



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 1

(2003–2004)

Nasjonalbudsjettet 2004

Innhold

1 Hovedtrekkene i den økonomiske politikken og utviklingen	5	5 Anslag for skatteutgifter og skattesankjoner i 2003	119
2 De økonomiske utsiktene	17	5 Tiltak for å bedre økonomiens virkemåte	131
2.1 Hovedtrekk	17	5.1 Tiltak for å bedre effektiviteten i økonomien	131
2.2 Internasjonal økonomi	22	5.2 Næringsstøtte	131
2.3 Innenlandsk etterspørsel og produksjon ..	27	5.3 Konkurransopolitikk og reguleringsreformer	143
2.4 Petroleumsvirksomheten	34	5.4 Modernisering av offentlig sektor	160
2.5 Utenriksøkonomien	38	6. Nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling	172
2.6 Arbeidsmarkedet	41	6.1 Innledning	172
2.7 Konsumpriser, lønn og konkurransevne	45	6.2 Bærekraftig utvikling – et krav om solidaritet og en økonomisk utvikling innenfor miljøets tålegrenser	174
2.8 Nærmere om usikkerheten i de makroøkonomiske prognosene	49	6.3 Viktige trender og utfordringer	176
3 Den økonomiske politikken	54	6.4 Handlingsprinsipper og virkemidler for bærekraftig utvikling	181
3.1 Retningslinjene for den økonomiske politikken	54	6.5 Politikk for en bærekraftig utvikling	187
3.2 Budsjettpolitikken	56	6.6 Medvirkning og oppfølging	196
3.3 Nærmere om kommuneforvaltningens økonomi	72	Vedlegg	
3.4 Pengepolitikken	77	1 Ny vurdering av framvoksende aksje- og obligasjonsmarkeder	204
3.5 Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet	81	2 Historiske tabeller og detaljerte anslagstall	232
3.6 Sysselsettingspolitikken	96	3 Tabelloversikt	246
3.7 Inntektspolitikken	103	4 Figuroversikt	248
4 Hovedtrekkene i skatte- og avgiftsopplegget for 2004	108	5 Oversikt over bokser	249
4.1 Innledning	108		
4.2 Kort om skatte- og avgiftsopplegget for 2004	109		
4.3 Anslag på skatte- og avgiftsinntektene	113		
4.4 Fordeling av offentlige skatte- og avgiftsinntekter	118		



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 1

(2003–2004)

Nasjonalbudsjettet 2004

*Tilråding fra Finansdepartementet av 3. oktober 2003,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Hovedtrekkene i den økonomiske politikken og utviklingen

Regjeringen legger med dette fram meldingen om Nasjonalbudsjettet 2004. Meldingen er utarbeidet i samarbeid med de enkelte departementene og bygger på opplysninger mottatt til og med 26. september.

Hovedmålene for den økonomiske politikken

Regjeringens hovedmål for den økonomiske politikken er arbeid til alle, økt verdiskaping, videreutvikling av det norske velferdssamfunnet, rettferdig fordeling og bærekraftig utvikling. Et sterkt og konkurransedyktig næringsliv er en forutsetning for å nå disse målene.

På lang sikt er det vekstevnen i fastlandsøkonomien som bestemmer utviklingen i velferden i Norge. Den økonomiske politikken må derfor legge avgjørende vekt på å fremme verdiskaping og produktivitet både i offentlig og privat sektor.

Regjeringen vil følge retningslinjene for en forsvarelig, gradvis innfasing av oljeinntektene i økonomien som det var bred enighet om ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 29 (2000–2001). Den økonomiske politikken må samtidig bidra til en sta-

bil utvikling i produksjon og sysselsetting. Retningslinjene innebærer at pengepolitikken rettes inn mot lav og stabil inflasjon. På den måten har pengepolitikken fått en klar rolle i å stabilisere den økonomiske utviklingen.

Regjeringen har forbedret rammevilkårene for næringsvirksomhet, og vil fortsette arbeidet med å redusere skatter og avgifter og iverksette andre tiltak som kan øke vekstevnen i økonomien. Et hovedmål for den økonomiske politikken er å opprettholde en sterk konkurranseutsatt sektor.

Regjeringen legger vekt på å videreføre det inntektspolitiske samarbeidet. Moderate inntektsoppgjør er nødvendig for å sikre lav arbeidsledighet og for at ikke arbeidsvilkårene for konkurranseutsatt sektor skal bli sterkt svekket ved at kostnadsveksten i Norge kommer ut av kurs i forhold til utviklingen hos våre handelspartnere.

