sektor i fattige land som ellers har vanskelig for å tiltrekke seg utenlandsk risikovillig kapital. Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH) og Forum for Utviklingshandel mottar finansiell støtte til arbeidet med importlinjer for varer fra utviklingsland til det norske markedet. Initiativ for etisk handel (IEH) og Max Havelaar mottar finansiell støtte til sitt arbeid.

Regjeringen arbeider for å etablere internasjonale partnerskap mellom stater og store selskaper for å løse miljø- og utviklingsoppgaver. Gassfakingspartnerskapet, hvor Statoil og Hydro deltar, og som Norge initierte, har sekretariat i Verdensbanken.

Konsistens og sammenheng i norsk politikk for bekjempelse av fattigdom

Behovet for et globalt partnerskap for utvikling står sentralt i FNs Tusenårserklæring (tusenårs-mål nr. 8) og i St.meld. nr. 35 (2003–2004). Rike land har et særskilt ansvar for å gjennomgå sin politikk på områder som påvirker utviklingslandenes muligheter til å redusere fattigdom og fremme en bærekraftig utvikling. En rapport om Norges oppfølging av tusenårs-mål nr. 8 ble presentert for FNs generalforsamling høsten 2004, og ble vel mottatt.

Internasjonal fred og sikkerhet

Norge er engasjert i fredsprosesser bl.a. på Sri Lanka, Filippinene og i Sudan. På Sri Lanka tilrettelegger Norge fredsprosessen mellom de tamilske tigrene (LTTE) og regjeringen. På Filippinene tilrettelegger Norge fredsprosessen mellom National Democratic Front (NDF) og regjeringen. I Sudan bisto Norge, USA og Storbritannia i felleskap partene og IGAD (Intergovernmental Authority on Development) under forhandlingene. Det ledet til en fredsavtale mellom regjeringen og Sudan People's Liberation Movement (SPLM)

9. januar 2005. Norge har en viktig rolle i arbeidet med gjennomføring av avtalen. En internasjonal giverkonferanse for Sudan ble arrangert i Oslo 11.–12. april 2005.

5.5.2 Klima, ozonlaget og langtransportert luftforurensning

Klima

Regjeringen arbeider for at forberedelser til forhandlinger om internasjonale forpliktelser for årene etter 2012, når Kyotoprotokollens første forpliktelsesperiode utløper, startes så snart som mulig.

Norge ratifiserte Kyotoprotokollen i 2002. Regelverket for bruken av de fleksible mekanismene under protokollen (felles gjennomføring, den grønne utviklingsmekanismen (CDM) og internasjonal kvotehandel) er på plass. Forpliktelsene, inklusive utslippsforpliktelsen for 2008–2012, vil bli oppfylt gjennom nasjonale virkemidler og tiltak, og ved bruk av de fleksible mekanismene. Kravet om demonstrerbar framgang under protokollen innen 2005 innebærer at landene skal ha gjort påviselige framskritt, og ha lagt fram en rapport om dette senest 1. januar 2006. Norge ligger godt an når det gjelder elementene som skal inngå i denne rapporten. Det er allerede innført mange virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser. CO₂-avgiften ble innført i 1991 og omfatter om lag 50 pst. av samlede klimagassutslipp. Beregninger gjort av Statistisk sentralbyrå, Statens forurensningstilsyn og Oljedirektoratet antyder at norske klimagassutslipp ville vært 15–20 pst. høyere i 2000 om virkemidler ikke var innført.

I perioden 1990–2003 økte Norges samlede utslipp av klimagasser med vel 9 pst., fra 50,1 millioner tonn CO₂-ekvivalenter til 54,8 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Det er anslått at utslippene vil øke ytterligere til om lag 61,8 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2010 dersom det ikke innføres nye tiltak. Følgene av klimakvotelov og overenskomst med prosessindustrien som er omtalt nedenfor, er ikke inkludert i analysen. I framskrivningene står petroleum- og transportsektorene for en betydelig del av utslippsveksten. Anslaget for historiske og framskrevne utslipp er redusert i forhold til tallene presentert i St.meld. nr. 8 (2004–2005) Perspektivmeldingen – utfordringer og valgmuligheter for norsk økonomi pga. revisjon av metoden for beregning av metanutslipp fra avfallsdeponier.

I likhet med andre land er CO₂ den viktigste klimagassen i Norge, deretter kommer metan og lystgass. CO₂ utgjorde ca. 79 pst. av utslippene i Norge i 2003, mot ca. 69 pst. i 1990. Veksten i klimagass-

utslippene er særlig knyttet til CO₂. Utslippene av de andre gassene (metan, lystgass, HFK, PFK og SF₆) målt i CO₂-ekvivalenter har i sum falt med 26 pst. fra 1990 til 2003.

Godstransport i innenriks sjøfart, nasjonal luftfart og supplyflåten betaler i dag redusert CO₂-avgiftssats ved bruk av mineralolje. I budsjettet for 2006 foreslår Regjeringen at satsen økes slik at den tilsvarer den generelle avgiftssatsen for mineralolje.

Lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven) trådte i kraft 1. januar 2005. Klimakvoter er tildelt for perioden 2005–2007. Loven omfatter utslipp av CO₂ fra flere bransjer som fyller kriteriene for å være med i EUs kvotesystem for klimagasser. Loven gjelder ikke utslipp som det betales CO₂-avgift for.

I 2004 ble Miljøverndepartementet og Prosessindustriens Landsforening enige om en overenskomst om reduksjoner av klimagassutslipp fra industri som ikke omfattes av CO₂-avgiften eller av klimakvoteloven. Dette sikrer, sammen med forslaget til kvotesystem, at utslippene fra prosessindustrien begrenses innen 2007, i tråd med målene i Tilleggsmeldingen til Klimameldingen, samtidig som unødvendige negative virkninger for konkurranseevnen unngås.

Regjeringen fører videre en offensiv politikk for omlegging av energibruk og produksjon for å redusere klimagassutslipp. Dette inkluderer oppfølging av strategien for å redusere bruken av mineralolje til oppvarming med 25 pst. i den første Kyoto-perioden. Avgiften på deponering av avfall ble lagt om med virkning fra 1. juli 2003. Det ble innført en differensiering etter deponienes miljøstandard. Fra 1. januar 2004 ble avgiftssatsene for deponering økt med 20 pst. Fra 1. juli 2004 er avgiften på forbrenning av avfall lagt om fra en tonnbasert avgift til en avgift på utslipp. Endringene gjør det mer lønnsomt å redusere klimagassutslippene ved håndtering av avfall. Regjeringen mener en må sikte mot å innføre forbud mot deponering av nedbrytbart avfall fra 2009. Norge innførte en avgift på klimagassene HFK og PFK 1. januar 2003. Fra 1. juli 2004 er avgiften supplert med en refusjonsordning.

Ozonlaget

Norge har arbeidet for å sikre adekvate finansieringsmekanismer gjennom det multilaterale ozonfondet under Montrealprotokollen (utviklingsland) og GEFs finansieringsmekanismer (land i Øst-Europa). Norge har gjennomført EU-forordningen om ozonreduserende stoffer som for

enkelte stoffer setter strengere mål for utfasing enn Montrealprotokollen. Norge ligger godt an til å nå utfasingsmålene både under Montrealprotokollen og EU-forordningen. Avgift og refusjonsordning for HFK og PFK bidrar til å motvirke at ozonreducerende gasser som blir faset ut, erstattes av klimagassene HFK og PFK.

Langtransporterte luftforurensninger

I henhold til Gøteborg-protokollen har Norge forpliktet seg til å redusere utslippene av nitrogenoksider (NO_x), svovel (SO_2), ammoniakk (NH_3) og flyktige organiske forbindelser (VOC). Den største utfordringen er å oppfylle forpliktelsen om å redusere utslipp av NO_x til 156 tusen tonn innen 2010. Det er behov for betydelig sterkere virkemiddelbruk for å overholde NO_x -forpliktelsen. De samlede kostnadene ved å oppfylle forpliktelsen kan bli relativt store, og det er derfor viktig at den oppfylles til lavest mulig kostnader.

Regjeringen har i St.meld. nr. 21 (2004–2005) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand gjort rede for de viktigste virkemidlene. Finansdepartementet vil utrede spørsmålet om kostnadseffektive virkemidler mot NO_x -utslipp videre i samarbeid med berørte departementer. Det vises til omtale i St.prp. nr. 1 (2005–2006) Skatte- avgifts- og tollvedtak, avsnitt 3.1.2. I budsjettet for 2006 foreslår Regjeringen å differensiere årsavgiften for kjøretøy med tillatt totalvekt mellom 7,5 og 12 tonn etter kjøretøyenes miljøegenskaper.

5.5.3 Biologisk mangfold og kulturminner

Biologisk mangfold

Det er etablert et nasjonalt program for kartlegging og overvåking av biologisk mangfold på land, i ferskvann og i saltvann. Resultatene vil lagres i databaser som er tilgjengelige over Internett. Artsdatabanken, som ble etablert i januar 2004, vil gjøre de viktigste data om biologisk mangfold tilgjengelige. Overvåking av naturtyper og viktig areal for truede arter vil gi et bilde av om virkemidlene er hensiktsmessige og om Norge klarer å stoppe tapet av biologisk mangfold innen 2010.

Om lag 1,2 pst. av det produktive skogarealet i Norge er vernet. Ved behandling av St.meld. nr. 25 (2002–2003) sluttet Stortinget seg til Regjeringens strategi for økt skogvern. Det er et omfattende samarbeid med Norges skogeierforbund om frivillig skogvern som ny og supplerende arbeidsmåte. Ved kongelig resolusjon ble det 2. september 2005 besluttet å verne 30 skogområder på statsgrunn, i

alt 405 kvadratkilometer. Dette innebærer at skogvernet øker fra 1,25 til 1,4 pst. av produktivt skogareal.

En sterk prioritering av arbeidet med vern etter Naturvernloven har ført til at 12,3 pst. av Fastlands-Norge er vernet pr. 1. juni 2005. Det omfatter over to tusen verneområder av ulik størrelse og med ulike restriksjoner på bruk, herunder 25 nasjonalparker. Vernearealet er økt med nær 50 pst. i perioden 2001 til 2005.

Det arbeides med å etablere et nettverk av marine verneområder og øvrig beskyttede områder for å sikre et representativt utvalg av de ulike marine naturtyper. Tiltak for å stabilisere og hindre utryddelse av truede og sårbare arter er svært viktig i arbeidet for å stoppe tapet av biologisk mangfold innen 2010. Det nasjonale programmet for kartlegging og overvåking av biologisk mangfold er her et meget viktig tiltak. Neste revisjon av rødlisten skal etter planen foreligge i 2006. Den er et virkemiddel for å registrere arter som trenger ekstra beskyttelse, og måler om vi er på vei mot målet om å stanse tapet av biologisk mangfold. For å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010, mener Regjeringen at det i perioden 2005–2010 bl.a. bør utarbeides handlingsplaner for utvalgte naturtyper, artsgrupper og arter, jf. St.meld. nr 21 (2004–2005).

I rovviltforvaltningen følger Regjeringen opp Stortingets behandling av St.meld. nr. 15 (2003–2004) Rovvilt i norsk natur. Det er oppnevnt regionale nemnder med hovedansvar for oppfølgingen av rovviltpolitikken. Det er fastsatt nasjonale bestandsmål for alle rovviltarter i den enkelte rovviltregion, og en ny forskrift om forvaltning av rovvilt med virkning fra 1. april 2005. Det arbeides med en ny erstatningsordning for husdyr og tamrein som blir tatt av rovvilt.

Arbeidet med å bevare fjellreven i norsk fjellnatur fortsetter. Villreinens sentrale plass i fjellnaturen skal sikres bl.a. gjennom regionale planer og ved å etablere nasjonale villreinområder. Ordningen med nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder skal bidra til å gi de viktigste laksebestandene i Norge et bedre vern. Den er et viktig skritt i arbeidet med å ta vare på den nordatlantiske villaksen.

Mange arter blir spredd til områder der de ikke hører hjemme. Dette er en av de største truslene mot det biologiske mangfoldet. FN-konvensjonen om biologisk mangfold forplikter oss til så langt det er mulig og hensiktsmessig å hindre innføring av, kontrollere eller utrydde arter som truer økosystem, leveområder eller arter. Det regjeringsoppnevnte lovutvalget for biologisk mangfold foreslo i

sin innstilling desember 2004 et nytt regelverk. Det vil bli lagt økt vekt på tiltak og informasjon om hvilke regler som gjelder ved innførsel av dyr og planter til Norge.

FNs sjøfartsorganisasjon (IMO) vedtok en ny konvensjon om kontroll og behandling av skipsballastvann og sedimenter 13. februar 2004. Den krever at skip skal gjennomføre ballastvannutskifting for å redusere risikoen for introduksjon av fremmede organismer. Det tas sikte på å innarbeide regelverket i norsk rett i løpet av 2005.

Norge arbeider for å sikre utviklingslandenes rettigheter som opphavsland ved kommersiell utnyttning av genetisk materiale. Norge støtter internasjonale genbanker for å bevare verdens plantegenetiske arv og sikre at genetisk materiale forblir offentlig tilgjengelig.

Moderniseringsdepartementet har som særskilt sak gitt sterke føringer om at tropisk tømmer ikke skal benyttes i Statsbyggs prosjekter.

Cartagena-protokollen om genetisk modifiserte organismer (GMO), som trådte i kraft i september 2003, skal sikre at handel og bruk av levende GMO ikke skader biologisk mangfold eller helse. Det første partsmøtet, i februar 2004, styrket de globale reglene for merking og identifisering av GMO ved transport over landegrensene. Landene ble likevel ikke enige om detaljerte merkeregler på det andre partsmøtet i juni 2005, og saken blir tatt opp igjen på neste partsmøte. Norge og EU er pådrivere for å styrke protokollen, særlig når det gjelder merking og identifikasjon av GMO og regler om ansvar og erstatning.

Vi mangler fortsatt grunnleggende kunnskap om langsiktige helse- og miljøeffekter ved bruk av genmodifisert mat. Dette tilsier en fortsatt restriktiv holdning på området. Et nytt nasjonalt regelverk for genmodifiserte produkter ventes å tre i kraft i løpet av høsten 2005. Det vil inneholde krav til godkjenning av aromastoffer, tilsetningsstoffer, ekstraksjonsmidler og fôrvarer i tillegg til næringsmidler. Det vil også inneholde strengere merkekrav til slike produkter og bedre verktøy for kontroll. Regelverket vil i hovedsak være i tråd med EUs regelverk på området. Regjeringen er i forhandling med EU om innlemmelse av EUs regelverk for genmodifisert mat i EØS-avtalen. Det er et mål å sikre at Norge kan forby enkeltprodukter som EU godkjenner, og iverksette tiltak mot slike, dersom norske myndigheter anser at det foreligger alvorlig helse- eller miljørisiko.

Kulturminner

Den 25. februar 2005 la Regjeringen fram St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner*. Meldingen legger opp til å bedre rammevilkårene for eiere og frivillige som gjør en innsats i kulturminnearbeidet. Den inneholder også tiltak for å sikre at staten går foran med et godt eksempel i forvaltningen av egne eiendommer, og den styrker myndighetenes rolle som pådriver i forvaltningen av kulturminner. Hovedtrekkene i meldingen fikk bred støtte i Stortinget.

Grunnkapitalen til Norsk kulturminnefond ble økt fra 200 mill. til 400 mill. kroner i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2005. Regjeringen foreslår i statsbudsjettet for 2006 å øke fondet med ytterligere 400 mill. kroner. De økonomiske virkemidlene på kulturminnefeltet skal i første rekke nyttes til de nasjonalt viktige kulturminnene.

5.5.4 Naturressurser

Produksjon og forbruk av energi

Energifondet skal bidra til energisparing og ny produksjon av fornybar energi som samlet tilsvarer 12 TWh innen utgangen av 2010, hvorav minst 4 TWh skal være økt tilgang på vannbåren varme basert på nye fornybare energikilder, og minst 3 TWh skal være økt produksjon av vindkraft. I 2006 anslås Energifondets inntekter å være om lag 695 mill. kroner.

I St.meld. nr. 47 (2003–2004) *Om innovasjonsverksemda for miljøvennlige gasskraftteknologier* mv. orienterte Regjeringen om arbeidet med utredning av et felles norsk-svensk sertifikatmarked for fornybar elektrisitet. Svenske myndigheter åpner for et mulig felles el-sertifikatmarked fra 2007.

Regjeringen har lagt fram en strategi for miljøvennlig bruk av naturgass som energikilde. Regjeringen ønsker å framskynde etableringen av gasskraftverk med CO₂-håndtering, blant annet gjennom støtte til forskning og utvikling. Gjennom Norges forskningsråd har Regjeringen i samarbeid med norske energi- og teknologibedrifter startet opp og delvis gjennomført 35 ulike prosjekter innenfor utvikling av gasskraft med CO₂-håndtering. Dette har ført til at flere prosjekter er naturlige å ta videre til neste fase. På denne bakgrunn ble Gassnova opprettet i januar 2005 som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Gassnova skal gi støtte til prosjekter for utprøving og demonstrasjon og bidra til å utvikle kostnadseffektive og framtidsrettede teknologikonsepter for gasskraft med CO₂-håndtering. Samtidig med opprettelsen

av Gassnova ble det etablert et nytt nasjonalt gass-teknologiprogram, Climit.

I forbindelse med behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2004 ble det opprettet et fond på 2 mrd. kroner til miljøvennlig gasskraftteknologi. Gassnova skal disponere avkastningen fra fondet til å støtte utprøving og demonstrasjon av slike teknologier.

Olje- og energidepartementet tok i 2004 initiativ til opprettelse av et forum mellom Norge, Storbritannia og Danmark om lagring og bruk av CO₂ og økt oljeutvinning. EU-Kommisjonen har også sluttet seg til forumet.

Et nytt EU-direktiv om energieffektivitet i bygninger vil innebære at det fastsettes minstekrav til energieffektivitet i de fleste nye bygninger. I tilknytning til gjennomføringen av direktivet vil det innføres en ordning for energimerking av nye bygg og for eksisterende bygg som selges eller leies ut. Det vil utarbeides nye energirammekrav i de tekniske byggeforskriftene og foreslås skjerpede minstekrav til isolasjon.

Hydrogenutvalget la 1. juni 2004 fram NOU 2004: 11 Hydrogen som fremtidens energibærer. Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet har fulgt opp med en strategi for videre satsing på hydrogen som energibærer i transport og stasjonær energiforsyning. Fra 1. juni 2005 kan elbiler og nullutslippsbiler som bruker hydrogen som drivstoff kjøre i kollektiv- og sambruksfelt over hele landet. Elbiler har også fritak for bompenger, engangsavgift, årsavgift og har gratis parkering.

Regjeringen arbeider med en helhetlig forvaltningsplan for Barentshavet. Formålet er å etablere rammevilkår som gjør det mulig å balansere næringsinteressene knyttet til fiskeri, sjøtransport og petroleumsvirksomhet innenfor rammen av bærekraftig utvikling.

Fiskeri- og kystdepartementet ga Kystverket i oppdrag å utforme et framlegg til IMO om å etablere seilingsleder utenfor territorialfarvannet på strekningen Vardø-Røst. Et viktig mål er å forebygge ulykker og forurensning. Norge har vært pådriver for IMOs vedtak i 2003 om en tidsplan for krav til transport av tungolje i dobbeltskrog. Reglene trådte i kraft 5. april 2005.

Landbruksdepartementets bioenergiprogram er videreført med en økning i bevilgningen fra 15 til 23 mill. kroner fra 2003 til 2005.

Politikk og virkemidler knyttet til betinget fornybare naturressurser

Fiske og oppdrett

Forvaltningen av fiskebestandene som Norge utnytter alene eller i samarbeid med andre land, skal være bærekraftig. Dette er reflektert i langsiktige forvaltningsplaner basert på en føre-var tilnærming. Norge har vedtatt langsiktige forvaltningsplaner for alle fellesbestandene i Barentshavet sammen med Russland, de viktigste bunnfiskbestandene og sild i Nordsjøen sammen med EU, makrell i Nordøst-Atlanteren sammen med EU og Færøyene, og norsk vårgytende sild sammen med EU, Russland, Island og Færøyene. Målet er at slike planer skal iverksettes for stadig flere bestander i årene som kommer, og at de i stadig større grad skal ivareta en økosystemtilnærming til fiskeforvaltningen.

Overkapasiteten i fiskeflåten må reduseres for å bedre lønnsomheten i næringen og redusere presset på fiskeressursene. Det er innført tiltak for å redusere overkapasiteten i alle adgangsbegrensete grupper. Regjeringen legger opp til at strukturvoteordningen utvides til også å gjelde fartøysgruppen mellom 10 og 15 meter. Samtidig tas denne fartøysgruppen ut av ordningen med kondemnering finansiert over strukturfondet. Endringene foreslås iverksatt fra 1. januar 2006. Regjeringen har satt som mål å innføre en ressursrente-beskatning av norske fiskerier som stadfester fellesskapets eierskap, jf. St.meld. nr. 19 (2004–2005) Marin næringsutvikling.

Regjeringen vil sikre at fangst ikke overgår til delte kvoter. Kontrollen med uttaket er økt, regelverket blitt mer brukervennlig og arbeidet med fiskerikriminalitet har fått økt prioritet hos politi og påtalemyndighet. Fiskeri- og kystdepartementet arbeider videre med forslag til tiltak. Norge har tatt opp utkastforbudet som gjelder i EU-farvann, og har blitt enig med Russland om flere tiltak mot uregistrert fangst, blant annet bedret kontroll av omlastning til havs.

Ny akvakulturlov er vedtatt av Stortinget og vil tre i kraft 1. januar 2006. Loven vil erstatte Oppdrettsloven og Havbeiteloven. Akvakulturloven viderefører dagens miljøregime og gir samtidig muligheter for videre utvikling av virkemidler for et godt miljø.

I forbindelse med utredning av merkemethoder for oppdrettslaks er det startet et prosjekt i Hardangerfjorden for å innhente praktisk erfaring om

hvordan en kan forebygge rømming ved sporing av rømt fisk til oppdrettsanlegg.

Skog

Ny skoglov iverksettes 1. januar 2006. Forskrift om bærekraftig skogbruk planlegges iverksatt fra samme tidspunkt. Satsingen på Miljøregistreringer i skog, biologisk mangfold (MiS) er videreført. I overkant av 20 mill. daa, eller om lag 25–30 pst. av det produktive skogarealet, er registrert. Dette har gitt mye ny kunnskap for miljøarbeidet i skogbruket.

Jordbruk og reindrift

Det er satt som et nasjonalt mål at årlig omdisponering av de mest verdifulle jordressursene skal halveres, og at spesielt verdifulle kulturlandskap skal være dokumentert og fått en særskilt forvaltning innen 2010. Tilskuddsordninger i jordbruket er i økende grad blitt mer produksjonsnøytrale. Flere av dem er miljørettede og inngår i Nasjonalt miljøprogram som ble fastsatt våren 2004. Fra og med jordbruksoppgjøret 2004 er areal- og kulturlandskapstilskudd i sin helhet en kompensasjon for kostnader ved å skjømte kulturlandskapet. Fra 2004 må foretak i jordbruket som mottar tilskudd ha en miljøplan.

Både et nasjonalt og regionale miljøprogrammer er nå innført etter at økonomiske virkemidler knyttet til programmene ble prøvd ut i pilotfylkene Hordaland og Hedmark i 2004. Hovedmålene er bl.a. å sikre at ulike landskapstyper, biotoper og kulturmiljøer holdes i hevd, og at jordbruksproduksjonen fører til minst mulig forurensing.

Ved utgangen av 2004 var knapt 4 pst. av totalt jordbruksareal økologisk eller under omlegging. Markedssiden er fortsatt den største utfordringen for at 10 pst. av jordbruksarealet skal bli økologisk.

Tilpasningen av reintallet til beitegrunlaget har høy prioritet. Arbeidet er startet opp for Øst-Finnmark reinbeiteområde. For Vest-Finnmark reinbeiteområde er det fastsatt en øvre grense for antall rein. Det har vært satt inn økonomiske virkemidler som gir bonus til de som avvikler driftsenheten eller reduserer reinflokken. Det har vært satt på å få ned reintallet og øke verdiskapingen i næringen, bl.a. ved foredling og markedsføring av reinkjøtt, styrking av dialogen mellom aktørene i verdikjeden, samt gjennom ordninger over reindrifftsavtalen som stimulerer til økt slaktning. Målet som er satt for Vest-Finnmark reinbeiteområde er ennå ikke nådd.

5.5.5 Helse-og miljøfarlige kjemikalier

Kartleggingen av nye miljøgifter er styrket i 2005. Arbeidet med kjemikaliene på prioritetslisten er intensivert, med særlig fokus på handlingsplanene for PCB og bromerte flammehemmere. Det er innført forbud mot de bromerte flammehemmerne penta- og okta-BDE. Det er framlagt en handlingsplan mot PFOS (perfluoroktanylsulfonat) for å redusere utslippene. Det er også lansert en handlingsplan mot kvikksølv og forbud mot kvikksølv i alle produkter vurderes.

Et forslag om en global konvensjon for kvikksølv og andre tungmetaller er lansert i FN. Norge er pådriver for å utvikle en strategi som skal sikre oppnåelse av det globale kjemikaliemålet som ble vedtatt i Johannesburg, og arbeider for å styrke det nye kjemikaliregelverket i EU (REACH).

Strategien for å rydde opp forurenset grunn og forurensete sedimenter følges opp. Det er gjennomført tiltak og undersøkelser på flesteparten av ca 600 identifiserte lokaliteter med forurenset grunn. Arbeidet ventes å være ferdig i slutten av 2005. Det vil bli utarbeidet fylkesvise tiltaksplaner mot forurenset sjøbunn for 17 prioriterte kystområder i løpet av 2005.

Landbruks- og matdepartementet følger opp handlingsplanen for perioden 2004–2008 vedrørende plantevernmidler i samarbeid med Miljøverndepartementet og organisasjonene i landbruket. Hovedmålene er å redusere landbrukets avhengighet av kjemiske plantevernmidler og redusere risiko for helse- og miljøskader ved bruk av slike midler.

Kjemikaliekampanjen i regi av Arbeidstilsynet ble satt i gang høsten 2003 og avsluttes i 2005. Det er gjennomført tilsyn i 1700 bedrifter. Prioriterte bransjer er bilverksteder, grafisk industri og mekanisk verkstedsindustri.

5.5.6 Bærekraftig økonomisk utvikling

Hovedmålene og hovedlinjene i Regjeringens økonomiske politikk er omtalt i kapittel 1 og kapittel 3 i denne meldingen. Det framgår der at Regjeringen vil følge retningslinjene for en gradvis og forsvarlig innføring av oljeinntektene i økonomien. Retningslinjene innebærer at statens netto kontantstrøm fra oljevirkosomheten i sin helhet overføres til Statens petroleumsfond, mens bruken av petroleumsinntekter over tid skal tilsvare forventet realavkastningen av fondet, anslått til 4 pst. En slik innretning av budsjettpolitikken innebærer en gradvis økning i bruken av petroleumsinntekter framover, i takt med veksten i fondskapitalen. Avkastningen fra et

voksende fond vil gjøre det lettere å møte den framtidige oppgangen i statens utgifter til pensjoner og helse og omsorg som følger av en aldrende befolkning. For å sikre bærekraftige offentlige finanser er det imidlertid nødvendig med ytterligere tiltak, jf. omtale i kapittel 3 i denne meldingen. Der framgår det bl.a. at tiltak for å stimulere arbeidstilbudet kan gi vesentlige bidrag til å møte de framtidige utfordringene for offentlige finanser. I arbeidet med en pensjonsreform legger Regjeringen i tråd med vedtak i Stortinget bl.a. vekt på prinsippet om at det skal lønne seg å arbeide.

Regjeringens politikk for modernisering av kommunesektoren opererer langs to hovedlinjer. Det er et mål å styrke kommunenes økonomiske handlingsrom. Regjeringen vil også støtte opp om lokalt utviklingsarbeid i kommunene som bidrar til at de blir mer effektive tjenesteprodusenter og gode samfunnsutviklere. Det vises til kommuneproposisjonen for 2006 (St.prp. nr. 60 (2004–2005)).

Regjeringen la våren 2005 fram St.meld. nr. 20 (2004–2005) Vilje til forskning. Det foreslås en styrking av forskningen innenfor fire tematiske områder, hvorav ett er energi og miljø.

Konkurransetilsynet har på oppdrag fra Moderniseringsdepartementet kartlagt offentlige reguleringer som virker konkurransehindrende. På bakgrunn av dette arbeides det med omlegging av reguleringer som kan gi et bedre tilbud til forbrukeren, et mer innovativt næringsliv, samtidig som viktige reguleringshensyn ivaretas.

De etiske retningslinjene for Statens Petroleumsfondet ble fastsatt 19. november 2004. Samtidig ble Petroleumsfondets etiske råd opprettet. Finansdepartementet fatter beslutninger om å utelukke selskaper fra fondet etter tilråding fra rådet. Petroleumsfondet skal ikke investeres i selskaper hvis det er en uakseptabel risiko for at fondet medvirker til uetisk handlinger eller unnlatelser som for eksempel krenkelser av grunnleggende humane prinsipper, grove krenkelser av menneskerettighetene, grov korrupsjon eller alvorlige miljøødeleggelser. Så langt har ti selskaper blitt utelukket fra Petroleumsfondet. Finansdepartementet har delegert utøvelsen av eierrettighetene i Statens petroleumsfond til Norges Bank. Det overordnede målet for Norges Banks utøvelse av eierrettigheter er å sikre fondets finansielle interesser. Utøvelsen av eierrettigheter skal bygge på at fondet har en lang investeringshorisont og at investeringene er bredt plassert i de markedene som fondet kan investere i. Hensynet til langsiktig finansiell avkastning vil ofte trekke i samme retning som andre etiske hensyn.

5.5.7 Samiske perspektiver i miljø- og ressursforvaltningen

Regjeringen og Sametinget ble 11. mai 2005 enige om prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget. Konsultasjonsordningen er i pakt med bestemmelser nedfelt i ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Prosedyrene ble fastsatt ved kgl. res. av 1. juli 2005. Ordningen bygger på følgende grunnelementer:

- Sametinget må ha fullstendig informasjon om relevante forhold i den aktuelle saken så tidlig som mulig, og på alle stadier i behandlingen av en sak.
- Sametinget må gis tid til å vurdere aktuelle spørsmål og til å gi tilbakemelding.
- Det skal legges til rette for at konsultasjonsprosessene ikke avsluttes så lenge Sametinget og staten antar det er mulig å oppnå enighet om saken.

Sametinget er fast deltaker i Reguleringsrådet som gir råd til Fiskeri- og kystdepartementet om fordeling av kvoter og om hvordan fisket skal utøves. Sametinget var også representert i Havressursutvalget som la fram sitt forslag til lov i juni 2005.

5.5.8 Annen løpende oppfølging av handlingsplanen

Å stille miljøkrav til leverandører og produkter gjennom blant annet statens og kommunenes innkjøp kan stimulere til mer miljøvennlig norsk produksjon av varer og tjenester og mer miljøvennlig import. Miljøverndepartementet satte sommeren 2005 ned Panel for miljøbevisste offentlige innkjøp med deltakere bl.a. fra sentrale og lokale myndigheter, industrien og handelsnæringen. Panelet skal gi råd til departementet om miljøbevisste innkjøp i offentlig sektor og være en møteplass for informasjonsutveksling. Det er også opprettet et Program for miljøbevisste innkjøp i regi av GRIP, stiftelsen for bærekraftig produksjon og forbruk. GRIP skal bidra med praktisk hjelp til innkjøpere slik at det blir enklere å stille miljøkrav.

Regjeringen varslet i Nasjonalbudsjettet 2005 en revitalisering av arbeidet med lokal Agenda 21. Dette er fulgt opp i St.meld. nr 21 (2004–2005). Sentrale samarbeidsområder mellom regjeringen og kommunesektoren er blant annet innkjøpspolitikk, arealpolitikk, klima og energi, transport, biologisk mangfold, kulturminner og kulturmiljøer, framtidsrettet produksjon og forbruk og livskvalitet og folkehelse. Gjennom å organisere nettverk

der de mest offensive miljøkommunene leder an, skal miljøvern settes tydeligere på den lokalpolitiske dagsorden. Det vil bli utviklet indikatorer for målrettet resultatoppfølging gjennom kommunenes ordinære plan- og styringssystem og til rapportering i KOSTRA.

Regjeringen har i samme melding sagt at den vil legge vekt på analyser av miljøkonsekvensene av produksjon og forbruk i Norge og utvikle indikatorer for å følge utviklingen i sammenhengen mellom forbruk og miljøkonsekvenser.

Skolen har en viktig rolle i å øke kunnskapen om bærekraftig utvikling. Utdanningsdirektoratet vil ferdigstille en strategiplan for bærekraftig utvikling i 2005. Perspektivet bærekraftig utvikling er ivarettatt i forslag til nye læreplaner som utarbeides i forbindelse med Regjeringens plan om styrking av grunnopplæringen, «Kunnskapsløftet». Det er kommet en ny og forbedret versjon av Nettverk for miljølære.

Barne- og familiedepartementet har samarbeidet med Forbrukerrådet i programmet Youth Exchange under FNs miljøprogram (UNEP) om et norsk hefte om ungdom og bærekraftig forbruk. Det følger opp temaet i skolen i samarbeid med Nettverk for miljølære. Det har støttet videreutviklingen av nettstedet etiskforbruk.no som hjelper forbrukere å velge produkter produsert på etisk og miljømessig forsvarlig vis.

5.5.9 Indikatorer for bærekraftig utvikling – Oppfølging av Indikatorutvalgets utredning

Bakgrunn

Ved kronprinsregentens resolusjon av 5. desember 2003 ble det oppnevnt et ekspertutvalg som fikk i mandat å foreslå et sett med indikatorer for bærekraftig utvikling. Utvalget ble ledet av forskningsdirektør Knut Alfsen. Indikatorene vil være viktige i oppfølgingen av Nasjonal Agenda 21. Utvalget avga sin innstilling til Finansdepartementet 2. mars 2005 i NOU 2005: 5 Enkle signaler i en kompleks verden. Forslag til et nasjonalt indikatorsett for bærekraftig utvikling. Utvalget la et formulesforvaltningsperspektiv til grunn for arbeidet. Det foreslo indikatorer fordelt på seks politikkområder for å belyse utvikling i de ulike komponentene i nasjonalformuen regnet i svært vid forstand. Forslaget inneholder også indikatorer som viser norsk innsats mot globale miljøproblemer og verdens fattigdom. Utvalget foreslo at Statistisk sentralbyrå får et hovedansvar for årlig å oppdatere og presentere indikatorene, og at regjeringen benytter indikatorsettet i omtalen av sin politikk for bærekraftig

utvikling, bl.a. i nasjonalbudsjettet. En bred referansegruppe bidro til utvalgets arbeid.

Hovedtrekk i høringsuttalelsene

I alt 41 institusjoner og organisasjoner avga høringsuttalelse til NOU 2005: 5. Det er generelt bred støtte til kriteriene utvalget har benyttet for å velge indikatorer: Internasjonal sammenlignbarhet, enkelhet, kommuniserbarhet og nytteverdi i praktisk politikkkutforming. Det er også bred støtte til de foreslåtte indikatorene. Flere høringsinstanser mener det er positivt at det er foreslått et begrenset sett med sentrale indikatorer. Noen peker på nytteverdien av at indikatorsettet tar utgangspunkt i nasjonalformuen i bred forstand. Enkelte andre mener at nasjonalformuesperspektivet har begrensninger, og at det globale aspektet, herunder Norges ansvar for å bidra til en global bærekraftig utvikling, bør tydeliggjøres ytterligere.

Det er bred enighet om at indikatorsettet må være et første skritt på veien, og at det er behov for et videre utviklingsarbeid. Indikatoren «Bruk av helse og miljøfarlige stoffer i husholdningene» som er foreslått, dekker en begrenset del av kjemikaliebruken, risikobildet og forurensningssituasjonen. Indikatorutvalget og flere av høringsuttalelsene understreket behovet for å videreutvikle indikatorer på området helse- og miljøfarlige stoffer. Det er også støtte til utvalgets vurdering av at det kreves videre utviklingsarbeid for å utvide dekningsgraden for indikatoren «Bestandsutvikling for hekkende fugl i økosystemer på land» og metodegrunnlaget for indikatorene for økologisk status i ferskvann og langs kysten. Det er også støtte til at det arbeides videre med å utvikle en indikator for irreversibel avgang av produktivt areal, og utvikling av bedre metoder for verdsetting av menneskelig ressurser. Utvalget foreslo ikke en indikator for kulturminner, da det mente at en slik indikator eventuelt kunne vurderes inkludert i indikatorsettet når bedre metodisk grunnlag og datatilfang er på plass. Enkelte har etterlyst en indikator for kulturminner og Miljøverndepartementet har fremmet et forslag til en slik indikator i sin høringsuttalelse.

I høringsuttalelsene er det kommet enkelte nye forslag til indikatorer, forslag til justeringer av indikatorer og forslag om presiseringer av definisjoner og om momenter i analysen av indikatorene. Kommunenes sentralforbund (KS) kom med et mer omfattende sett med indikatorer som kan brytes ned på lokalt nivå. Forslaget er for omfattende sett i lys av behovet for et begrenset nasjonalt indika-

torsett. Finansdepartementet bør fortsette dialogen med KS om hvordan man best kan utnytte og utvikle indikatorer for lokalt nivå. Det vises også til arbeidet med indikatorer knyttet til lokal Agenda 21, som er omtalt ovenfor.

Nærmere om indikatorsettet for bærekraftig utvikling

Utvalget har gjort et grundig arbeid. Det la vekt på at for å sikre fokus på de viktigste problemstillingene er det viktig at indikatorsettet ikke blir for stort. Regjeringen syn er at utvalgets innstilling i overveiende grad bør følges, men med enkelte justeringer og presiseringer på bakgrunn av høringsuttalelsene. I det videre arbeidet med slike indikatorer vil Statistisk sentralbyrå ha en viktig rolle. Finansdepartementet vil presentere indikatorene i nasjonalbudsjettene, i tilknytning til rapportering av oppfølgingen av Nasjonal Agenda 21.

Utvalgets forslag tar utgangspunkt i et formuesforvaltningsperspektiv, og definerer nasjonalformuen i bred forstand. En del ressurser er kritiske. Utvalget har foreslått indikatorer som skal reflektere tilstanden til komponenter i nasjonalformuen de mener må overvåkes spesielt. Dette ligger nær opp til tilnærmingen en har valgt i Canada. Andre land har valgt andre tilnæringsmåter som utvalget deler inn i tre kategorier: enkeltstående ad hoc-indikatorer med et svakt, teoretisk rammeverk, supplerende av tradisjonelle nasjonalregnskap med informasjon om ressursuttak og miljøforhold eller en rekke aggregerte mål på hvorvidt utviklingen er bærekraftig.