Den økonomiske utviklingen

Gjennom 2002 ble det klart at vekstutsiktene for *norsk økonomi* var betydelig svekket, og arbeidsle-

digheten økte. En forverring av den kostnadsmessige konkurranseevnen sammen med en internasjonal lavkonjunktur førte til svak utvikling i eksporten av tradisjonelle varer og tap av markedsandeler både hjemme og ute. Fall i investeringene bidro også til å trekke veksten i samlet etterspørsel ned. Samtidig var rentenivået høyt og kronen sterk. Det var følgelig rom for betydelige lettelsers i pengepolitikken. Budsjettpolitikken for 2003 ble lagt opp for å understøtte dette. Denne strategien har gitt resultater. Renten er redusert, styrkingen av kronkursen gjennom fjoråret er langt på vei reversert, og utsiktene for den konkurranseutsatte delen av næringslivet er vesentlig bedre enn for et år siden.

Informasjon om utviklingen i *internasjonal økonomi* kan tyde på at veksten ute er i ferd med å ta seg opp. Bildet er imidlertid ikke entydig. I USA var BNP-veksten i 2. kvartal $3\frac{1}{4}$ pst. målt som årlig rate, og også i Japan har veksten tatt seg opp de siste kvartalene. I Europa er det fortsatt få tegn til omslag, selv om de siste stemningsbarometrene for industrien i Tyskland kan peke mot økt aktivitet framover. Det er grunn til å tro at effektene av lettelsene i pengepolitikken i USA og store deler av Europa gjennom de siste årene ikke er uttømt, og i USA bidrar også en ekspansiv finanspolitikk til å stimulere aktiviteten. BNP-veksten hos Norges handelspartnere anslås nå å ta seg opp fra $1\frac{1}{4}$ pst. i år til $2\frac{1}{4}$ pst. neste år. For begge årene er dette noe svakere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2003.

I norsk økonomi har lettelsene i pengepolitikken kommet raskere og vært større enn det som ble lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2003. Lavere renter har trolig bidratt til et oppsving i varekonsumet de siste månedene. Høy reallønnsvekst og vekst i overføringene vil gi en betydelig økning i husholdningenes kjøpekraft i 2004. I tillegg vil det lave rentenivået fortsette å stimulere det *private forbruket*. Det anslås nå en vekst i det private forbruket på 3 pst. i år og $3\frac{3}{4}$ pst. neste år. Sammen med utsikter til sterkere vekst i oljeinvesteringene enn tidligere lagt til grunn, bidrar dette til at veksten i norsk økonomi neste år antas å ta seg opp. Veksten i Fastlands-Norges BNP anslås nå til $\frac{1}{2}$ pst. i 2003 og $2\frac{1}{2}$ pst. i 2004.

Den svake veksten i fastlandsøkonomien reflekteres i utviklingen i *arbeidsmarkedet*. Samlet sysselsetting har falt mer i inneværende år enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2003. Det siste året har sysselsettingen i industrien falt betydelig, noe som understøtter bildet av svak aktivitetsutvikling i denne delen av næringslivet. Arbeidsledigheten har fortsatt å øke så langt i år. Ifølge Statistisk sentralbyrås arbeidskraftsundersøkelse (AKU) utgjorde arbeidsledigheten ved utgangen av 2. kvar-

tal sesongjustert 4,6 pst. av arbeidsstyrken. Den registrerte arbeidsledigheten har også steget, men veksttakten har vært avtakende. Ved utgangen av august var det registrert 101 800 helt ledige personer, en økning på 19 300 fra samme tidspunkt i fjor.

Erfaringsmessig tar det tid før sterkere økonomisk vekst slår ut i bedring i arbeidsmarkedet. I denne meldingen er det lagt til grunn at arbeidsledigheten stabiliserer seg mot slutten av inneværende år for deretter å avta noe gjennom 2004. Som gjennomsnitt over året anslås AKU-ledigheten likevel å øke fra 4,5 pst. i 2003 til 4,7 pst. i 2004.