Finansdepartementet arrangerte våren 2005 i samarbeid med OECD en konferanse om indikatorer og politikk for bærekraftig utvikling. Det var bred enighet på konferansen om behovet for et omforent internasjonalt rammeverk for å måle bærekraftig utvikling. På bakgrunn av konferansen vil arbeidet med et slikt rammeverk bli drøftet videre internasjonalt, bl.a. i OECD.

Nedenfor presenteres Regjeringens forslag til indikatorsett med utgangspunkt i beskrivelsen i NOU 2005: 5. Tallmaterialet er det samme som i NOU 2005: 5, bortsett fra for Generasjonsregnskapet som er oppdatert av Finansdepartementet.

Politikkområde: Klima, ozon og langtransporterte luftforurensninger

Indikator 1. Norske klimagassutslipp relatert til Kyotomålet

Utvalget peker på at indikatoren er koplet til det nasjonale mål på feltet, slik dette er nedfelt i Kyoto-protokollen, og kan påvirkes av nasjonal politikk.

Indikatoren omfatter klimagassene CO₂ (karbondioksid), CH₄ (metan), N₂O (lystgass), PFK (perfluorkarboner), HFK (hydrofluorkarboner) og SF₆ (svovelheksafluorid) i tonn CO₂-ekvivalenter slik dette er beskrevet i Kyoto-protokollen og rapportert til FNs klimasekretariat. Utslippene relateres til norske utslippsforpliktelser (dvs. utslipp innenfor norsk territorium) for første forpliktellesperiode for Kyoto-protokollen (2008–2012).

Utslippene av klimagasser i Norge økte med 2 pst. fra 2002 til 2003. Økningen siden 1990, basisåret for Kyoto-protokollen, har vært 9 pst. Nesten hele økningen i 2003 skyldes at CO₂-utslippene økte med 5 pst. som følge av høyere utslipp fra olje- og gassvirksomhet på sokkelen og på land.

Regjeringens syn

Indikatoren inkluderes i indikatorsettet. I forhold til Indikatorutvalgets innstilling foreslås det at indikatoren suppleres med en illustrasjon over bruk av de fleksible gjennomføringsmekanismene i Kyoto-protokollen: kvotekjøp, den grønne utviklingsmekanismen og felles gjennomføringsprosjekter som godskrives norsk utslippsforpliktelse.

Indikator 2. Andel av Norges areal der tålegrensen for forsuring er overskredet

Utvalget viser til at forsuring av vann og vassdrag er et problem som i stor grad skyldes langtransportert forurensning. Indikatoren måler effekten av nasjonal og internasjonal virkemiddelbruk på området.

Rundt 1980 var tålegrensene overskredet i rundt 30 pst. av Norges areal. Utslippene i Europa er redusert, og dermed har belastningen på norsk natur avtatt. Dersom alle land oppfyller forpliktelsene i Gøteborgprotokollen innen 2010, vil overskridelsene etter hvert avta til rundt 7 pst.

Regjeringens syn

Indikatoren inkluderes i indikatorsettet. I forhold til Indikatorutvalgets forslag bør omtalen av indikatoren også belyse hvordan Norge ligger an i for-

hold til å overholde sine forpliktelser i forhold til Gøteborgprotokollen.

Politikkområde: Biologisk mangfold og kulturminner

Indikator 3. Bestandsutvikling for hekkende fugl i økosystemer på land

Utvalget legger til grunn at bestandsutvikling for hekkende fugl gir en god indikasjon på tilstanden til økosystemer på land.

Indikatoren måles ved antall hekkende fugl i økosystemer på land (kulturlandskap, skog og fjell) i systematisk utlagte tellearealer.

I fjellområdene har det vært en vekst i hekkebestand. Det er en forventet utvikling ved mildere klima og fortetting av fjellskogen. Tallene for skog viser store variasjoner mellom år og ingen entydige trender. For alle tre dataseriene er datagrunnlaget mangelfullt og ikke representativt for landet som helhet.

Regjeringens syn

Indikatorutvalgets forslag inkluderes i indikatorsettet. Datagrunnlag og dekningsgrad for indikatoren må videreutvikles bl.a. gjennom oppbyggingen av et landsdekkende overvåkningsprogram. I analysen bør det vurderes å trekke inn standardiserte registreringer av trekkende fuglebestander for å

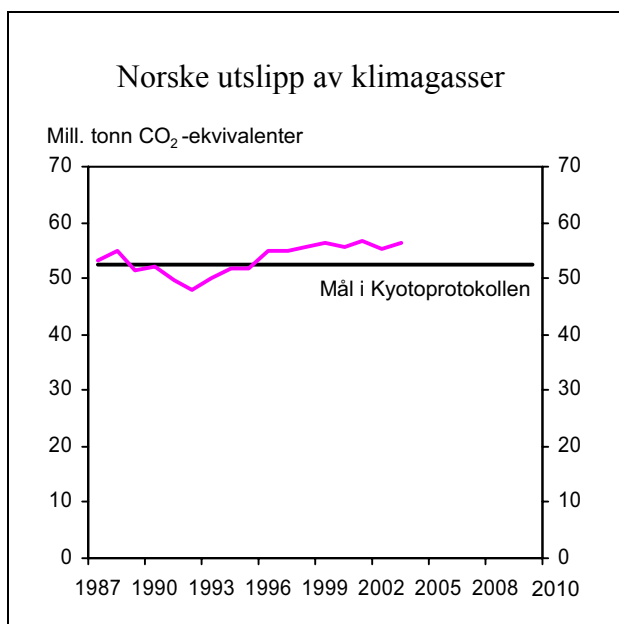
sikre økt datakvalitet og skaffe til veie data som ikke fanges opp av registreringer av hekkende fugler.

Indikator 4. Vannforekomster med god eller svært god økologisk status, økosystemer, ferskvann

Indikator 5. Vannforekomster med god eller svært god økologisk status, økosystemer, kystvann

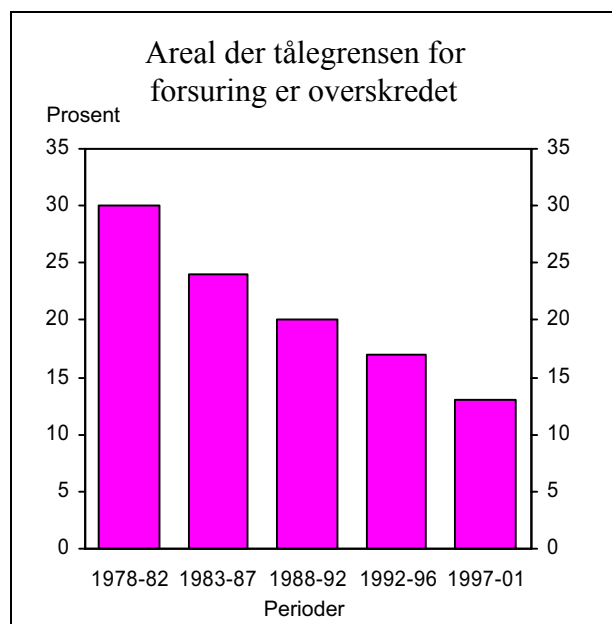
Utvalget viser til at indikatorene reflekterer tilstanden til økosystemene i ferskvann og langs kysten. De er politikkrelevante og knyttet til EUs vanddirektiv som også Norge er forpliktet til å følge. Direktivet har som formål å beskytte Europas vannkvalitet.

De to indikatorene måler økologisk vannstatus i undersøkte lokaliteter i ferskvann og kystvann i regionene Øst-, Vest-, Midt- og Nord-Norge. Vannstatusen klassifiseres i fem klasser: svært god, god, moderat, dårlig og svært dårlig økologisk status og det er lokaliteter med «svært god» og «god» som inkluderes i indikatoren. Med «god økologisk status» menes at vannforekomsten viser lite avvik fra naturtilstanden. En «svært god økologisk status» indikerer ingen endring fra naturtilstanden. Status beskrives på grunnlag av fire økologiske kvalitets-elementer som er: Fisk (gjelder bare ferskvann), planteplankton, makrovegetasjon og bunndyr, dvs. det er tilstanden til det biologiske mangfoldet som bestemmer hvilken status vannforekomsten skal



Figur 5.10 Norske utslipp av klimagasser relatert til Kyotomålet

Kilde: Utslippsregnskapet til Statistisk sentralbyrå og Statens forurensningstilsyn.



Figur 5.11 Andel av Norges areal der tålegrensen for forsuring er overskredet

Kilde: Norsk institutt for vannforskning (NIVA).

få. Alle kvalitetselementene skal minst ha god økologisk status for at vannforekomsten skal få denne klassifiseringen.

Mange undersøkte vannforekomster med usikker (ikke kategorisert) økologisk status vil sannsynligvis bli kategorisert som å ha god status etter nærmere vurdering. Figur 5.13 og 5.14 viser at de fleste vannforekomstene har god økologisk status. Dette er mest tydelig i de tynnest befolkede områdene (Vest-Norge, Midt-Norge og Nord-Norge). Tilstanden ser ut til å være dårligere i østlige regioner, særlig i kystvann. Her er ingen av vannforekomstene kategorisert som åpenbart gode.

Regjeringens syn

Indikatorutvalgets forslag inkluderes i indikatorsettet. Det må imidlertid vurderes hvor ofte det er hensiktsmessig å oppdatere indikator 4 og 5 i lys av at krav til rapportering som stilles i EUs rammedirektiv for vannkvalitet er hvert 6. år. Hvordan andelen vannforekomster med god eller svært god økologisk status skal beregnes må vurderes nærmere. Det må vises varsomhet mht å trekke konklusjoner på basis av målingene, før det er gjort tilstrekkelig analysearbeid. Metoden for klassifisering og overvåking må utvikles og forbedres. Regionbegrepene Øst-, Vest-, Midt- og Nord-Norge må bringes i samsvar med regionbegrepene Skagerrak, Nordsjøen, Norskehavet og Barentshavet. Utviklingsar-

beidet gjøres i samarbeid mellom Miljøverndepartementet og Direktoratet for naturforvaltning.

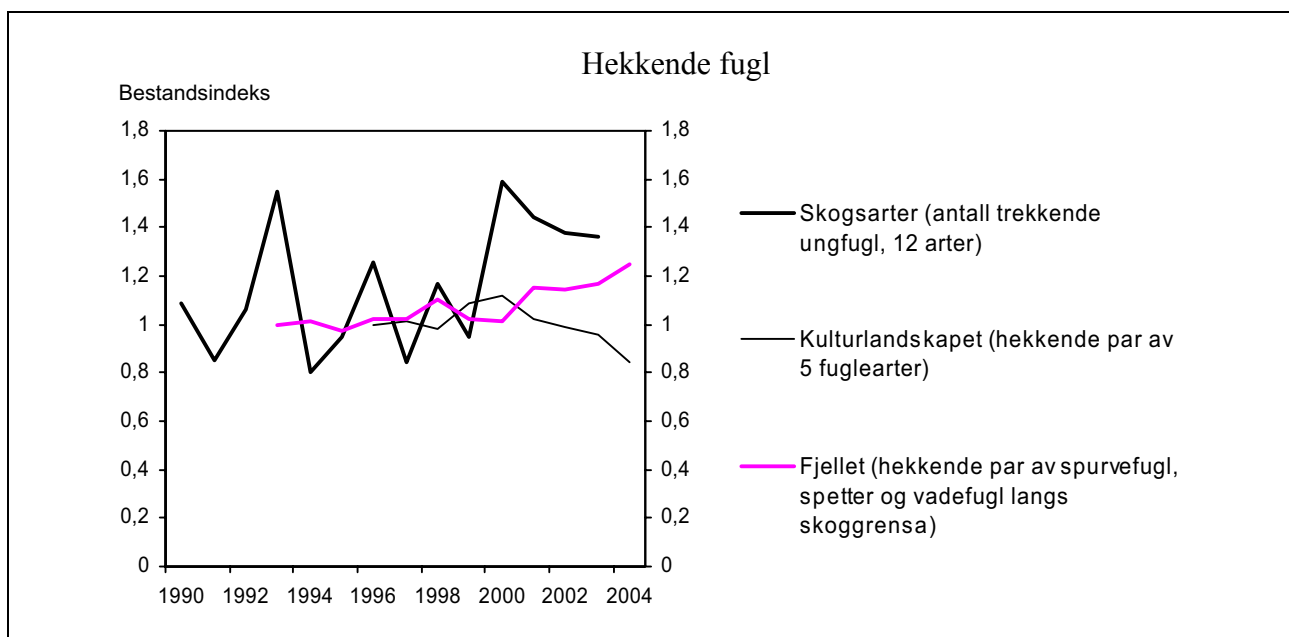
Indikator 6. Tilstandsutvikling for fredete bygg

Utvalget tilrådte at det blir lagt fram en indikator for kulturminner som på en god og ukontroversiell måte kan fange opp verdien a disse, men hadde ikke konkrete forslag. Miljøverndepartementet har i sin høringsuttalelse fremmet forslag om å inkludere en indikator for tilstandsutviklingen for fredete bygg.

Regjeringens syn

Indikatoren Tilstandsutvikling for fredete bygg, inkluderes i indikatorsettet. Indikatoren deler den fredete bygningsmassen inn i fire kategorier etter tilstandsgrad med tilhørende tiltaksbehov. Indikatoren vil bygge på Kulturminnebasen som er under utvikling. Alle fredete bygg er registrert i denne basen, og etter hvert vil de fredete byggene bli registrert med en overordnet tilstandsgrad.

Rapportering vil skje i form av angivelse av antall eller prosentandel fredete bygg fordelt etter tilstandsgrader som angitt i tabell 5.12.



Figur 5.12 Bestandsutvikling for hekkende fugl¹

¹ Indeksen er basert på foreløpige og ufullstendige data.
Kilde: Direktoratet for naturforvaltning.

Tabell 5.12 Tilstandsgraden i fredete bygg

Tilstandsgrad (TG)	Hovedbetydning (NS3424)	Tiltaksbehov
TG 0	Ingen symptomer	Tiltak ikke nødvendig
TG 1	Svake symptomer	Ordinært vedlikeholdsbehov
TG 2	Middels kraftige symptomer	Moderat utbedring nødvendig
TG 3	Kraftige symptomer	Store utbedringer nødvendig

*Politikkområde: Naturressurser**Indikator 7. Samlet energibruk pr. enhet brutto nasjonalprodukt*

Utvalget viser til at indikatoren gir uttrykk for effektivitet i energibruken sett i forhold til den økonomiske verdiskapingen, og slik kan bidra til å reflektere effektiviteten i samfunnets bruk av naturressurser. Utvalget mener at effektiv energibruk er særlig viktig i en bærekraftssammenheng.

Indikatoren måler samlet energibruk i norsk økonomi av elektrisitet, olje og gass, ved og biobrensel samt andre energiformer, sett i forhold til bruttonasjonalproduktet i faste priser. Utenriks sjøfart er i denne forbindelse holdt utenfor både for energibruk og bruttonasjonalprodukt. Samlet energibruk består av netto forbruk i energisektorene (ekskl. energi til omvandling) og forbruk utenom energisektorene (inkl. energivarer brukt til råstoff) slik dette framkommer i Statistisk sentralbyrås energiregnskap og energibalanse.

Med unntak av årene rundt tiårsskiftene 1980 og 1990 har Norge hatt en sterkere vekst i verdiskaping (BNP) enn innenlandsk energiforbruk, selv om energiforbruket har økt vesentlig.

Regjeringens syn

Indikatorutvalgets forslag inkluderes i indikatorsettet. Definisjonen av indikatoren er presisert ytterligere i forhold til Indikatorutvalgets forslag slik at det er entydig hvilken energistatistikk indikatoren bygger på. Indikatoren har betydning for å følge utvikling i norsk energieffektivitet. Den har imidlertid begrenset relevans for internasjonal sammenligning bl.a. pga. forskjeller i ulike lands nærings sammensetning. I analysen av indikatoren bør man være oppmerksom på utviklingen i Fastlands-Norge i forhold til utviklingen totalt, og utslag knyttet til såkalt karbonlekkasje.

Indikator 8. Gytebestandens størrelse i forhold til gytebestandens «føre vår» grenseverdi for norsk-arktisk torsk

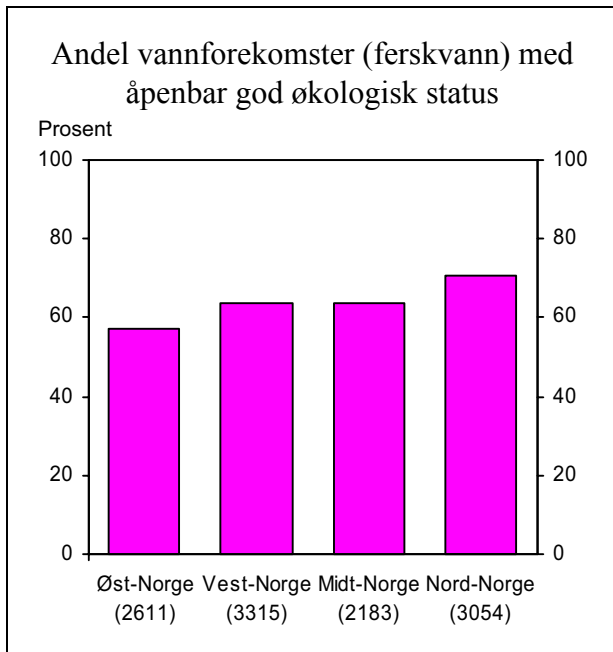
Utvalget peker på at fornybare ressurser bør forvaltes slik at de opprettholdes på nivåer som over tid gir vedvarende utbytte på et høyt og forutsigbart nivå. Den norsk-arktiske torsken regnes som en av nøkkelartene i økosystemene på kontinentalsokkelen nord for Stad og i Barentshavet. Torsk er arten med størst økonomisk verdi i tradisjonelle norske fiskerier. Utvalget foreslo indikatoren «Anbefalt kvote, vedtatt kvote og registrert fangst av norsk-arktisk torsk».

Den norsk-arktiske torskebestanden forvaltes av Norge og Russland i fellesskap. Kvotefastsettelsen skjer nå etter en ny beslutningsregel vedtatt av partene med en 3 års horisont på kvotenivået (TAC, Total Allowable Catch), og det er regler for hvor mye kvotene kan endres i perioden og regler for hvordan kvotene skal fastsettes i forhold til nivå på gytebestand og fiskedødelighet. Den nye retninglinjen kom første gang til anvendelse i 2004.

Anbefalinger om beskatningsgrad gis av Det internasjonale råd for havforskning (ICES) basert bl.a. på kunnskap om gytebestand, ressurskartlegging, fangststatistikk og miljøforhold. Rekrutteringen er avhengig av gytebestanden og det beregnes en «føre vår» grenseverdi for gytebestanden som skal sikre jevn rekruttering til bestanden. Gytebestandens størrelse i forhold til gytebestandens «føre vår» grenseverdi gir derfor uttrykk for bestandens beskaffenhet og høstningspotensial. Økt biologisk kunnskap kan føre til at oppfatning av bestandsnivået og vårt anslag på gytebestandens «føre vår» grenseverdi endrer seg. Da vil ikke historiske tall for anbefalt kvote, vedtatt kvote og fangst være dekkende for ressurs situasjonen.

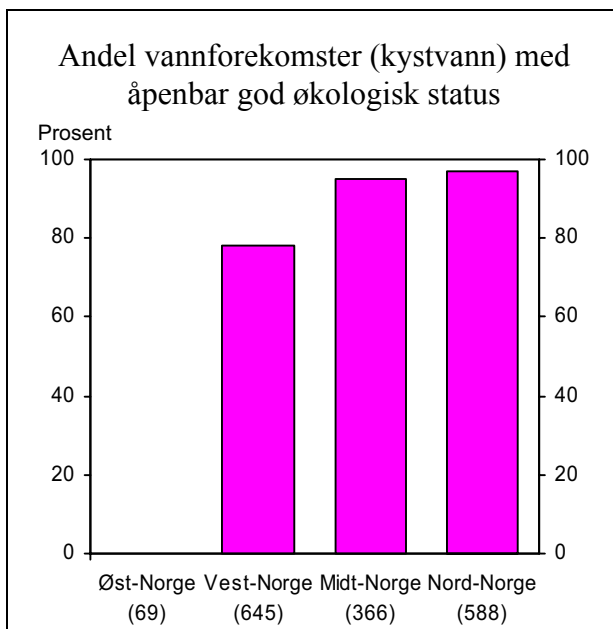
Regjeringens syn

Indikatoren «Gytebestandens størrelse i forhold til gytebestandens «føre vår» grenseverdi for norsk-arktisk torsk» inkluderes i indikatorsettet. Det må vurderes å videreutvikle indikatoren til å omfatte



Figur 5.13 Andel vannforekomster¹ (ferskvann) med åpenbart god økologisk status, etter region. 2004

¹ Antall undersøkte lokaliteter er angitt i parentes.
Kilde: Direktoratet for naturforvaltning og Statens forurensningstilsyn.



Figur 5.14 Andel vannforekomster¹ (kystvann) med åpenbart god økologisk status, etter region. 2004

¹ Antall undersøkte lokaliteter er angitt i parentes.
Kilde: Direktoratet for naturforvaltning og Statens forurensningstilsyn.

flere fiskeslag for å dekke bredere. Utviklingen av en slik aggregert indikator kan baseres på pågående internasjonalt arbeid bl.a. i regi av ICES og i samarbeid mellom Statistisk sentralbyrå og Havforskningsinstituttet.

Indikator 9. Irreversibel avgang av produktivt areal

Indikatorutvalget peker på at produktivt areal er en kritisk ressurs, men utvalget konkluderer med at det ikke foreligger data til en brukbar indikator for irreversibel avgang av biologisk produktivt areal.

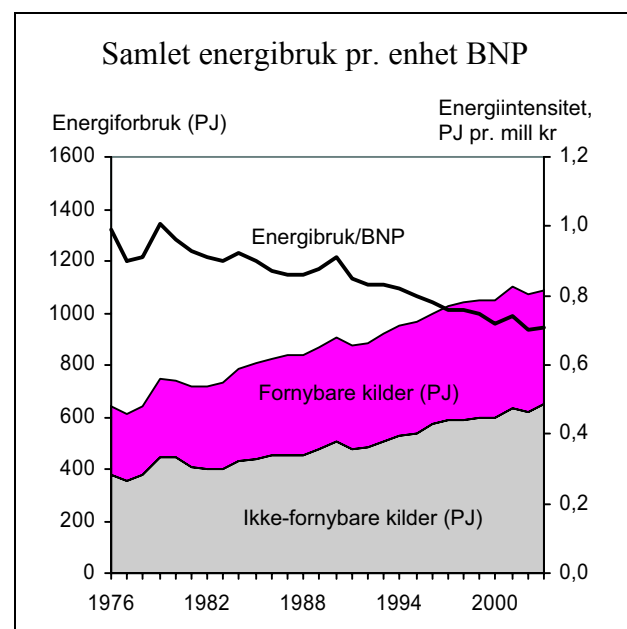
Regjeringens syn

I tråd med utvalgets anbefaling bør en slik indikator etter hvert etableres med utgangspunkt i pågående utviklingsarbeid på området, i samarbeid mellom Statistisk sentralbyrå og Norsk institutt for jord- og skogkartlegging (NIJOS).

Politikkområde: Helse- og miljøfarlige kjemikalier

Indikator 10. Bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier i husholdningene

Utvalget mener det er viktig med en indikator for helse- og miljøfarlige stoffer siden slike kan ha irreversible langtidskonsekvenser for natur og men-



Figur 5.15 Samlet energibruk pr. enhet brutto nasjonalprodukt (BNP¹), og energibruk fordelt på fornybare og ikke-fornybare kilder

¹ BNP i faste 2002-priser.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

nesker. Utvalget legger til grunn at indikatoren gir informasjon om de mest vanlige helse- og miljøfarlige kjemikalier i husholdningene med de begrensningene som ligger i datagrunnlaget.

Indikatoren måler mengder (vekt) av deklarasjonspliktige (faremerkede) produkter som inneholder helse- og miljøfarlige kjemikalier beregnet på husholdningsbruk. De faremerkede produktene klassifiseres i ulike grupper etter sine iboende egenskaper¹:

1. Kreftfremkallende, arvestoffskadelige eller reproduksjonsfarlige stoffer (CMR).
2. Stoffer med kronisk skadevirkning.
3. Akutt giftige stoffer.
4. Allergifremkallende stoffer.
5. Miljøskadelige stoffer.
6. Helsekadelige produkter (mindre farlige enn 1–4).

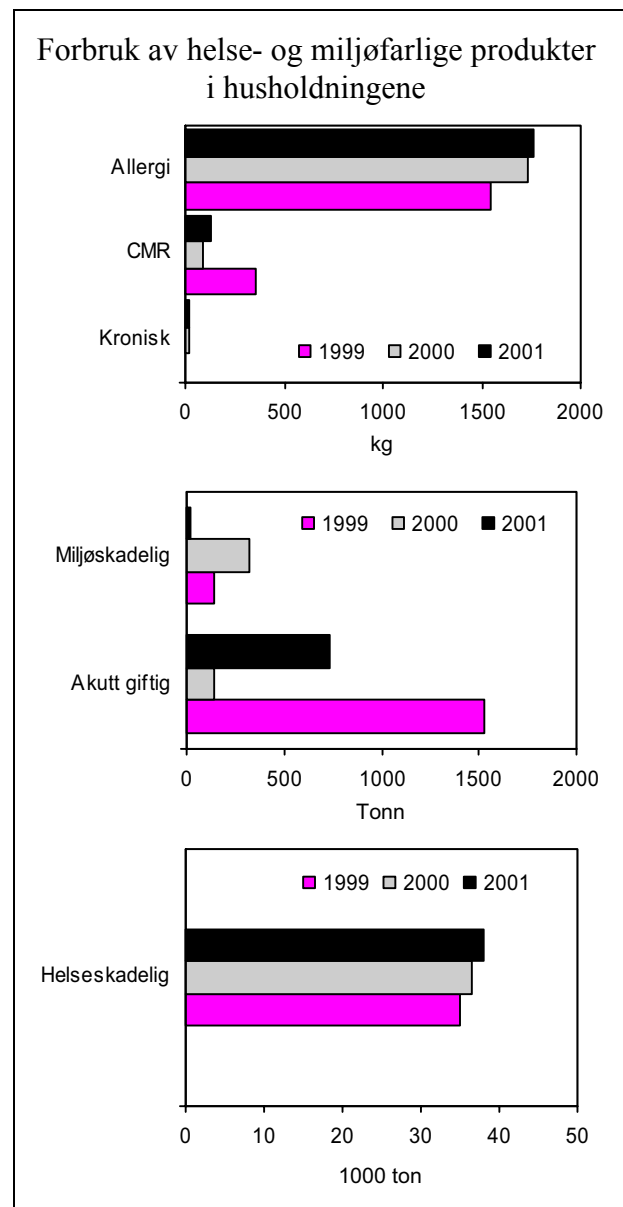
Indikatoren er begrenset til å gjelde produkter som er registrert i Produktregisteret, som er statens sentrale register over kjemiske produkter, og dermed den eneste landsdekkende datakilde for kjemikalier i Norge. Registeret inneholder opplysninger om mengder produsert, importert og eksportert av produkter som er deklarasjonspliktige, samt opplysninger om stoffsammensetningen av produktene. Noen produkter er foreløpig holdt utenom, for eksempel plantevernmidler, radioaktive stoffer og kosmetikk. Plantevernmidler vil bli registrert i registeret på samme format som andre stoffer i løpet av 2005.

Forbruket av kreftfremkallende, arvestoff- eller reproduksjonsskadelige produkter gikk ned med over 60 pst. fra 1999 til 2001. Hovedårsaken er at tekstilbransjen bruker mindre av slike stoffer etter at det ble innført avgift på perkloretylen i renseriprodukter. Forbruket av produkter med allergifremkallende virkning økte med 14 pst. i samme periode. Forbruket av produkter som kan gi kroniske effekter, produkter klassifisert som «akutt giftige» og miljøklassifiserte produkter, er lavt med små mengder og få produkter. Gruppen «Helsekadelige produkter» utgjør de største kvanta av helsefarlige kjemikalier i husholdningene utsettes for. Den inneholder løsemiddelskadelige produkter (maling, lim, lakk, osv.), etsende og irriterende produkter, etc. Forbruket i 2001 var nærmere 38 000 tonn. Det økte med 9 pst. fra 1999 til 2001.

¹ Noen produkter kan inngå i flere av gruppene. Da betraktes 1–6 som et hierarki, dvs. at dersom et produkt faller inn i flere kategorier, så telles det bare med i den første gruppen med treff.

Regjeringens syn

Indikatorutvalgets forslag inkluderes i indikatorsettet, men definisjonen (jf. ovenfor) er noe presisert i forhold til Indikatorutvalgets forslag mht. status for plantevernmidler i Produktregisteret. Statistikken er under utvikling på dette området. Som utvalget også peker på, må indikatoren etter hvert

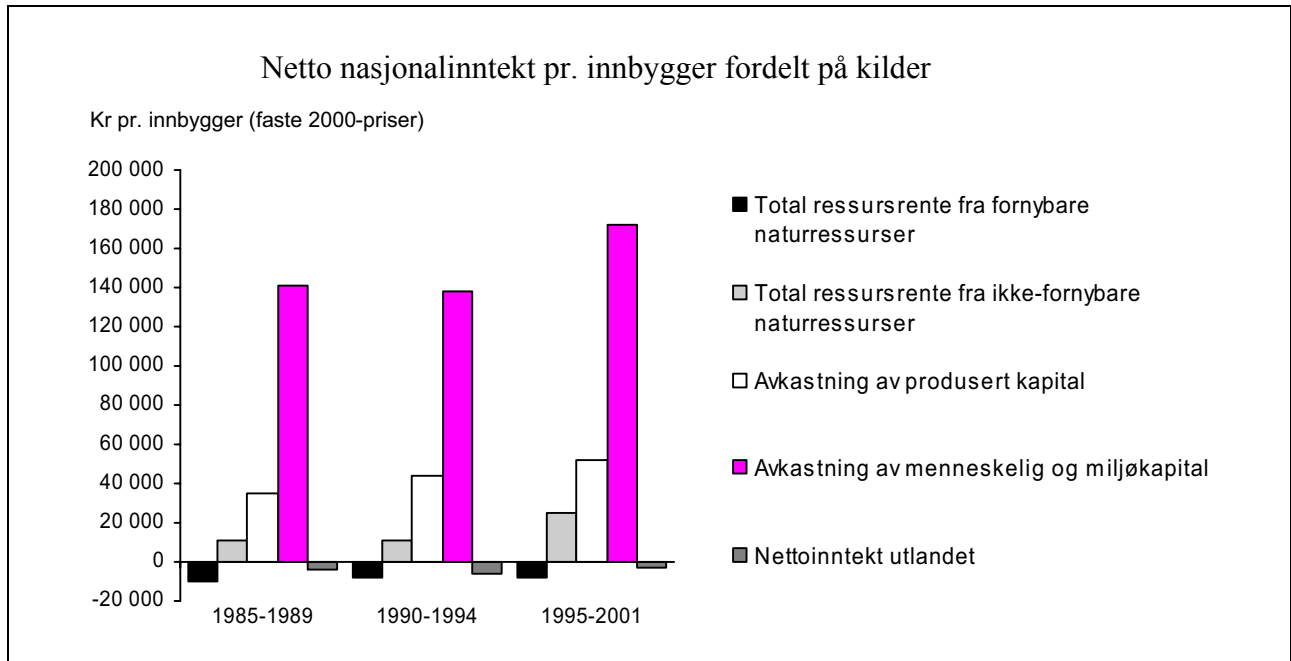


Figur 5.16 Forbruk av helse- og miljøfarlige produkter i husholdningene. Produkter¹ klassifisert som miljøskadelige og akutt giftige (kg), allergifremkallende, CMR² og kronisk (tonn) og helsekadelige (1000 tonn). 1999–2001

¹ Noen produkter kan inngå i flere av fareklassene, men telles bare med i én.

² CMR = Kreftfremkallende, arvestoffskadelig, reproduksjonsskadelig.

Kilde: Finstad og Rypdal 2003.



Figur 5.17 Kilder til inntekt, vist ved dekomponering av gjennomsnittlig netto nasjonalinntekt (NNI¹) pr. innbygger

¹NNI i faste 2000-priser

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

utvides til å dekke offentlig virksomhet og næringsliv gjennom et samarbeid mellom Miljøverndepartementet, Statistisk sentralbyrå og andre relevante fagmiljøer. Som både utvalget og høringsuttalelsene understreker bør det også skje en videre utvikling på området, spesielt når det gjelder indikatorer for innholdet av miljøgifter i organismer og virkninger på naturmiljøet og menneskers helse.

Politikkområde: Bærekraftig økonomisk utvikling

Indikator 11. Netto nasjonalinntekt pr. innbygger fordelt på kilder

Utvalget peker på at nasjonalinntekten kan betraktes som den markedsmessige avkastningen av vår nasjonalformue. Endringer i nasjonalinntekten over noe tid kan dermed være en indikasjon på at formuen er endret.

Indikatoren defineres som Norges netto nasjonalinntekt pr. innbygger målt i faste priser, fordelt på ressursrente fra henholdsvis fornybare og ikke-fornybare naturressurser, avkastning av produsert realkapital, nettoinntekt fra utlandet samt en rest (residual) som tolkes som avkastning av menneskelig kapital og miljøkapital.

Indikatoren som vist i figur 5.17, indikerer klart at menneskelig kapital og miljøkapital har stor betydning for vår økonomiske velferd. Betydning

gen av utvinning av ikke-fornybare naturressurser, hovedsakelig olje og gass, har økt sterkt siden 1985, og nærmer seg nå avkastningen av den produserte kapitalen.

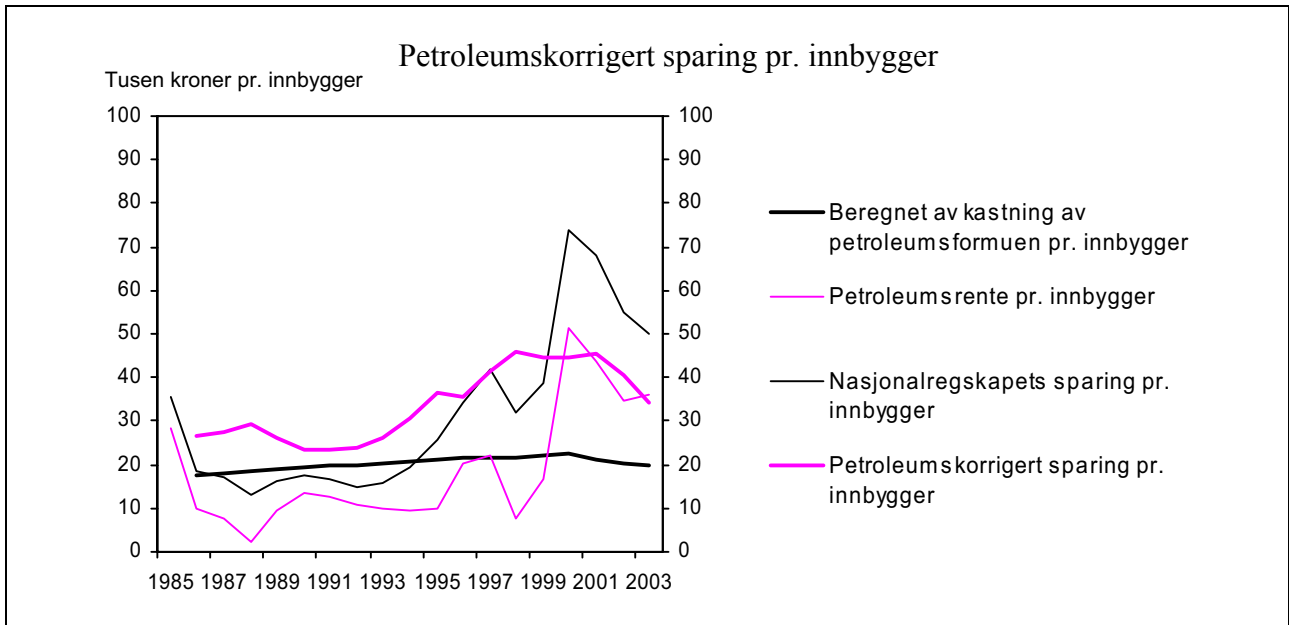
Regjeringens syn

Indikatorutvalgets forslag inkluderes i indikatorsettet. Det bør vurderes å arbeide videre med metoden for å beregne bidrag fra miljøkapital og menneskelig kapital.

Indikator 12. Petroleumskorrigert sparing

Utvalget la til grunn at positiv sparing indikerer at konsumet ikke har vært større enn at vi vil kunne forvente å opprettholde det over tid.

Petroleumskorrigert sparing beregnes som disponibel inntekt for Norge fratrukket konsum og ressursrente fra olje- og gassutvinning, pluss beregnet avkastning av gjenværende petroleumformue. Avkastningen av gjenværende petroleumformue er beregnet som 4 pst. av nåverdien av antatt gjenværende (ikke utvunnet) petroleumformue, etter fratrukk for årets ressursrente, beregnet ut fra de prisforventninger som gjaldt på beregningstidspunktet. Indikatoren er omregnet til faste priser ved prisindeks for samlet offentlig og privat konsum. Petroleumskorrigert sparing gir et anslag på den samlede endringen i realkapital, utenlands-



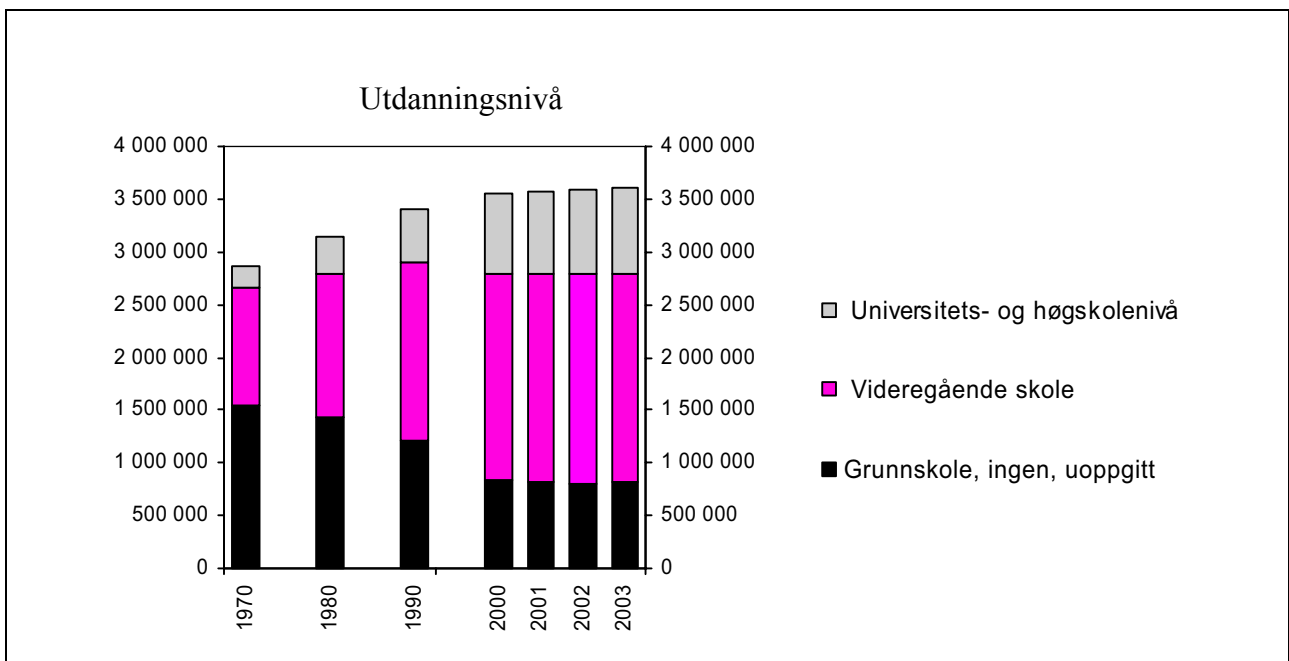
Figur 5.18 Petroleumskorrigert sparing, beregnet avkastning av petroleumsformuen, petroleumsrente og sparing for Norge. Tusen kroner pr. innbygger, faste priser (2000-kr)

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

formue (inklusive petroleumsfondet), og gjenværende petroleumsformue, utenom omvurderinger.