Prisveksten har avtatt betydelig så langt i år. Konsumprisene økte med 2,1 pst. fra august i fjor til august i år. Justert for avgiftsendringer og utenom energivarer var prisstigningen på tolv månedersbasis 0,9 pst. i august. Det er særlig prisfall på importerte konsumvarer som har bidratt til den lave prisveksten, noe som må ses i sammenheng med styrkingen av kronkursen fram til siste årsskifte. Konsumprisene i alt anslås nå å øke med $2\frac{1}{2}$ pst. i år, mens prisveksten justert for avgifter og utenom energivarer anslås til $1\frac{1}{4}$ pst. Dette er noe lavere enn tilsvarende anslag i Revidert nasjonalbudsjett 2003. Det ventes at prisveksten vil ta seg opp i løpet av neste år, etter hvert som svakere kronkurs slår gjennom i prisene på importvarer. Justert for avgiftsendringer og utenom energivarer ventes det nå en prisvekst i 2004 på $1\frac{3}{4}$ pst. Elektrisitetsprisene ventes å bli klart lavere i 2004 enn i år, og veksten i konsumprisene i alt anslås til $1\frac{1}{4}$ pst. fra 2003 til 2004.

Årets lønnsoppgjør resulterte i lave tillegg. Betydelige overheng fra i fjor og en viss lønnsglidning gjennom året innebærer likevel at den gjennomsnittlige *årslønnsveksten* i 2003 anslås til $4\frac{1}{2}$ pst. Neste år anslås årslønnsveksten til 4 pst., som er $\frac{1}{4}$ prosentpoeng lavere enn i Revidert nasjonalbudsjett 2003. Nedjusteringen må bl.a. ses i sammenheng med at prisveksten både i år og neste år antas å bli lavere enn tidligere anslått.

Norges Bank har satt ned *styringsrenten* med til sammen $4\frac{1}{2}$ prosentpoeng siden desember i fjor, til 2,5 pst. I forbindelse med den siste rentenedsettelsen på $\frac{1}{2}$ prosentpoeng på rentemøtet 17. september signaliserte Norges Bank at det med uendret rente framover er like sannsynlig at inflasjonen på to års sikt blir høyere enn $2\frac{1}{2}$ pst. som at den blir lavere. Tremåneders pengemarkedsrente var pr. 26. september 2,7 pst. Redusert rentedifferanse i forhold til utlandet har bidratt til at kronkursen, målt ved industriens effektive valutakurs, har svekket seg med vel 9 pst. så langt i år, etter en kraftig styrking gjennom 2002. I denne meldingen er det lagt til grunn at kronkursen utvikler seg i tråd

med terminvalutakursene slik disse framsto i begynnelsen av september. Dette innebærer at kronen på årsbasis anslås å svekke seg med 3 pst. fra 2002 til 2003 og med ytterligere rundt 3½ pst. fra 2003 til 2004.

Rentenedsettelsene og svekkelsen av kronekursen innebærer at utsiktene for bedriftene i fastlandsøkonomien samlet sett nå framstår som lysere enn for noen måneder siden. Veksten i det private forbruket kan trekke opp aktiviteten i varehandelen og i en del tjenesteytende næringer. På den annen side ligger det fortsatt an til svak utvikling i byggenæringen, der fallende leiepriser på næringsbygg og mange ledige lokaler virker dempende på aktiviteten. I de konkurranseutsatte næringene er utsiktene fortsatt preget av svak vekst internasjonalt og svekket konkurranseevne. Med sterkere markedsvekst neste år anslås imidlertid veksten i eksporten av tradisjonelle varer å ta seg opp fra 0,4 pst. i 2003 til 3¼ pst. i 2004.

En nærmere gjennomgang av utsiktene for norsk og internasjonal økonomi gis i kapittel 2.

Utfordringer i den økonomiske politikken

Et flertall i Stortinget sluttet seg våren 2001 til følgende retningslinjer for budsjettpolitikken (Handlingsregelen):

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

Retningslinjene tar utgangspunkt i at budsjettpolitikken må være opprettholdbar over tid. Samtidig skal budsjettpolitikken bidra til en stabil økonomisk utvikling. I denne sammenheng er det viktig å unngå at store svingninger i avkastningen i Petroleumsfondet fra år til år forplanter seg til fastlandsøkonomien gjennom store svingninger i bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet. I perioder med høy og økende ledighet åpner retningslinjene for at handlefriheten i budsjettpolitikken som oljeinntektene gir, kan utnyttes til å stimulere produksjon og sysselsetting. Motsatt kan det være behov for å stramme til i finanspolitikken i perioder med høy kapasitetsutnyttelse og presstendenser i økonomien.