Petroleumskorrigert sparing har vært positiv i hele perioden. Tall for avkastningen av gjenværende petroleumsformue er basert på forventninger og er derfor usikre. Det er likevel grunn til å

merke seg at den anslåtte sparingen ville ha vært positiv i hele perioden selv om vi hadde sett helt bort fra denne avkastningen, dvs. dersom petroleumskorrigert sparing var definert kun som sparing fratrukket ressursrenten fra petroleum.



Figur 5.19 Antall personer fra 16 år og over, fordelt etter høyeste fullførte utdanning.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Regjeringens syn

Indikatorutvalgets forslag inkluderes i indikatorsettet. Indikatoren kan bidra til en analyse av om realkapital, finanskapital og petroleumsformue i nasjonalformuen øker eller avtar. Indikatoren er ingen indikator for bærekraftig konsum, slik dette begrepet vanligvis forstås bl.a. fordi menneskelig kapital og miljømessige aspekter ikke reflekteres i indikatoren. Metoden for beregning av indikatoren må videreutvikles.

Indikator 13. Befolkning fordelt etter høyeste utdanning

Utvalget legger til grunn at indikatoren belyser tilbudet av kvalifisert arbeidskraft til offentlig og privat sektor. Videre viser de til betydningen av utdanning for økonomisk vekst og for sosial og personlig utvikling.

Indikatoren viser antall personer etter høyeste fullførte utdanning. Indikatoren inkluderer personer fra 16 år og over, og er beregnet for utvalgte år.

Utdanningsnivået i befolkningen har steget markant i de siste 33 årene. I 1970 hadde om lag 7 pst. av befolkningen utdanning på universitets- eller høgskolenivå. I 2003 var dette steget til rundt 23 pst.

Regjeringens syn

Indikatoren, fordelt på kjønn, inkluderes i indikatorsettet.

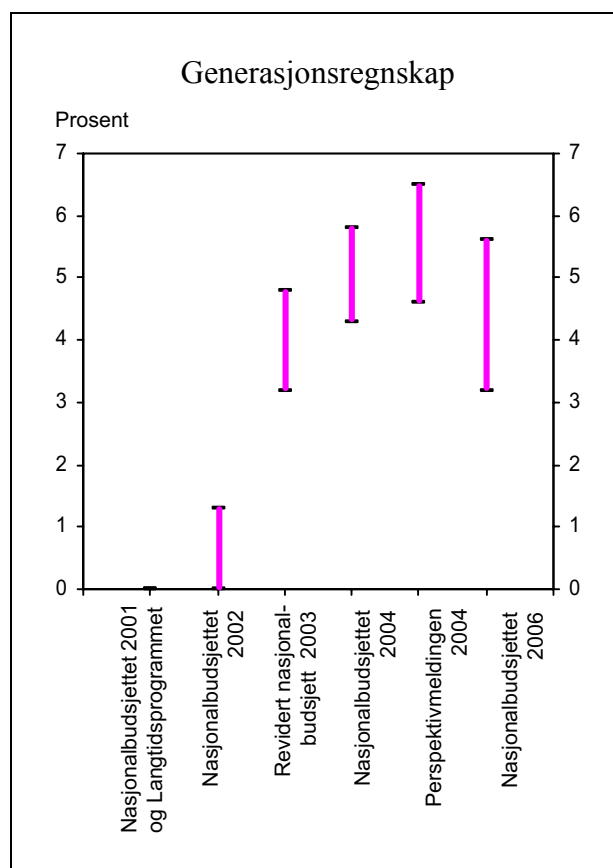
Indikator 14. Generasjonsregnskapet: Innstrammingsbehov i offentlige finanser som andel av brutto nasjonalprodukt

Utvalget legger til grunn at indikatoren belyser om dagens finanspolitikk er opprettholdbar på lang sikt.

Generasjonsregnskapet belyser de generasjonsmessige fordelingsvirkningene av å videreføre dagens budsjettpolitikk, når en tar hensyn til demografiske utviklingstrekk og de forpliktelsene som er innebygd i dagens folketrygdsystem. Som utgangspunkt for beregningene anslås det hvordan offentlige inntekter og utgifter fordeles etter kjønn og alder. Det legges da blant annet til grunn at dagens standard og dekningsgrad for offentlige tjenester videreføres. Metoden tar videre utgangspunkt i at den langsiktige budsjettsranken for offentlig forvaltning må oppfylles over tid, det vil si at nåverdien av utgiftene ikke må være høyere enn nåverdien av summen av inntekt og formue. Hvis

nåverdien av utgiftene er høyere, må utgiftene reduseres eller inntektene økes nå eller i fremtiden for å oppnå balanse. Det er vanlig å belyse generasjonsbalansen ved å anslå hvor mye offentlig forbruk må reduseres eller økes med fra og med inneværende budsjettår for å oppfylle den langsiktige budsjettsranken.

Figur 5.20 viser at det beregnede innstrammingsbehovet økte betydelig fra Nasjonalbudsjettet 2001 til Perspektivmeldingen i 2004. Blant annet bidro nye befolkningsframskrivninger fra Statistisk sentralbyrå med sterk vekst i forventet levealder til å svekke generasjonsregnskapet. I tillegg har bruken av petroleumsinntekter økt betydelig, og veksten i folketrygdens utgifter og i utgiftene til pleie- og omsorg har vært sterkere enn veksten i andre utgifter. Siden det vil bli betydelig flere eldre i årene framover, bidrar dette til å svekke generasjonsbalansen. De siste års oppjusteringer av sta-



Figur 5.20 Innstrammingsbehov i offentlige finanser som prosent av BNP. Generasjonsregnskapsberegninger publisert i ulike styringsdokumenter i perioden 2001–2005.

Kilde: Finansdepartementet.

tens netto kontantstrøm fra oljevirkosomheten har på den annen side bidratt til å styrke balansen.

Dersom oljeprisen utvikler seg som forutsatt i denne meldingen, antyder generasjonsregnskapsberegningene nå at innstrammingsbehovet i offentlige finanser er på mellom 45 og 80 mrd. kroner, tilsvarende mellom 3 pst. og 5½ pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge².

Regjeringens syn

Indikatorutvalgets forslag inkluderes i indikatorsettet. I tråd med utvalgets syn forutsettes det at en refererer Finansdepartementets beregning av generasjonsregnskapet. Ved presentasjonen bør det gjøres oppmerksom på at generasjonsregnskap er en av flere indikatorer for analyse av bærekraften i offentlige finanser.

Politikkområde: Sosiale indikatorer med direkte betydning for bærekraftig utvikling

Indikator 15. Offisiell norsk bistand som andel av bruttonasjonalinntekt

Utvalget legger til grunn at de viktigste utfordringene i forhold til å fremme en bærekraftig utvikling

² Det er gjort beregninger med ulike forutsetninger om trendmessig reallønnsvekst og innstrammingsbehovet er derfor oppgitt som et intervall

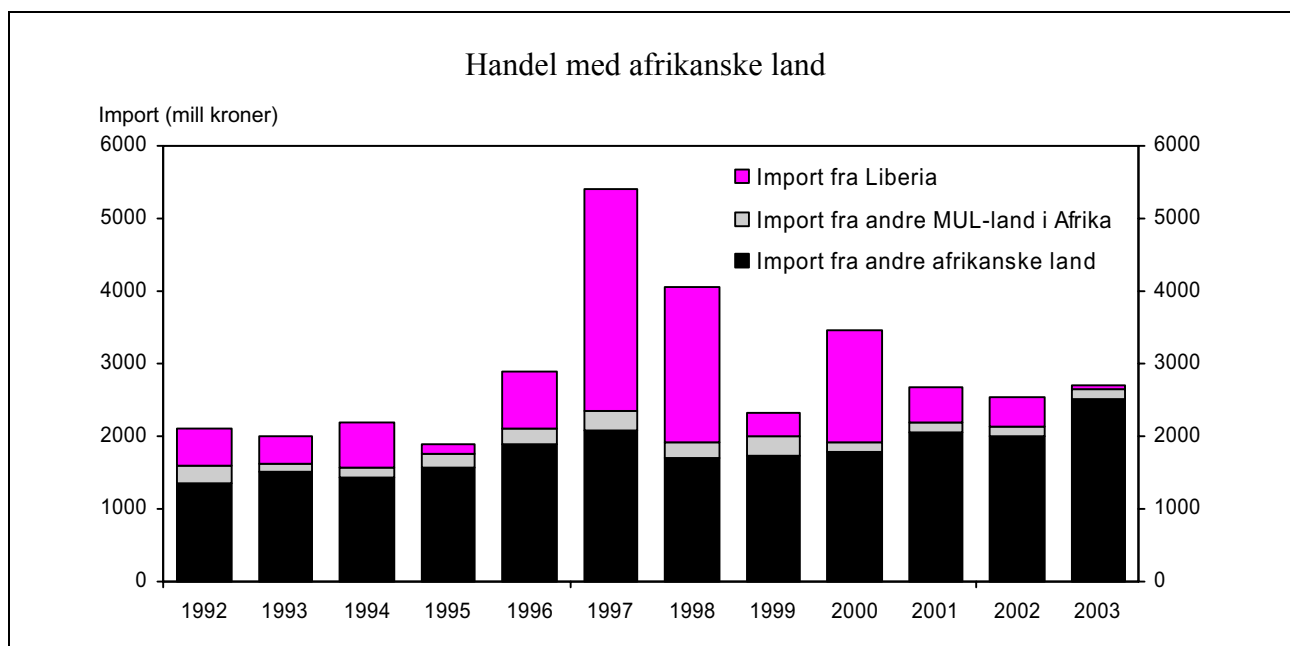
er knyttet til miljø og fattigdom. Bistand gir fattigdomsreduserende effekt i land med god økonomisk politikk, gode institusjoner og et høyt fattigdomsnivå.

Norsk internasjonal bistand regnes som regnskapsførte utgifter under Utenriksdepartementets Programområde 03, som inkluderer administrasjon av utviklingshjelpen, bilateral bistand, globale ordninger og øvrig bistand. Tallet inkluderer også programkategori 03.50 Øvrig bistand som ikke inngår i definisjonen av ODA-godkjent bistand (ODA: Official Development Assistance). Bidraget herfra er imidlertid svært lite. Bruttonasjonalinntekt (BNI) er definert som BNP for Norge pluss netto finansinntekter og lønn fra utlandet.

I FNs tusenårsmål er det et mål at giverlandene skal yte 0,7 pst. av BNI i bistand. Norge ytte i 2002 og 2003 bistand på 0,9 pst. av BNI, jf. figur 5.21

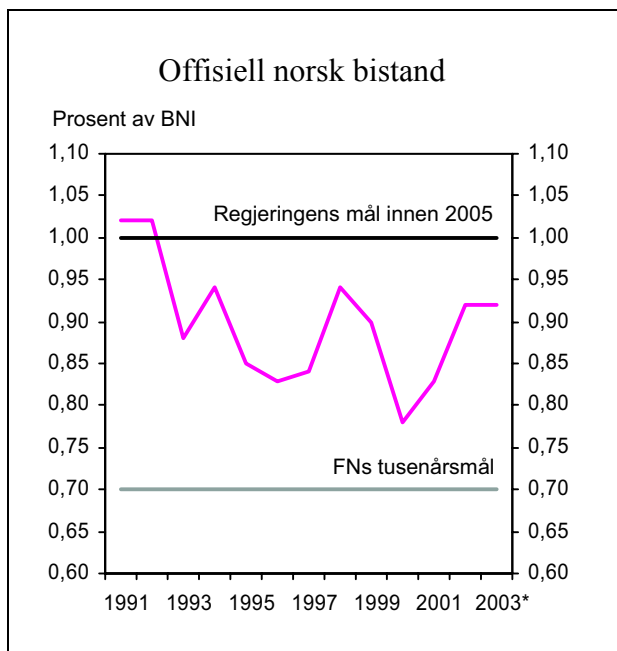
Regjeringens syn

Indikatoren inkluderes i indikatorsettet. Den vil typisk svinge fra år til år, da nevneren i indikatoren, BNI, i betydelig grad påvirkes av utviklingen i petroleumsprisene. I analysen bør det framgå hva som har bidratt til utviklingen i indikatoren. Rapportering av fattigdomstilstanden i MUL-land og andre utviklingsland gjøres i form av samlet rapportering i regi av FN.



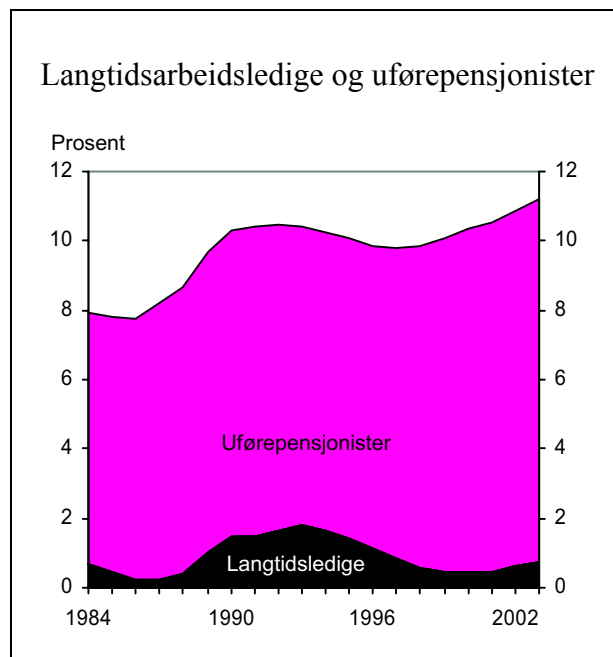
Figur 5.21 Handel med afrikanske land, fordelt på MUL-land og andre afrikanske land. Import i mill. (faste 2003-priser)

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 5.22 Offisiell norsk bistand som andel av BNI

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 5.23 Langtidsarbeidsledige og uførepensjonister som andel av befolkningen i aldersgruppen 18–66 år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Indikator 16. Import fra afrikanske land og MUL-land i Afrika.

Utvalget peker på at handel er sentralt for at utviklingsland skal få inntekter, produktivitetsvekst og arbeidsplasser.

Import fra afrikanske land måles i faste priser, og i pst. av den totale importen med basis i utenrikshandelsstatistikk. De land som regnes som MUL-land i indikatoren er land som FN har klassifisert som slike i det siste året indikatoren gjelder for. I 2003 var det 33 MUL-land i Afrika.

Import fra Afrika som andel av samlet norsk import, er meget liten. Den hadde en økning midt på 1990-tallet, men utgjorde selv da kun 2 pst. av samlet import. Siden har Afrika-andelen av importen falt til under 1 pst. med en verdi på 2,7 mrd. kroner. Import fra MUL-landene i Afrika utgjorde i 2003 i underkant av 0,1 pst. av importen. Dette er den laveste andelen på mer enn 10 år. Norges import fra MUL-land i Afrika domineres av brukte skip fra Liberia, noe som må ses i sammenheng med norske rederes bruk av det internasjonale skipsregisteret i landet. Importen fra øvrige MUL-land i Afrika har vært meget beskjeden og relativt stabil i hele perioden og utgjorde i 2003 kun 0,04 pst. av importen til Norge. Denne importen domineres av malm og blomster, jf. figur 5.22.

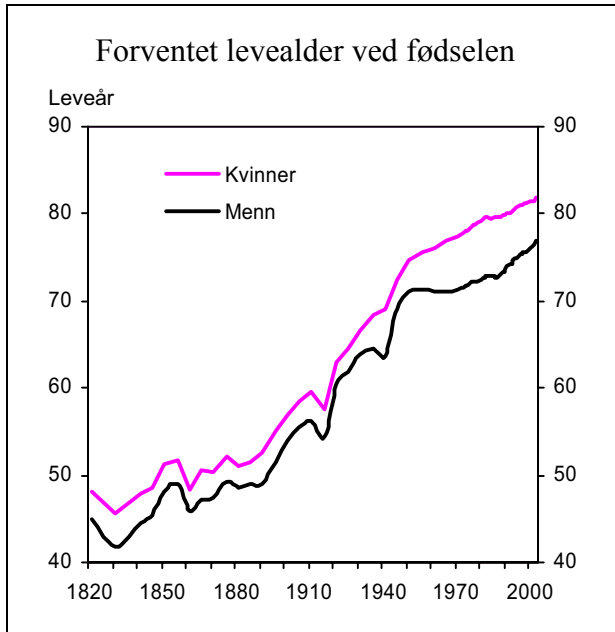
Regjeringens syn

Utvalgets forslag inkluderes i indikatorsettet. I analysen suppleres det med en indikator for import fra alle MUL-land.

Indikator 17. Uførepensjonister og langtidsarbeidsledige som andel av arbeidsstyrken

Utvalget peker på at for den enkelte vil sysselsetting være en viktig del av det å delta i samfunnslivet og viktig for trivsel og det å føle seg inkludert og verdsatt. At en stor andel av befolkningen er utenfor arbeidslivet når de er i arbeidsdyktig alder, kan også være en trussel mot opprettholdelse av den menneskelige kapital.

Indikatoren viser en tidsserie over andelen uførepensjonister og langtidsarbeidsledige. Tallene inkluderer uførepensjonister og arbeidsledige med en sammenhengende ledighetsperiode på mer enn 26 uker, målt ved Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU), i aldersgruppen 18–66 år. Uførepensjonister er definert som mottakere av uførepensjon etter folketrygden. Uførepensjon gis til personer i alderen 18 til og med 66 år som på grunn av sykdom, skade eller lyte har fått sin inntektsevne eller arbeidsevne varig nedsatt



Figur 5.24 Forventet levealder ved fødselen etter kjønn. 1815–2003.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (Brunborg 2004).

med minst 50 pst. Midlertidige uførepensjonister er ikke inkludert.