Olje og gass er ikke-fornybare ressurser. Dagens høye innbetalinger fra petroleumsvirksomheten kan derfor ikke betraktes som inntekter i vanlig forstand, men representerer for en vesentlig del en omplassering av olje- og gassressursene. Petrole-

umsinntektene har sitt motstykke i en reduksjon i statens petroleumsformue. Skal vi ha glede av olje – og gassinntektene på varig basis, må bruken av inntektene derfor frikoples fra de løpende innbetalingene til staten. Retningslinjene for budsjettpolitikken ivaretar dette hensynet. Netto kontantstrømmen fra oljevirksomheten overføres i sin helhet til Statens petroleumsfond, mens det over tid bare er realavkastningen av fondet som skal brukes. På denne måten unngår en å tære på formuen. Dette er også helt nødvendig for å kunne møte den framtidige økningen i pensjonsutgiftene og andre aldersrelaterte utgifter knyttet til helse og omsorg.

Aldringen av befolkningen og utbyggingen av pensjonssystemet gir et sterkt underliggende press i retning av økte offentlige utgifter framover. Selv om høy yrkesdeltakelse og store oljeinntekter gir oss et godt utgangspunkt, er den framtidige utgiftsøkningen så sterk at den bare i begrenset grad kan finansieres av kapitalen som bygges opp i Petroleumsfondet. Framskrivninger av budsjettbalansen indikerer et langsiktig innstrammingsbehov på om lag 5 pst. av BNP for Fastlands-Norge, jf. nærmere omtale i kapittel 3.

Pensjonskommisjonen, som ble nedsatt 30. mars 2001, vurderer den framtidige utformingen av det norske pensjonssystemet. En foreløpig rapport fra kommisjonen, «Mål, prinsipper og veivalg for pensjonssystemet» ble omtalt i Nasjonalbudsjettet 2003. Regjeringen understreket der bl.a. at pensjonssystemet må utformes slik at det er økonomisk bærekraftig på lang sikt. Pensjonskommisjonen har fått utsatt fristen for slutføring av arbeidet med vel 2 måneder, og vil legge fram sin utredning for Finansdepartementet og Sosialdepartementet innen 15. desember 2003. Rapporten vil bli sendt på høring, og Regjeringen vil deretter følge opp kommisjonens forslag og vurderinger i en egen stortingsmelding.

Produksjonen av olje og gass vil etter hvert avta, og det er vekstevnen i fastlandsøkonomien som er avgjørende for den framtidige utviklingen i velferden i Norge. Hensynet til en balansert utvikling i økonomien, der konkurranseutsatt sektor opprettholdes i et tilstrekkelig omfang, tilsier at en sikter mot en gradvis og opprettholdbar innfasing av oljeinntektene. Oppdaterte beregninger viser at det er begrenset rom for å øke bruken av oljeinntekter framover, jf. avsnitt 3.2. Behovet for omstillinger i økonomien, som følge av innfasing av oljeinntekter, er dermed også mindre enn tidligere anslått. Kostnadsnivået i norsk industri er fortsatt høyt i forhold til de landene vi konkurrerer med. Kostnadsveksten må derfor bringes ned på linje med utviklingen hos våre handelspartnere.

Regjeringen vil innrette budsjettpolitikken slik at den styrker grunnlaget for et vekstkraftig næringsliv og gjør offentlig virksomhet mer effektiv. En gradvis reduksjon i skatte- og avgiftsnivået kan bidra til å øke arbeidsstyrken og bedre utnyttelsen av våre samlede ressurser. I tillegg er det viktig å prioritere tiltak for å forbedre infrastrukturen, styrke kunnskapsgrunnlaget og fremme teknologiutvikling. Moderniseringsarbeidet i offentlig forvaltning har som siktemål at produktiviteten øker, kvaliteten og brukervennligheten bedres og ressursene kanaliseres til de områdene der behovene er størst. Strukturelle reformer er også nødvendig for å begrense den underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter. Regjeringens målsetting er å holde den reelle, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter lavere enn veksten i BNP for Fastlands-Norge.

Budsjettpolitikken og pengepolitikken må virke sammen for å bidra til en stabil utvikling i produksjon og etterspørsel. Gjennom handlingsregelen har budsjettpolitikken fått en mellomlangsigtig forankring. Ved å knytte bruken av oljeinntekter til det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet sørger en for at de såkalte automatiske stabilisatorene i økonomien får virke. Det betyr bl.a. at en i en høykonjunktur lar økte skatteinntekter slå ut i bedret budsjettbalanse, og motsatt i en lavkonjunktur. En slik retningslinje for finanspolitikken er i tråd med praksis internasjonalt og i overensstemmelse med anbefalinger fra IMF og OECD. Retningslinjene for den økonomiske politikken innebærer samtidig at pengepolitikken har fått en klar rolle i å stabilisere den økonomiske utviklingen. Dette betyr at en bør utnytte handlingsrommet i pengepolitikken dersom utsiktene for økonomien endres. I tillegg kan det oppstå situasjoner der en aktiv bruk av budsjettpolitikken er påkrevd, enten fordi kapasitetsutnyttingen er særlig lav, eller fordi presset i økonomien er svært høyt.

Situasjonen på arbeidsmarkedet er fortsatt bekymringsfull. For å styrke sysselsettingen og motvirke økningen i ledigheten mener Regjeringen at det fortsatt er behov for stimulanser gjennom den økonomiske politikken. Pengepolitikken gir nå sterke impulser til vekst ved at renten er lav og kronkursen vesentlig svakere enn for et år siden. Budsjettpolitikken må innrettes slik at den understøtter en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting.

Budsjettpolitikken i 2004

Da Stortinget våren 2001 behandlet de nye retningslinjene for den økonomiske politikken, så en

for seg at handlingsregelen ville gi rom for å øke bruken av petroleumsinntekter med om lag 25 mrd. 2004-kroner fra 2001 til 2005 og med vel 45 mrd. kroner for hele perioden 2001–2010 under ett. Etter dette har endrede anslag redusert handlingsrommet i budsjettpolitikken vesentlig, jf. også omtale i Revidert nasjonalbudsjett 2003. Svak utvikling i internasjonale finansmarkeder og reduserte anslag for avsetningene i Statens petroleumsfond innebærer at forventet realavkastning av fondet i 2010 nå anslås om lag 15 mrd. 2004-kroner lavere enn våren 2001. Samtidig er nivået på det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet for inneværende og foregående år justert opp.

I Nasjonalbudsjettet 2003 ble det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet for 2003 anslått til 30,7 mrd. kroner. Etter dette har det kommet ny informasjon om bl.a. utviklingen i skatte- og avgiftsinntektene som innebærer et høyere nivå på den underliggende bruken av petroleumsinntekter. Med utgangspunkt i den nye informasjonen la Regjeringen i Revidert nasjonalbudsjett 2003 opp til et strukturelt, oljekorrigeret underskudd i inneværende år på 37,6 mrd. kroner. Etter dette er underskuddet økt ytterligere, bl.a. som følge av påplusninger i Stortinget og økte utgifter under folketrygden. I denne meldingen anslås det strukturelle underskuddet for 2003 til 40,4 mrd. (2003-)kroner.

De nye anslagene for Petroleumsfondet og for det strukturelle underskuddet understreker at regelen om å bruke forventet realavkastning av fondet ikke kan anvendes mekanisk. Siktemålet med handlingsregelen er å sørge for en gradvis og langsiktig opprettholdbar innfasing av oljeinntektene i årene framover. I retningslinjene som ble forelagt Stortinget våren 2001, understrekes det at svingninger i fondskapitalen og i faktorer som påvirker det strukturelle underskuddet, ikke bør slå direkte ut i budsjettpolitikken i det enkelte år. Bruken av oljeinntekter i 2003 ligger ifølge oppdaterte anslag om lag 16½ mrd. kroner over forventet realavkastning av Petroleumsfondet, målt i 2004-kroner. Dersom en nå skulle bringe bruken av petroleumsinntekter ned på linje med forventet realavkastning av kapitalen i Statens petroleumsfond, måtte budsjettpolitikken ha vært strammet kraftig til i en situasjon med høy arbeidsledighet. Dette ville ha vært uheldig, og i strid med intensjonen i retningslinjene om jevn innfasing av oljeinntektene. En slik kraftig innstramning ville motvirket en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting.