Regjeringens syn

Indikatorutvalgets forslag inkluderes i indikatorsettet, men definisjon er presisert i forhold til utvalgets forslag, og indikatoren skal være fordelt på kjønn. Midlertidige uførepensjonister er ikke inkludert i indikatoren. Det vil bli vurdert om en større gruppe av personer i yrkesaktiv alder som står utenfor arbeidsstyrken skal inkluderes. I analysen av indikatoren bør yrkes- og sysselsettingsfrekvensen i befolkningen omtales for å belyse den produktive utnyttelse av menneskelig kapital.

I de økonomiske nedgangstidene tidlig på 1990-tallet var andelen som falt utenfor arbeidslivet stor, jf. figur 5.23. Både andelen uførepensjonister og langtidsledige økte. Etter en forbigående nedgang til 1998, har andelen igjen økt, og var i 2003 på 11 pst. Det er de uføretrygdede som utgjør både den største andelen og den største økningen.

Indikator 18.

Forventet levealder ved fødselen

Utvalget legger til grunn at indikatoren reflekterer mange viktige forhold knyttet til helsetilstand og velferd.

Begrepet «forventet levealder» betyr det antall år en person i en gitt alder kan forventes å leve under gjeldende dødelighetsforhold. Forventet levealder beregnes i en dødelighetstabell fra de alderavhengige dødssannsynlighetene for et gitt år for hvert kjønn og for ulike alderstrinn.

Levealderen har økt i Norge i snart to hundre år. De siste årene har økningen vært særlig stor for menn, etter en stagnasjon på 1950–60 tallet. Forventet levealder for menn er nå 77 år, mens den for kvinner er 82 år.

Regjeringens syn

Utvalgets forslag inkluderes i indikatorsettet. I tråd med utvalgets forslag vil indikatoren være fordelt på kjønn.

Finansdepartementet

tilrår:

Tilråding fra Finansdepartementet av 7. oktober 2005 om Nasjonalbudsjettet 2006 blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Historiske tabeller og detaljerte anslagstall**

Tabell 1.1	Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser
Tabell 1.2	Tilgang og bruk av varer og tjenester. Mrd. Kroner
Tabell 1.3	Bruttoprodukt etter næring. Faste priser
Tabell 1.4	Bruttoprodukt etter næring. Mrd. kroner og prosentvis fordeling
Tabell 1.5	Driftsregnskapet overfor utlandet
Tabell 1.6	Sysselsatte personer etter næring
Tabell 1.7	Bruttoinvestering etter næring. Faste priser
Tabell 1.8	Sysselsettingsfrekvenser og arbeidsledighet for ulike OECD-land. 2004
Tabell 1.9	Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før
Tabell 1.10	Lønnskostnader pr. time i industrien. Prosentvis endring fra året før
Tabell 1.11	Finansdepartementets anslag for 2005 og 2006 gitt på ulike tidspunkt. Prosentvis endring fra året før
Tabell 1.12	Hovedtall for offentlig forvaltning. Prosentvis volumendring fra året før
Tabell 1.13	Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 1.14	Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 1.15	Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter etter nasjonalregnskapets definisjoner. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 1.16	Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner
Tabell 1.17	Finanspolitiske indikatorer
Tabell 1.18	Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

Tabell 1.1 Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser

	Mrd. 2002- kroner 2004	Prosentvis endring fra året før				
		Årlig gj. snitt 1993–2002	2003	2004	2005	2006
Privat konsum	731,9	3,4	3,0	4,4	3,7	3,3
Offentlig konsum	350,9	2,8	1,4	2,3	2,3	0,9
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	293,8	4,2	-2,0	9,1	9,0	2,6
Herav:						
Oljeutvinning og rørtransport ¹	70,1	-2,2	16,9	12,3	20,0	0,0
Fastlands-Norge	219,6	6,1	-2,2	6,1	5,7	3,5
Bedrifter	114,6	7,6	-4,9	6,0	4,3	6,1
Boliger	58,9	7,1	-5,3	12,3	13,5	0,9
Offentlig forvaltning	46,1	1,9	9,2	-0,6	-1,1	0,7
Innenlandsk anvendelse utenom lager- investeringer	1 376,5	3,4	1,5	4,8	4,5	2,5
Herav: Etterspørsel fra Fastlands-Norge	1 302,4	3,7	1,6	4,1	3,7	2,7
Lagerinvesteringer ²	17,4	0,1	-0,9	0,9	0,6	0,0
Innenlandsk sluttanvendelse	1 393,9	3,4	0,4	5,9	5,1	2,5
Eksport	640,0	4,6	1,6	0,9	-0,2	3,0
Herav: Råolje og naturgass	271,0	5,5	-0,6	-0,5	-3,2	1,3
Tradisjonelle varer	198,8	5,1	5,1	3,0	3,6	4,3
Samlet anvendelse	2 033,9	3,7	0,8	4,3	3,4	2,7
Import	464,7	4,8	2,2	9,1	6,6	4,6
Herav: Tradisjonelle varer	309,8	6,2	4,3	11,0	7,0	5,2
Bruttonasjonalprodukt	1 569,2	3,4	0,4	2,9	2,5	2,1
Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirkosomhet	1 264,4	3,2	0,7	3,5	3,7	2,4
Herav: Utenom kraftforsyning	1 235,5	3,2	1,1	3,6	3,3	2,7

¹ Eksklusive tjenester tilknyttet utvinning.² Målt ved endring i faste priser i prosent av BNP året før.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.2 Tilgang og bruk av varer og tjenester. Mrd. kroner

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Privat konsum	625,5	651,3	680,7	719,0	756,1	795,1	835,3
Offentlig konsum	281,1	314,8	338,5	356,2	371,4	387,5	400,9
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	272,8	278,9	274,7	271,0	304,4	337,8	350,0
Herav:							
Oljeutvinning og rørtransport	55,4	56,5	53,4	63,3	72,9	89,6	90,1
Fastlands-Norge	194,9	207,5	211,6	207,6	227,3	243,9	255,5
Bedrifter	108,2	111,6	113,7	106,6	116,2	122,8	131,7
Boliger	47,7	54,2	55,3	53,9	62,7	72,4	74,1
Offentlig forvaltning	38,9	41,7	42,5	47,1	48,4	48,7	49,7
Innenlandsk anvendelse utenom lagerinvesteringer	1 179,4	1 245,1	1 293,8	1 346,1	1 431,9	1 520,3	1 586,1
Herav: Etterspørsel fra Fastlands-Norge	1 101,5	1 173,7	1 230,7	1 282,8	1 354,8	1 426,4	1 491,6
Lagerinvesteringer	35,0	20,7	17,8	4,0	18,0	29,5	29,3
Innenlandsk sluttanvendelse ...	1 214,4	1 265,7	1 311,6	1 350,1	1 449,9	1 549,7	1 615,4
Eksport	686,0	697,3	624,4	645,1	736,6	840,3	872,9
Herav: Råolje og naturgass ...	319,8	314,0	273,9	280,8	335,9	427,5	451,5
Tradisjonelle varer	200,8	200,7	183,5	188,7	209,9	226,4	234,6
Samlet anvendelse	1 900,4	1 963,0	1 936,0	1 995,2	2 186,4	2 390,0	2 488,3
Import	431,3	436,8	416,9	433,2	498,5	532,2	554,6
Herav: Tradisjonelle varer	271,9	279,7	267,6	280,3	322,9	347,4	361,3
Bruttonasjonalprodukt	1 469,1	1 526,2	1 519,1	1 561,9	1 688,0	1 857,8	1 933,8
Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirksomhet	1 101,5	1 167,2	1 212,6	1 246,1	1 306,6	1 374,3	1 438,1
<i>Memo:</i>							
Bruttonasjonalinntekt	1 454,7	1 515,5	1 523,3	1 571,3	1 695,1	1 870,0	1 937,0
Disponibel inntekt for Norge ...	1 238,4	1 285,1	1 285,9	1 325,0	1 445,7	..	..
Sparing for Norge	331,8	318,9	266,8	249,9	318,2	..	..
Herav: Husholdninger	34,3	28,0	65,5	79,0	84,7	94,9	43,0

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.3 Bruttoprodukt etter næring. Faste priser

	Mrd. 2002- kroner 2004	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 1992–2001	2002	2003	2004
Bruttonasjonalprodukt	1 569,2	3,6	1,1	0,4	2,9
Næringsvirksomhet	1 160,6	4,0	0,7	0,3	2,9
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart	304,8	5,3	0,1	-1,0	0,4
Oljevirksomhet inkl. tjenester	283,6	6,2	1,0	-0,6	0,8
Utenriks sjøfart	21,2	-1,4	-9,6	-5,7	-4,1
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge ..	855,8	3,6	1,0	0,8	3,8
Primærnæringene	23,2	1,2	7,9	-6,2	3,5
Industri og bergverk	148,1	1,3	-0,1	-3,9	1,7
Bygge- og anleggsvirksomhet	65,3	1,9	-0,7	2,6	7,4
Andre næringer	619,2	4,6	1,1	2,1	4,0
Offentlig forvaltning	250,4	2,0	0,0	-0,1	2,0
Korreksjonsposter	158,1	3,6	5,8	1,6	4,3
<i>Memo:</i>					
BNP Fastlands-Norge	1 264,4	3,3	1,4	0,7	3,5

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.4 Bruttoprodukt etter næring

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Mrd. kroner:</i>							
Bruttonasjonalprodukt	1 132,1	1 233,0	1 469,1	1 526,2	1 519,1	1 561,9	1 688,0
Næringsvirksomhet	811,2	892,6	1 108,9	1 144,2	1 124,3	1 154,7	1 263,2
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart	150,8	197,6	367,6	359,0	306,5	315,8	381,4
Oljevirkosomhet inkl. tjenester..	131,6	178,6	341,6	327,8	283,0	293,3	351,9
Utenriks sjøfart	19,2	19,0	26,0	31,2	23,5	22,5	29,6
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	660,4	695,0	741,3	785,2	817,8	838,9	881,8
Primærnæringene	26,6	26,2	28,2	24,9	23,9	20,6	22,9
Industri og bergverk	132,7	138,2	144,4	151,2	151,5	140,6	145,1
Bygge- og anleggsvirkosomhet .	47,7	47,7	50,9	54,8	59,3	64,4	72,5
Andre næringer	453,4	482,8	517,8	554,3	583,2	613,4	641,3
Offentlig forvaltning	189,8	202,8	215,0	233,2	245,7	257,1	267,0
Korrekksjonsposter	131,1	137,7	145,2	148,8	149,2	150,1	157,8
<i>Memo:</i>							
BNP Fastlands-Norge	981,3	1 035,5	1 101,5	1 167,2	1 212,6	1 246,1	1306,6
<i>Prosentvis fordeling:</i>							
Bruttonasjonalprodukt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Næringsvirksomhet	71,7	72,4	75,5	75,0	74,0	73,9	74,8
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart	13,3	16,0	25,0	23,5	20,2	20,2	22,6
Oljevirkosomhet inkl. tjenester .	11,6	14,5	23,2	21,5	18,6	18,8	20,8
Utenriks sjøfart	1,7	1,5	1,8	2,0	1,5	1,4	1,8
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	58,3	56,4	50,5	51,4	53,8	53,7	52,2
Primærnæringene	2,4	2,1	1,9	1,6	1,6	1,3	1,4
Industri og bergverk	11,7	11,2	9,8	9,9	10,0	9,0	8,6
Bygge- og anleggsvirkosomhet .	4,2	3,9	3,5	3,6	3,9	4,1	4,3
Andre næringer	40,0	39,2	35,2	36,3	38,4	39,3	38,0
Offentlig forvaltning	16,8	16,4	14,6	15,3	16,2	16,5	15,8
Korrekksjonsposter	11,6	11,2	9,9	9,8	9,8	9,6	9,4
<i>Memo:</i>							
BNP Fastlands-Norge	86,7	84,0	75,0	76,5	79,8	79,8	77,4

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.5 Driftsregnskapet overfor utlandet

	Mrd. kroner			Prosentvis endring fra året før			
				2005		2006	
	2004	2005	2006	Pris	Volum	Pris	Volum
Eksport	736,6	840,3	872,9	14,3	-0,2	0,9	3,0
Råolje og naturgass	335,9	427,5	451,5	31,5	-3,2	4,2	1,3
Skip, plattformer, m.m.	9,4	9,4	9,5	0,4	-0,5	-0,3	1,6
Andre varer	209,9	226,4	234,6	4,2	3,6	-0,6	4,2
Bruttoinntekter, skipsfart og oljeboringstjenester	94,4	86,9	81,5	-3,8	-4,2	-8,9	2,9
Rørtransport	9,1	9,5	9,8	1,7	2,0	1,8	2,0
Utlendingers utgifter i Norge	20,8	21,8	22,7	1,9	3,0	1,8	2,0
Andre tjenester	57,1	58,7	63,3	-2,3	5,4	1,0	6,6
Import	498,5	532,2	554,6	0,2	5,9	-0,4	4,7
Skip, plattformer, m.m.	15,1	19,0	17,7	5,8	19,2	0,8	-7,7
Andre varer	322,9	347,4	361,3	0,6	5,9	-1,2	5,3
Bruttoutgifter, skipsfart og oljeboringstjenester	53,2	54,2	53,5	-4,3	6,5	2,1	-3,3
Nordmenns utgifter i utlandet	56,8	62,5	66,5	1,0	9,0	2,0	4,3
Andre tjenester	50,5	49,0	55,6	-0,8	-2,1	0,9	12,4
Eksportoverskudd	238,1	308,0	318,3				
Rente- og stønadsbalansen	-10,3	-10,7	-20,0				
Overskudd på driftsregnskapet	227,8	297,3	298,3				

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.6 Sysselsatte personer etter næring

	1000 personer 2004	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 1992–2001	2002	2003	2004
I alt	2 302,8	1,3	0,1	-0,6	0,2
Næringsvirksomhet	1 580,0	1,1	0,1	-0,8	0,1
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart	68,7	0,7	2,6	-2,3	-1,2
Oljevirksomhet inkl. tjenester	27,9	3,0	7,1	-2,8	0,7
Utenriks sjøfart	40,8	-0,5	-0,2	-1,9	-2,2
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	1 511,3	1,1	0,0	-0,7	0,2
Primærnæringene	80,1	-2,7	-3,2	-4,8	-3,0
Industri og bergverk	270,1	0,2	-1,7	-4,7	-2,9
Bygge- og anleggsvirksomhet	132,4	1,7	1,6	3,4	0,9
Andre næringer	1 028,7	1,7	0,5	0,3	1,2
Offentlig forvaltning	722,9	1,8	0,2	-0,4	0,4
<i>Memo:</i>					
Fastlands-Norge	2 234,1	1,3	0,0	-0,6	0,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.7 Bruttoinvestering etter næring. Faste priser

	Mrd. 2002 kroner 2004	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 1992–2001	2002	2003	2004
Bruttoinvestering i fast realkapital	293,8	4,1	-1,0	-2,0	9,1
Næringsvirksomhet	247,6	4,5	-1,3	-4,0	11,1
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart	74,2	0,5	-11,0	-1,3	19,1
Herav:					
Oljeutvinning og rørtransport	70,1	-0,6	-5,3	16,9	12,3
Bedrifter, Fastlands-Norge	114,6	7,0	4,6	-4,9	6,0
Primærnæringene	7,9	3,8	-21,6	18,4	-5,0
Industri og bergverk	19,9	3,9	18,8	-16,6	5,2
Kraftforsyning	8,9	-5,0	49,6	33,3	11,6
Bygge- og anleggsvirkosomhet	6,1	21,0	36,6	5,8	4,2
Samferdsel	18,6	6,6	-10,9	-1,7	5,7
Annen næringsvirksomhet inkl. varehandel .	53,1	10,9	4,1	-9,4	7,5
Boliger	58,9	6,1	-0,6	-5,3	12,3
Offentlig forvaltning	46,1	2,3	1,0	9,2	-0,6
Stat	21,3	-2,2	22,1	9,0	8,7
Kommuner	24,8	5,9	-10,5	9,2	-7,4
Lagerinvesteringer ¹	17,4	0,1	-0,2	-0,9	0,9
Bruttoinvesteringer i alt	311,1	4,1	-1,9	-6,8	14,1
<i>Memo:</i>					
Bruttoinvestering i fast realkapital utenom olje- virkosomhet og utenriks sjøfart	219,6	5,7	2,5	-2,2	6,1

¹ Målt ved endring i faste priser i prosent av BNP året før.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.8 Sysselsettingsfrekvenser og arbeidsledighet for ulike OECD-land. 2004

	Sysselsetting i prosent av befolkningen						Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken					
	15–24 år		25–54 år		55–64 år		15–24 år		25–54 år		55–64 år	
	K	M	K	M	K	M	K	M	K	M	K	M
Norge ¹	54,7	54,1	80,0	86,2	62,7	73,2	10,7	12,6	3,3	4,3	0,6	1,5
USA ¹	52,2	55,5	71,8	86,3	54,3	66,0	11,0	12,6	4,6	4,6	3,7	3,9
Japan	40,6	39,4	65,0	92,1	48,6	78,1	8,3	10,6	4,5	4,3	3,0	5,3
EU-15	37,3	43,9	69,2	86,4	32,3	51,8	16,0	15,3	8,3	6,5	6,4	6,2
EU-19	34,2	40,6	68,7	85,1	30,9	50,4	18,3	17,7	9,2	7,3	6,5	6,6
Belgia	25,9	30,2	68,8	85,7	21,2	39,3	19,5	15,8	7,4	6,0	2,8	4,1
Danmark	59,4	63,1	80,6	87,3	54,2	69,3	7,1	8,5	5,1	4,4	5,8	5,5
Finland	39,3	36,9	78,1	83,7	50,4	51,5	19,4	22,2	7,6	7,0	7,0	7,6
Frankrike	26,1	32,8	72,0	86,7	32,5	41,9	22,0	20,8	9,8	7,4	7,1	5,5
Hellas	21,9	32,9	57,8	89,6	24,0	56,3	35,7	18,7	14,4	5,4	5,1	4,0
Irland	41,3	48,2	65,8	87,6	34,0	64,7	7,4	8,7	3,1	4,5	1,5	2,9
Island ¹	67,5	65,1	83,6	92,4	76,9	87,1	6,8	9,3	2,0	1,9	2,5	2,9
Italia	23,1	31,2	57,8	86,5	19,6	42,2	27,2	20,7	9,2	5,2	4,0	4,1
Luxembourg	19,5	23,3	64,6	92,5	22,9	38,5	23,4	13,7	5,7	2,7	1,9	1,5
Nederland	65,9	66,5	74,5	90,2	32,5	56,4	8,1	7,9	4,4	3,7	3,1	3,9
Portugal	32,5	41,2	74,9	87,4	42,5	59,1	17,6	13,5	7,1	5,1	5,1	6,0
Spania ¹	32,0	44,5	58,9	86,1	24,6	58,9	26,4	18,7	13,8	6,9	9,4	6,0
Sveits	61,2	62,7	77,1	92,3	53,8	76,7	7,3	8,0	4,6	3,5	3,4	3,1
Sverige ¹	43,3	42,2	80,8	85,0	67,4	71,6	16,1	17,8	5,2	5,7	4,0	5,8
Storbritannia ¹	58,2	61,9	74,2	87,5	47,3	65,4	9,9	11,8	3,4	3,8	2,1	3,9
Tyskland	38,5	45,3	74,6	84,2	29,8	48,8	9,7	13,3	9,0	9,8	12,0	10,9
Østerrike	45,6	54,3	75,8	87,4	18,5	36,8	10,7	11,3	4,4	4,3	4,1	4,7

¹ Tall for aldersgruppen 16–24 år.

Kilde: OECD.