Budsjettpolitikken for 2004 er utformet for å balansere to hovedhensyn:

Bruken av oljeinntekter er kommet opp på et relativt høyt nivå, samtidig som handlingsrommet i

budsjettpolitikken framover er redusert. Det er imidlertid ikke opprettholdbart på varig basis å ha et strukturelt, oljekorrigert underskudd som er større enn realavkastningen på statens finansformue. På lang sikt vil statens petroleumsformue være omdannet til finansielle fordringer. Når denne omplasseringen er fullført, innebærer handlingsregelen at statsbudsjettet skal være i løpende balanse, inklusive renteinntektene fra statens finansformue. Over tid må derfor størrelsen på det strukturelle budsjettunderskuddet bringes på linje med forventet realavkastning av Petroleumsfondet.

Samtidig tilsier den aktuelle *konjunktursituasjonen* at det er behov for en økonomisk politikk som stimulerer produksjon og sysselsetting i fastlandsøkonomien, og spesielt de delene av næringslivet som konkurrerer med utlandet. Betydelige lettelser i pengepolitikken hittil i år har bedret situasjonen for det konkurranseutsatte næringslivet, og lave renter ventes å stimulere innenlandsk etterspørsel både i 2003 og 2004. For å unngå at kronen på nytt styrker seg, bør de viktigste stimulansene til aktiviteten i fastlandsøkonomien fortsatt komme gjennom pengepolitikken. Samtidig er det etter Regjeringens vurdering ikke aktuelt å legge opp til en finanspolitikk som bremser aktiviteten i økonomien, slik at situasjonen på arbeidsmarkedet blir enda vanskeligere.

Denne avveiningen er reflektert i budsjettopp-
legget for 2004 på følgende måte:

- Regjeringen foreslår et budsjett med et strukturelt, oljekorrigert underskudd på 50,7 mrd. kroner. Dette innebærer at det brukes om lag 16½ mrd. kroner mer i 2004 enn det en mekanisk anvendelse av handlingsregelen tilsier. Målt i 2004-priser er merbruken av oljeinntekter den samme som i 2003. En større bruk av petroleumsinntekter neste år enn det som følger av Regjeringens budsjettopplegg, ville innebære at en fjernet seg ytterligere fra den langsiktig opprettholdbare banen for budsjettpolitikken.
- Budsjettopplegget virker om lag nøytralt på økonomien, og er tilpasset den aktuelle konjunktursituasjonen. Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet øker tilsvarende 0,6 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge fra 2003 til 2004. Når en ser på offentlig forvaltning under ett, og også tar hensyn til sammensetningen av budsjettets inntekts- og utgiftsside, viser en nærmere analyse at budsjettopplegget for 2004 virker om lag nøytralt på den økonomiske aktiviteten, jf. omtale i avsnitt 3.2.7.

Budsjettopplegget for 2004 er påvirket av en rekke *bindinger* som isolert sett bidrar vesentlig til å svekke budsjettet. Dette gjelder bl.a. sterk vekst i regel-

bundne utgifter, særlig under folketrygden. Budsjettet inneholder i tillegg et bortfall av særskilte inntekter (medregnet ekstraordinære premieinnbetalinger til Statens Pensjonskasse) i forhold til det salderte budsjettet for 2003. Videre gjorde Stortinget vedtak i forbindelse med blant annet trygdeoppjøret og revidert nasjonalbudsjett for i år som i betydelig grad bidrar til å redusere handlingsrommet i budsjettet for 2004.

Med nåværende anslag for Petroleumsfondet tilsvarende bruken av petroleumsinntekter i 2004 en forventet realavkastning på fondet som nås først mot slutten av dette tiåret. Det er følgelig ikke rom for noen vesentlig økning i bruken av oljeinntekter de nærmeste årene. Det høye nivået på bruken av petroleumsinntekter innebærer at det ved nye, kostnadskrevenne satsinger de nærmeste årene også må gjennomføres tiltak som reduserer statens utgifter på andre områder. En hovedutfordring blir å bremse den sterke veksten i pensjons- og sykdomsrelaterte trygdeutgifter. Det vises til en nærmere beskrivelse av handlingsrommet i budsjettpolitikken framover i avsnitt 3.2.