Tabell 1.9 Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før

	Bruttonasjonalprodukt			Konsumprisindeks			Arbeidsledighet ¹		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
USA	4,2	3,4	3,3	2,7	3,0	2,5	5,5	5,1	5,0
Japan	2,7	2,0	2,0	0,0	-0,2	0,2	4,7	4,5	4,2
Tyskland	1,6	0,9	1,3	1,7	1,8	1,6	9,3	9,6	9,2
Frankrike	2,3	1,6	2,0	2,1	1,8	1,7	10,0	10,1	9,6
Storbritannia	3,1	2,0	2,2	1,3	1,9	1,9	4,7	4,9	5,2
Sverige	3,6	2,4	2,8	0,4	0,4	1,5	6,0	5,8	5,4
Danmark	2,0	2,4	2,4	1,2	1,5	1,9	5,7	5,4	5,0
Finland	3,7	2,1	2,7	0,2	1,2	1,7	8,9	8,5	8,3

¹ Prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: OECD og Finansdepartementet.

Tabell 1.10 Lønnskostnader pr. time i industrien. Prosentvis endring fra året før

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Lønnskostnader pr. time:							
Norsk industri, justert for endringer i antall virkedager	6,2	6,2	5,1 ⁴	5,9 ⁴	5,2	4,6	2,9
Norges handelspartnere ^{1 2}	3,3	3,2	3,9	4,2	3,5	3,7	3,1
Relative timelønnskostnader i nasjonal valuta	2,8	2,9	1,0	1,5	1,6	0,9	-0,2
Valutakursendringer ^{1 3}	3,7	0,9	2,1	-3,1	-7,4	3	3,8
Relative timelønnskostnader i felles valuta	-0,8	2	-1,1	4,8	9,8	-2,0	-3,8

¹ Tall for handelspartnere er beregnet som veide geometriske gjennomsnitt, der vektene er de samme som ligger til grunn for beregning av industriens effektive valutakurs.

² I anslaget for handelspartnerne har en forutsatt at de indirekte lønnskostnadene (arbeidsgiveravgift, faktisk og beregnede pensjonsutgifter) øker prosentvis like mye som de direkte lønnskostnadene. Dette bidrar til usikkerhet i tallene.

³ Industriens effektive valutakurs (konkurransekursindeksen). Nominell effektiv kronekurs er beregnet på grunnlag av kursene på norske kroner (NOK) mot valutaene for Norges 25 viktigste handelspartnere (geometrisk gjennomsnitt veid med OECDs løpende konkurransevnevekter beregnet som kjedet indeks). Indeksen er satt lik 100 i 1990. Positive tall innebærer en svekkelse av den norske kronen.

⁴ Som en del av lønnsoppgjøret i 2000 bestemte partene at for privat og offentlig sektor skal den resterende del av den femte ferieuken tas med to feriedager i 2001, og de to øvrige 2002. Opptjeningen av 2 ekstra feriedager både i 2000 og 2001, vil isolert sett øke veksten i de påløpte kostnadene pr. arbeidet time med om lag $\frac{3}{4}$ prosentpoeng i hvert av årene.

Kilder: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

Tabell 1.11 Finansdepartementets anslag for 2005 og 2006 gitt på ulike tidspunkt¹.
Prosentvis endring fra året før

	2005				2006	
	RNB04	NB05	RNB05	NB06	RNB05	NB06
<i>Handelspartnerne:</i>						
Bruttonasjonalprodukt	2,8	2,7	2,4	2,0	2,5	2,4
Konsumpriser	1,6	1,8	1,5	1,6	1,7	1,7
Arbeidsledighet	6,5	6,5	6,5	6,7	6,2	6,4
<i>Norge:</i>						
Bruttonasjonalprodukt	2,9	3,1	3,2	2,5	2,2	2,1
Bruttonasjonalprodukt, Fastlands-Norge	3,1	3,1	3,6	3,7	2,0	2,4
Privat konsum	3,7	4,0	4,1	3,7	3,0	3,3
Offentlig konsum og investeringer	1,2	1,5	1,6	1,9	0,9	0,9
Bruttoinvesteringer, fastlandsbedriftene	5,1	3,7	4,6	4,3	3,6	6,1
Investeringer i oljevirkosomheten ekskl. tjenester .	7,1	13,2	21,7	20,0	-15,0	0,0
Boliginvesteringer	5,5	4,8	11,0	13,5	-0,1	0,9
Eksport av tradisjonelle varer	5,6	5,1	4,9	3,6	4,2	4,3
Import av tradisjonelle varer	4,1	5,2	4,8	7,0	3,2	5,2
Sysselsatte personer	0,8	0,8	0,8	0,5	0,6	0,8
Arbeidsledighet (AKU)	4,1	4,1	4,3	4,5	4,1	4,1
Lønnsvekst	4	4	3¼	3¼	3¾	3½
Konsumprisindeksen	2	2¼	1¼	1½	1¾	1¾
Driftsbalansen overfor utlandet (mrd. kroner) ...	165,4	211,5	248,9	297,3	260,8	298,3
Oljepris (kroner pr. fat)	183	230	300	350	285	350
<i>Statsbudsjettet:</i>						
Overskudd på statsbudsjettet (mrd. kroner) ² ....	..	169,7	229,1	255,5	..	305,1
Underliggende, reell utgiftsvekst .....	..	1,8	1,7	1,7	..	0,8
Strukturelt, oljekorrigert underskudd ³ .....	..	4,9	4,8	4,6	..	4,6

¹ Revidert nasjonalbudsjett 2004 (RNB04), Nasjonalbudsjettet 2005 (NB05), Revidert nasjonalbudsjett 2005 (RNB05) og Nasjonalbudsjettet 2006 (NB06).

² Inklusive Statens petroleumsfond.

³ Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.12 Hovedtall i offentlig forvaltning. Prosentvis volumendring fra året før

	Mrd. kroner 2004	Gj.snitt 1993–2002 ¹	2003	2004	2005	2006
Offentlig konsum	371,4	2,8	1,4	2,3	2,3	0,9
Statlig	197,8	2,3	1,0	3,3	1,8	0,9
Kommunalt	173,6	3,0	1,8	1,1	3,0	0,9
Offentlige investeringer	48,4	1,9	9,2	-0,6	-1,1	0,7
Statlig	22,3	-3,3	9,0	8,7	1,2	1,5
Kommunalt	26,1	6,5	9,2	-7,4	-3,0	0,0
Bruttoprodukt	267,0	1,6	-0,1	2,0	1,9	0,8
Statlig	116,7	0,9	-0,9	4,9	0,7	0,5
Kommunalt	150,3	2,2	0,5	-0,2	2,8	1,1
Sysselsetting, mill. timeverk	841,3	0,5	-0,9	2,0	1,3	0,2
Statlig	357,7	-0,8	-2,0	5,1	-0,4	-0,4
Kommunalt	483,6	1,4	-0,2	-0,1	2,5	0,6

¹ Som følge av at sykehusene fra 2002 er overført fra fylkeskommunene til staten, er 2002 holdt utenom beregningene av årlig gjennomsnittlig vekst for stat og kommune.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.13 Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner						Prosentvis			
	2002	2003	2004	2005	2006	2006	2003	2004	2005	2006
A Totale inntekter (B+C)	816 175	839 436	936 865	1058 839	1128 495	1128 495	2,9	11,6	13,0	6,6
B Løpende inntekter	814 932	837 904	935 205	1057 123	1126 724	1126 724	2,8	11,6	13,0	6,6
1. Formuesinntekter	82 278	83 947	87 525	100 418	116 370	116 370	2,0	4,3	14,7	15,9
2. Skatt- og pensjonspremier	663 811	676 518	759 381	830 257	875 640	875 640	1,9	12,2	9,3	5,5
2.1 Oljeskatter	96 151	100 282	140 622	184 800	208 000	208 000	4,3	40,2	31,4	12,6
2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge	203 947	207 019	218 401	233 977	243 362	243 362	1,5	5,5	7,1	4,0
2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	363 713	369 218	400 358	411 480	424 278	424 278	1,5	8,4	2,8	3,1
3. Overføringer innen offentlig forvaltning	0	0	0	0	0	0	-	-	-	-
4. Overføringer fra offentlig forretningsdrift	58 752	63 139	77 338	114 368	121 996	121 996	7,5	22,5	47,9	6,7
5. Overføringer fra Norges Bank	0	0	0	0	0	0	-	-	-	-
6. Andre overføringer, bøter, driftsresultat mv.	10 091	14 300	10 960	12 081	12 719	12 719	41,7	-23,4	10,2	5,3
C Kapitalinntekter	1 243	1 532	1 660	1 716	1 771	1 771	23,3	8,4	3,4	3,2
1. Avgift på arv og gaver	1 243	1 532	1 660	1 716	1 771	1 771	23,3	8,4	3,4	3,2
D Totale utgifter (E+F)	675 286	720 628	739 082	769 091	799 654	799 654	6,7	2,6	4,1	4,0
E Løpende utgifter	656 831	700 026	720 936	750 914	781 272	781 272	6,6	3,0	4,2	4,0
1. Renteutgifter og utbytte	27 743	28 834	24 985	24 281	28 214	28 214	3,9	-13,3	-2,8	16,2
2. Overføringer til utlandet	12 534	13 309	13 592	16 751	18 101	18 101	6,2	2,1	23,2	8,1
3. Subsidiar	37 759	39 124	40 232	43 493	44 792	44 792	3,6	2,8	8,1	3,0
4. Stønader til husholdninger	224 592	247 221	255 620	262 043	271 651	271 651	10,1	3,4	2,5	3,7
5. Overføringer til ideelle organisasjoner	16 244	17 440	17 758	18 448	19 000	19 000	7,4	1,8	3,9	3,0
6. Overføringer innen offentlig forvaltning	0	0	0	0	0	0	-	-	-	-
7. Overføringer til offentlig forretningsdrift	-470	-1 439	-2 509	-1 553	-1 351	-1 351	-	-	-	-
8. Konsum i offentlig forvaltning	338 429	355 537	371 258	387 450	400 865	400 865	5,1	4,4	4,4	3,5
F Kapitalutgifter	18 455	20 602	18 146	18 177	18 382	18 382	11,6	-11,9	0,2	1,1
1. Nettoinvesteringer i fast realkapital	12 552	15 618	15 416	14 609	14 617	14 617	24,4	-1,3	-5,2	0,1
2. Netto kjøp av tomter og grunn	-609	-1 207	-2 385	-1 791	-1 604	-1 604	-	-	-	-
3. Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet	5 765	5 464	4 316	4 632	4 603	4 603	-5,2	-21,0	7,3	-0,6
4. Kapitaloverføringer til utlandet	747	727	799	727	766	766	-2,7	9,9	-9,0	5,3
G Nettofinansinvestering (A-D)	140 889	118 808	197 783	289 748	328 842	328 842	-15,7	66,5	46,5	13,5
1 Kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift (netto)	-8 813	4 665	2 992	9 873	3 689	3 689	-	-	-	-
2 Overskudd før lånetransaksjoner	149 702	114 143	194 791	279 876	325 153	325 153	-23,8	70,7	43,7	16,2

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.14 Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner						Prosentvis endring fra året før						
	2002	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
A Totale inntekter (B+C)	711 477	721 833	819 486	932 228	993 359	1,5	13,5	13,8	6,6	1,5	13,5	13,8	6,6
B Løpende inntekter	710 234	720 301	817 826	930 512	991 588		13,5	13,8	6,6		13,5	13,8	6,6
1. Formuesinntekter	72 698	74 679	80 418	93 296	108 344		7,7	16,0	16,1		7,7	16,0	16,1
2. Skatt- og pensjonspremier	577 932	577 062	655 485	717 170	754 802		13,6	9,4	5,2		13,6	9,4	5,2
2.1 Oljeskatter	96 151	100 282	140 622	184 800	208 000		4,3	40,2	12,6		4,3	40,2	12,6
2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge	200 540	203 280	214 203	229 615	238 894		1,4	5,4	4,0		1,4	5,4	4,0
2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	281 241	273 501	300 660	302 755	307 908		-2,8	9,9	1,7		-2,8	9,9	1,7
3. Overføringer innen offentlig forvaltning	-1 805	-1 895	30	216	522		-	-	-		-	-	-
4. Overføringer fra offentlig forretningsdrift	58 752	63 139	77 338	114 368	121 996		7,5	22,5	6,7		7,5	22,5	6,7
5. Overføringer fra Norges Bank	0	0	0	0	0		-	-	-		-	-	-
6. Andre overføringer, bøter, driftsresultat mv.	2 657	7 316	4 555	5 463	5 925		175,3	-37,7	8,5		175,3	-37,7	8,5
C Kapitalinntekter	1 243	1 532	1 660	1 716	1 771		23,3	8,4	3,2		23,3	8,4	3,2
1. Avgift på arv og gaver	1 243	1 532	1 660	1 716	1 771		23,3	8,4	3,2		23,3	8,4	3,2
D Totale utgifter (E+F)	572 551	589 734	614 141	641 152	665 373		3,0	4,1	3,8		3,0	4,1	3,8
E Løpende utgifter	562 858	579 890	604 135	630 382	654 241		3,0	4,2	3,8		3,0	4,2	3,8
1. Renteutgifter og utbytte	18 196	20 401	17 681	16 762	19 891		12,1	-13,3	18,7		12,1	-13,3	18,7
2. Overføringer til utlandet	12 534	13 309	13 592	16 751	18 101		6,2	2,1	8,1		6,2	2,1	8,1
3. Subsidier	31 657	32 205	32 789	35 811	36 855		1,7	1,8	2,9		1,7	1,8	2,9
4. Stønader til husholdninger	216 857	239 147	247 307	253 463	262 927		10,3	3,4	3,7		10,3	3,4	3,7
5. Overføringer til ideelle organisasjoner	9 093	9 869	11 816	12 315	12 664		8,5	19,7	2,8		8,5	19,7	2,8
6. Overføringer innen offentlig forvaltning	93 871	77 987	83 671	90 220	92 087		-16,9	7,3	2,1		-16,9	7,3	2,1
7. Overføringer til statlig forretningsdrift	0	-329	-550	-153	49		-	-	-		-	-	-
8. Konsum i statsforvaltningen	180 650	187 301	197 829	205 212	211 667		3,7	5,6	3,1		3,7	5,6	3,1
F Kapitalutgifter	9 693	9 844	10 006	10 770	11 132		1,6	1,6	3,4		1,6	1,6	3,4
1. Nettoinvesteringer i fast realkapital	2 772	4 393	5 995	6 202	6 367		58,5	36,5	2,7		58,5	36,5	2,7
2. Netto kjøp av tomter og grunn	761	-424	-1 086	-591	-404		-	-	-		-	-	-
3. Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet	5 413	5 148	4 298	4 432	4 403		-4,9	-16,5	-0,6		-4,9	-16,5	-0,6
4. Kapitaloverføringer til utlandet	747	727	799	727	766		-2,7	9,9	5,3		-2,7	9,9	5,3
G Nettofinansinvestering (A-D)	138 926	132 099	205 345	291 076	327 986		-4,9	55,4	12,7		-4,9	55,4	12,7
1. Kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift (netto)	-8 813	4 665	2 992	9 873	3 689		-	-	-		-	-	-
2. Overskudd før lånetransaksjoner	147 739	127 434	202 353	281 203	324 297		-13,7	58,8	15,3		-13,7	58,8	15,3

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.15 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter etter nasjonalregnskapets definisjoner. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner										Prosentvis endring fra året før			
	2002	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006
A. Inntekter i alt	205 236	195 337	200 543	212 422	221 275	-4,8	2,7	5,9	4,2					
1. Renteinntekter	9 580	9 268	7 107	7 122	8 026	-3,3	-23,3	0,2	12,7					
2. Skatteinntekter	90 881	96 943	101 355	106 462	112 668	6,7	4,6	5,0	5,8					
2.1 Skatt på inntekt og formue	87 474	93 204	97 157	102 100	108 200	6,6	4,2	5,1	6,0					
2.2 Produksjonsskatter	3 407	3 739	4 198	4 362	4 468	9,7	12,3	3,9	2,4					
3. Overføringer fra statsforvaltningen	97 341	82 142	85 676	92 220	93 787	-15,6	4,3	7,6	1,7					
4. Andre løpende inntekter	7 434	6 984	6 405	6 618	6 794	-6,1	-8,3	3,3	2,7					
B. Totale utgifter (C+D)	198 271	211 141	210 647	220 375	228 590	6,5	-0,2	4,6	3,7					
C. Løpende utgifter	189 509	200 383	202 507	212 968	221 340	5,7	1,1	5,2	3,9					
1. Renteutgifter	9 547	8 433	7 304	7 519	8 323	-11,7	-13,4	2,9	10,7					
2. Overføringer til private	20 988	22 564	21 698	22 395	22 997	7,5	-3,8	3,2	2,7					
3. Overføringer til statsforvaltningen	1 655	2 260	2 035	2 216	2 222	35,7	-10,0	8,9	0,3					
4. Overføringer til kommunal forretningsdrift	-470	-1 110	-1 959	-1 400	-1 400	-	-	-	-					
5. Kommunalt konsum	157 779	168 236	173 429	182 238	189 198	6,6	3,1	5,1	3,8					
5.1 Lønnskostnader	120 084	127 074	130 138	136 667	142 733	5,8	2,4	5,0	4,4					
5.2 Produktinnsats	48 256	52 100	55 474	58 046	59 463	8,0	6,5	4,6	2,4					
5.3 Brutto driftsresultat	19 222	20 331	19 958	20 770	21 377	5,8	-1,8	4,1	2,9					
5.4 Gebyrer	-29 783	-31 269	-32 141	-33 245	-34 375	5,0	2,8	3,4	3,4					
D. Kapitalutgifter	8 762	10 758	8 140	7 407	7 250	22,8	-24,3	-9,0	-2,1					
1. Bruttoinvesteringer i fast realkapital	24 524	27 341	26 119	25 767	26 127	11,5	-4,5	-1,3	1,4					
2. Kapitalslit	14 744	16 116	16 698	17 360	17 877	9,3	3,6	4,0	3,0					
3. Andre kapitalutgifter (netto)	-1 018	-467	-1 281	-1 000	-1 000	-54,1	174,3	-21,9	0,0					
E. Nettofinansinvestering (A-B)	6 965	-15 804	-10 104	-7 953	-7 315	-	-	-	-					

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.16 Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner

	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Påløpte skatter i alt, statsforvaltningen</i>	577 932	577 062	655 485	717 170	754 802
Skatt på inntekt, formue og kapital.	221 515	213 972	273 288	311 146	331 544
Ordinær inntekts- og formuesskatt (ekskl. oljeutvinning)	19 146	19 297	19 494	16 907	10 322
Skatt på inntekt og formue ved utvinning av petroleum	91 372	96 000	136 100	180 300	203 800
Fellesskatt.	104 677	92 239	110 472	106 180	109 465
Annen skatt på inntekt, formue og kapital	6 320	6 435	7 222	7 759	7 957
Produksjonsskatter	205 319	207 561	218 725	234 115	243 094
Merverdi/investeringsavgift	135 284	135 296	143 077	155 714	163 197
Avgifter på oljeutvinning	4 779	4 282	4 522	4 500	4 200
Andre produksjonsskatter	65 256	67 984	71 126	73 900	75 697
Trygde- og pensjonspremier	151 098	155 529	163 472	171 909	180 164
Fra arbeidstakere	60 182	61 912	64 779	67 537	69 850
Fra arbeidsgivere	90 916	93 617	98 693	104 372	110 314
 <i>Påløpte skatter i alt, kommuner og fylkeskommuner</i> . .	85 879	99 456	103 896	106 222	113 636
Skatt på inntekt og formue	82 472	95 717	99 698	101 860	109 168
Produksjonsskatter	3 407	3 739	4 198	4 362	4 468
 <i>Påløpte skatter, det felleskommunale skattefondet</i>	–	–	–	6 865	7 202
 <i>Påløpte skatte- og avgiftsinntekter offentlig forvaltning.</i>	663 811	676 518	759 381	830 257	875 640
Skatter som andel av BNP.	43,7	43,3	45,0	44,7	45,3

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.17 Finanspolitiske indikatorer

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Statsbudsjettet</i>								
Samlet overskudd på statsbudsjettet og								
Statens petroleumsfond. Mrd. kroner	39,9	164,3	258,8	129,4	133,3	157,4	255,5	305,1
Oljekorrigert overskudd. Mrd. kroner	-12,1	-7,9	-1,6	-62,4	-66,1	-79,2	-69,6	-77,0
Strukturelt overskudd. Mrd. kroner	-22,3	-22,2	-26,9	-38,1	-49,0	-57,3	-62,3	-65,9
Strukturelt overskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	-2,2	-2,1	-2,4	-3,2	-4,0	-4,4	-4,6	-4,6
Underliggende reell vekst i utgifter. Prosentvis endring fra året før	2,0	2,1	2,9	3,0	0,9	2,1	1,7	0,8
<i>Offentlig forvaltning</i>								
Nettofinansinvestering. Mrd. kroner	77,1	228,6	206,8	140,9	118,8	197,8	289,7	328,8
Nettofinansinvestering. Prosent av BNP . . .	6,2	15,6	13,6	9,3	7,6	11,7	15,6	17,0
Påløpte skatter. Prosent av BNP	43,0	43,1	43,4	43,7	43,3	45,0	44,7	45,3
Offentlige utgifter. Prosent av BNP	44,6	39,6	41,1	44,5	46,1	43,8	41,4	41,4
Offentlige utgifter. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	53,1	52,8	53,8	55,7	57,8	56,6	56,0	55,6

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.18 Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

	2004	2005	2006
A Inntekter utenom overføringer fra Statens petroleumsfond. . .	746 408	863 067	920 513
A.1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet.	222 068	306 722	348 439
Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet.	118 142	163 700	196 200
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet.	103 925	143 022	152 239
– Driftsresultat i statlig petroleumsvirksomhet.	76 924	113 633	121 100
– Renteinntekter.	6 679	6 700	7 200
– Tilbakeføring av kapitalinnskudd.	14 610	13 700	15 800
– Andre petroleumsinntekter.	5 712	8 989	8 139
A.2 Inntekter utenom oljeskatter og inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet.	524 341	556 345	572 074
Skatter fra Fastlands-Norge	480 032	514 755	527 992
– Skatt på inntekt, formue og kapital.	269 402	286 966	289 971
– Produksjonsavgifter.	210 630	227 789	238 021
Overført fra Norges Bank.	0	0	0
Renteinntekter.	11 211	11 033	12 625
Andre inntekter.	33 097	30 557	31 457
B.1 Utgifter utenom overføringer til Statens petroleumsfond. . . .	622 247	649 711	669 449
B.1 Utgifter til statlig petroleumsvirksomhet.	18 661	23 732	20 400
– Investeringer i statlig petroleumsvirksomhet.	17 422	23 000	19 400
– Andre utgifter i statlig petroleumsvirksomhet.	1 238	732	1 000
B.2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet.	603 586	625 979	649 049
Kjøp av varer og tjenester.	108 770	108 906	114 060
– Sivile formål.	78 069	79 625	83 792
– Forsvarsformål.	30 700	29 281	30 268
Overføringer.	494 817	517 073	534 989
– Til kommuneforvaltningen.	81 229	88 396	90 041
– Renteutgifter.	16 787	15 900	18 896
– Til private og utlandet.	396 801	412 777	426 051
C.1 Overskudd før overføringer til Statens petroleumsfond.	124 161	213 356	251 064
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet.	203 407	282 990	328 039
C.2 Oljekorrigert overskudd.	-79 246	-69 634	-76 975
+ Overført fra Statens petroleumsfond.	80 727	69 634	76 975
C.3 = Overskudd før lånetransaksjoner.	1 481	0	0
D Lånetransaksjoner, netto.	40 550	9 307	47 246
1 Utlån.	-6 991	8 807	47 098
2 Gjeldsavdrag.	47 541	500	328
E.1 Finansieringsbehov (D -C.3).	39 069	9 307	47 426

Kilde: Finansdepartementet.

Vedlegg 2**Tabelloversikt**

Kapittel 2 De økonomiske utsiktene	Kapittel 3 Den økonomiske politikken
Tabell 2.1 Hovedtall for norsk økonomi. Prosentvis endring fra året før ... 17	Tabell 3.1 Prosentvis avvik fra referansebanen. 57
Tabell 2.2 Teknisk framskriving av tre-måneders pengemarkedsrenter. Prosent ... 19	Tabell 3.2 Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet. Mill. kroner ... 60
Tabell 2.3 Hovedtall for internasjonal økonomi. Prosentvis endring fra året før ... 21	Tabell 3.3 Hovedtall på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond. Mrd. kroner ... 62
Tabell 2.4 Bruttonasjonalprodukt i utvalgte grupper av land. Prosentvis endring fra året før ... 27	Tabell 3.4 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2005. Endringer i forhold til saldert budsjett og Revidert nasjonalbudsjett. Mill. kroner ... 63
Tabell 2.5 Produktivitetsutviklingen i Fastlands-Norge. Prosentvis endring fra året før ... 32	Tabell 3.5 Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst fra 2005 til 2006. Anslag på regnskap. Mill. kroner og prosentvis endring ... 64
Tabell 2.6 Hovedtall for petroleumsvirksomheten ... 35	Tabell 3.6 Inntekter og utgifter i Statens petroleumsfond. Mill. kroner ... 64
Tabell 2.7 Nøkkeltall for handelen med andre varer. Prosentvis endring fra året før ... 40	Tabell 3.7 Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning. Mill. kroner ... 65
Tabell 2.8 Hovedtall for utviklingen på arbeidsmarkedet. Prosentvis endring fra året før ... 45	Tabell 3.8 Statens petroleumsfond, forventet avkastning og strukturelt budsjettunderskudd. Mrd. kroner og prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge ... 67
Tabell 2.9 Personer i og utenfor arbeidsstyrken ifølge AKU. Prosent av befolkningen i aldersgruppen 16–66 år ... 45	Tabell 3.9 Generasjonsregnskapet. Anslag for innstrammingsbehovet på ulike tidspunkt ... 71
Tabell 2.10 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2006. Prosentvis endring fra året før ... 53	Tabell 3.10 Virkningen på noen makroøkonomiske hovedstørrelser av budsjettforslaget for 2006 sammenliknet med et konjunkturnøytralt opplegg. Prosentvis forskjell ... 73
Tabell 2.11 Treffsikkerhet i de makroøkonomiske prognosene. Prosentpoeng ... 54	
Tabell 2.12 Finansdepartementets anslag for 2005 på ulike tidspunkter. Prosentvis endring fra året før ... 55	
Tabell 2.13 Effekter på BNP for Fastlands-Norge av endrede forutsetninger om sparing, markedsvekst og oljeinvesteringer... 56	

Kapittel 4 Hovedtrekkene i skatte- og avgiftsopplegget for 2006

Tabell 4.1	Anslåtte provenyvirksomheter av forslag til skatte- og avgiftsopplegg for 2006. Anslagene er regnet i forhold til referansesystemet for 2006. Negative tall betyr lettelser. Mill. kroner	101
Tabell 4.2	Skattesatser og beløpsgrenser mv. for 2005 og forslag for 2006	102
Tabell 4.3	Avgiftssatser for 2005 og foreslåtte satser for 2006	105
Tabell 4.4	Påløpte skatter og avgifter fordelt på skattekreditorer. Anslag for 2005. Mrd. kroner . .	109
Tabell 4.5	Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til beskatningen av lønn og pensjon. Mill. kroner. 2005	111
Tabell 4.6	Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til arbeidsgiveravgiften. Mill. kroner. 2005	111
Tabell 4.7	Anslag på skatteutgifter knyttet til bedrifts- og kapitalbeskatningen. Mill. kroner. 2005	113
Tabell 4.8	Anslag på skatteutgifter knyttet til at tjenester er utenfor mva.-systemet. Mill. kroner. 2005 . . .	116
Tabell 4.9	Anslag på skatteutgifter knyttet til nullsats for merverdiavgiften. Mill. kroner. 2005	116
Tabell 4.10	Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til fiskale særavgifter. Mill. kroner. 2005	117
Tabell 4.11	Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til miljø- og energirelaterte særavgifter. Mill. kroner. 2005	118

Tabell 4.12	Anslag på skattefritaket knyttet til offentlige overføringer. Mill. kroner. 2005	119
-------------	--	-----

Kapittel 5 Tiltak for å bedre økonomiens virkemåte

Tabell 5.1	Hovedtall for næringer basert på naturressurser. 2002	127
Tabell 5.2	Hovedtall for nettverksnæringer. 2002	130
Tabell 5.3	Statusbilde for omfanget av konkurranse i markedene for elektrisitet, elektronisk kommunikasjon, post, vann og avløp, jernbane og luftfart.	131
Tabell 5.4	Nettverksnæringer: Struktur, regulering og offentlig pålagte oppgaver	132
Tabell 5.5	Privatisering av selskaper med statlig eierandel. 2000–2005	137
Tabell 5.6	Endring i antall skjemavarianter ved statlige oppgaveplikter for næringsdrivende	139
Tabell 5.7	Endret belastning for næringslivet ved statlige oppgaveplikter. Beregnet antall årsverk	139
Tabell 5.8	Statlig budsjettmessig næringsstøtte etter formål. Nettokostnader. Mill. 2004-kroner	141
Tabell 5.9	Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet. Mill. kroner	142
Tabell 5.10	Samlet støtte, PSE, i prosent av produksjonsverdien ² i jordbruket for noen OECD-land	144
Tabell 5.11	Viktige reformer i enkeltsektor .	157
Tabell 5.12	Tilstandsgraden i fredete bygg .	171

Vedlegg 3**Figuroversikt****Kapittel 2 De økonomiske utsiktene**

Figur 2.1	BNP for Fastlands-Norge og sysselsatte personer. Endring fra året før.	16
Figur 2.2	Spotpris for Brent Blend. Kroner pr. fat	16
Figur 2.3	Arbeidsledighet. Prosent av arbeidsstyrken.	18
Figur 2.4	Bidrag til vekst i BNP for Fastlands-Norge. Prosentpoeng .	18
Figur 2.5	Teknisk framskriving av norske tremåneders pengemarkedsrenter. Faktisk utvikling og implisitt terminrente. Prosent.	19
Figur 2.6	BNP for Fastlands-Norge og AKU-ledighet. Prosentvis vekst fra året før og nivå i prosent av arbeidsstyrken.	20
Figur 2.7	Internasjonale finansmarkeder . .	24
Figur 2.8	Internasjonal økonomi	25
Figur 2.9	Husholdningenes tilpasning	29
Figur 2.10	Boligmarkedet.	30
Figur 2.11	Bedriftene i Fastlands-Norge. . . .	31
Figur 2.12	Sysselsatte personer i offentlig forvaltning og i næringsvirksomhet. Indekser. 1980 = 100	33
Figur 2.13	OPEC-landenes produksjon og markedsandel	33
Figur 2.14	Petroleumsproduksjon og statens inntekter fra petroleumsvirksomheten.	36
Figur 2.15	Råoljepris. 2006-kroner pr. fat. Oljeprisen er deflatert med konsumprisindeksen i USA.	37
Figur 2.16	Investeringer i petroleumsvirksomheten. Mrd. 2002-kroner	38
Figur 2.17	Handelen med utlandet	39
Figur 2.18	Nettofinansinvesteringer etter sektor. Mrd. kroner	41
Figur 2.19	Arbeidsmarkedet.	42
Figur 2.20	Konsumprisvekst totalt (KPI) og justert for avgiftsendringer og utenom energivarer (KPI-JAE). Prosentvis endring fra samme måned året før	46

Figur 2.21	Konsumpriser. Prosentvis endring fra samme måned året før	47
Figur 2.22	Årslønnsvekst for alle grupper. Prosentvis endring fra året før. . .	48
Figur 2.23	Industriens konkurransevne	49
Figur 2.24	Vendepunkter i norsk økonomi. . .	51
Figur 2.25	BNP for Fastlands-Norge. Faktisk utvikling og prognosefeil	53
Figur 2.26	Anslag for oljeinvesteringene på ulike tidspunkt. Mrd. kroner	56

Kapittel 3 Den økonomiske politikken

Figur 3.1	Hovedtrekk i budsjettpolitikken .	61
Figur 3.2	Perspektiver på budsjettpolitikken	66
Figur 3.3	Strukturelt underskudd og forventet realavkastning av Statens petroleumsfond i Nasjonalbudsjettet 2006 og Revidert nasjonalbudsjett 2001. Mrd. 2006-kroner	68
Figur 3.4	Forventet levealder, gjennomsnittlig pensjonsalder og alder ved avsluttet utdanning.	68
Figur 3.5	Folketrygdens utgifter til pensjoner og forventet realavkastning av Statens petroleumsfond. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	69
Figur 3.6	Disponible petroleumsinntekter etter handlingsregelen ved ulike forutsetninger om realavkastning og petroleumspriser. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.	72
Figur 3.7	Utførte timeverk. Årlig gjennomsnitt pr. sysselsatt og pr. innbygger. . .	72
Figur 3.8	Kommuneforvaltningen	74
Figur 3.9	Styringsrenter og markedets forventede styringsrenter basert på implisitte terminrenter. Prosent	78
Figur 3.10	Kronekursen (spot) og anslag basert på terminvalutakurser. . . .	79
Figur 3.11	Petroleumsfondets sammensetning. Sammensetningen innenfor hver region bestemmes av markedsvektene mellom land . . .	80

Figur 3.12	Nominell verdiutvikling i Petroleumsfondets delporteføljer målt i fondets valutakurv. Indeks ved utgangen av 4. kvartal 1997=100. 81	Figur 5.11	Andel av Norges areal der tålegrensen for forsuring er overskredet. 169
Figur 3.13	Antall personer i yrkesaktiv alder på trygdeordninger siden 1995. 1000 personer. 89	Figur 5.12	Bestandsutvikling for hekkende fugl. 170
Figur 3.14	Sykefravær i prosent av avtalte dagsverk for alle arbeidstakere .. 90	Figur 5.13	Andel vannforekomster (ferskvann) med åpenbart god økologisk status, etter region. 2004. 172
Figur 3.15	Legemeldt sykefravær i alt og i bedrifter uten avtale om inkluderende arbeidsliv (ikke IA). Endring fra samme kvartal ett år tidligere. ... 90	Figur 5.14	Andel vannforekomster (kystvann) med åpenbart god økologisk status, etter region. 2004. 172
Figur 3.16	Lønnskostnader. 96	Figur 5.15	Samlet energibruk pr. enhet brutto nasjonalprodukt (BNP), og energibruk fordelt på fornybare og ikke-fornybare kilder. 172
Kapittel 4	Hovedtrekkene i skatte- og avgiftsopplegget for 2006	Figur 5.16	Forbruk av helse- og miljøfarlige produkter i husholdningene. Produkter klassifisert som miljøskadelige og akutt giftige (kg), allergifremkallende, CMR og kronisk (tonn) og helseskadelige (1000 tonn). 1999–2001. 173
Figur 4.1	Maksimale marginalsatter på lønnsinntekt (inkludert arbeidsgiveravgift), aksjeinntekt og næringsinntekt. Prosent. 99	Figur 5.17	Kilder til inntekt, vist ved dekomponering av gjennomsnittlig netto nasjonalinntekt (NNI) pr. innbygger. 174
Kapittel 5	Tiltak for å bedre økonomiens virkemåte	Figur 5.18	Petroleumskorrigert sparing, beregnet avkastning av petroleumsformuen, petroleumsrente og sparing for Norge. Tusen kroner pr. innbygger, faste priser (2000-kr). 175
Figur 5.1	Konsumpriser på elektrisitet og passasjertransport med fly, og konsumprisindeksen totalt. Indeks 1998 = 100. 126	Figur 5.19	Antall personer fra 16 år og over, fordelt etter høyeste fullførte utdanning. 175
Figur 5.2	Statlig budsjettmessig næringsstøtte fordelt etter næring. Mrd. 2004-kroner. 140	Figur 5.20	Innstrammingsbehov i offentlige finanser som prosent av BNP. Generasjonsregnskapsberegninger publisert i ulike styringsdokumenter i perioden 2001–2005. .. 176
Figur 5.3	Statlig finansiering av FoU fordelt etter hovedformål. Mrd. 2000-kroner. 147	Figur 5.21	Handel med afrikanske land, fordelt på MUL-land og andre afrikanske land. Import i mill. (faste 2003-priser). 177
Figur 5.4	Kommunale timeverk i pleie og omsorg for eldre og uføre. Mill. timeverk. 150	Figur 5.22	Offisiell norsk bistand som andel av BNI. 178
Figur 5.5	Forbruk av helsetjenester. Prosent av BNP for Fastlands-Norge. 150	Figur 5.23	Langtidsarbeidsledige og uførepensjonister som andel av befolkningen i aldersgruppen 18–66 år. 178
Figur 5.6	Konkurransen om offentlige oppgaver i utvalgte OECD-land. 151	Figur 5.24	Forventet levealder ved fødselen etter kjønn. 1815–2003. 179
Figur 5.7	Sammensetningen av kommunesektorens utgifter. 2004. 152		
Figur 5.8	Sammensetningen av kommunesektorens inntekter. 2005. 152		
Figur 5.9	Sammensetningen av statlig finansiert forbruk etter formål. 2004. 153		
Figur 5.10	Norske utslipp av klimagasser relatert til Kyotomålet. 169		

Vedlegg 4**Oversikt over bokser**

Kapittel 2 De økonomiske utsiktene	Boks 3.3	Forskrift om pengepolitikken ...	78
Boks 2.1 Renteframskrivninger	Boks 3.4	Iverksatte tiltak for å bedre arbeidsmarkedets virkemåte og stimulere til arbeid	91
Boks 2.2 Utviklingen i norsk økonomi på mellomlang sikt			
Boks 2.3 Globale ubalanser			
Boks 2.4 Revisjon av Stabilitets- og vekstpakten i EU	Kapittel 5 Tiltak for å bedre økonomiens virkemåte		
Boks 2.5 Usikkerhet i oljeprisanslagene ..	Boks 5.1	Strukturpolitiske tiltak 2004–2005.	122
Boks 2.6 To mål på arbeidsledighet	Boks 5.2	Internasjonal sammenlikning av offentlige reguleringer	123
Boks 2.7 Arbeidsinnvandring fra de nye EØS-landene	Boks 5.3	Aldringen av befolkningen og etterspørselen etter sentrale velferdstjenester	150
Boks 2.8 Noen lønnsbegreper	Boks 5.4	Veileder om konkurranseeksponering som virkemiddel i moderniseringen	151
Boks 2.9 Konkurranssevne	Boks 5.5	Om utvikling av resultatindikatorer og resultatmålinger.	154
Boks 2.10 Faktorer bak endringene i de makroøkonomiske anslagene ...			
Kapittel 3 Den økonomiske politikken			
Boks 3.1 Det strukturelle budsjettunderskuddet			
Boks 3.2 To metoder for å vurdere den langsiktige bærekraften i offentlige finanser			