Hovedtrekkene i budsjettopp-
legget for 2004 kan oppsummeres i følgende punkter:

- Et strukturelt, oljekorrigert underskudd i 2004 på 50,7 mrd. kroner. Dette er en økning på om lag 9 mrd. kroner fra 2003. Som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge øker det strukturelle underskuddet med 0,6 prosentpoeng fra 2003 til 2004. Budsjettopplegget for 2004 virker imidlertid samlet sett om lag nøytralt på den økonomiske aktiviteten.
- En reell, underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter på om lag 2 pst. i forhold til anslag på regnskap for 2003. For perioden 2002–2004 under ett ligger det an til at statsbudsjettets utgifter vil øke reelt med 1,8 pst. som årlig gjennomsnitt.
- En reduksjon i bokførte skatter og avgifter på om lag 2 mrd. kroner i forhold til gjeldende regler for 2003. Av dette er knapt 1,5 mrd. kroner en konsekvens av tidligere vedtak, hovedsakelig i forbindelse med behandlingen av 2003-budsjettet, mens om lag 550 mill. kroner er forslag til nye skattetiltak.
- Statsbudsjettets oljekorrigerte underskudd i 2004 anslås til 67,8 mrd. kroner. Det oljekorrigerte underskuddet dekkes ved en tilsvarende overføring fra Statens petroleumsfond.
- Basert på en forutsetning om en gjennomsnittlig råoljepris i 2004 på 170 kroner pr. fat anslås statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten til 143,5 mrd. kroner.
- Netto avsetning til Statens petroleumsfond, der overføringen til statsbudsjettet er trukket fra,

anslås til 75,7 mrd. kroner. I tillegg kommer renter og utbytte på oppspart kapital i Petroleumsfondet på 30,2 mrd. kroner. Det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond, medregnet rente- og utbytteinntekter i fondet, anslås dermed til 105,9 mrd. kroner i 2004.

- Når en også tar hensyn til omvurderinger, bl.a. som følge av valutakursjusteringer, kan den samlede kapitalen i Statens petroleumsfond ved utgangen av 2004 nå anslås til 996 mrd. kroner, mens kapitalen ved utgangen av 2003 anslås til 857 mrd. kroner.
- Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning anslås til knapt 107 mrd. kroner i 2004, tilsvarende 6,7 pst. av BNP. Dette tilsvarende overskuddsbegrepet som benyttes av EU-landene i Maastricht-kriteriene for offentlige finanser. Offentlig forvaltnings nettofordringer anslås til om lag 1320 mrd. kroner eller vel 82 pst. av BNP ved utgangen av 2004.

Skatter og avgifter

En sentral del av Regjeringens økonomiske politikk er å redusere skatte- og avgiftsnivået. Samlede skatte- og avgiftslettelse under Regjeringen Bondevik II beløper seg så langt til om lag 19,4 mrd. kroner. Lettelser har bedret næringslivets rammebetingelser og bidratt til å legge grunnlaget for videre økonomisk vekst. Arbeidet med å redusere skatter og avgifter vil fortsette.

Regjeringen har imidlertid ikke funnet rom for større, nye skatte- og avgiftslettelse i budsjettet for 2004. Forslagene som fremmes i budsjettet for 2004, gir en samlet lettelse på om lag 510 mill. kroner påløpt. Dette må ses i sammenheng med endringene i NOKUS-reglene som ble vedtatt i Revidert nasjonalbudsjett 2003. Regjeringens forslag innebærer at skatte- og avgiftsnivået i 2004 reelt sett blir om lag uendret i forhold til nivået i 2003 ifølge saldert budsjett.

Både den geografisk differensierte arbeidsgiveravgiften og el-avgiften for næringsvirksomhet må legges om. Omleggingene har sin bakgrunn i at EFTAs overvåkingsorgan, ESA, har slått fast at de gjeldende avgiftsreglene er i strid med EØS-avtalens vilkår for statsstøtte. Når våre internasjonale forpliktelser tvinger oss til å gjøre endringer på disse områdene, har Regjeringen lagt vekt på å oppnå best mulige løsninger for næringslivet. Med Regjeringens opplegg vil de økte avgiftsinntektene som følger av en omlegging av arbeidsgiveravgiften, i sin helhet bli tilbakeført til de berørte områdene. Regjeringen viderefører dagens ordning for Nord-

Troms og Finnmark, samt fiske- og jordbruksnæringene. For øvrig videreføres dagens satser innenfor et fribeløp for statsstøtte pr. foretak. Videre er det notifisert en overgangsordning på tre år for sone 3 og 4. Regjeringen vil avvikle el-avgiften midlertidig for all produksjonsvirksomhet f.o.m. 1. januar 2004. Det utarbeides samtidig et nytt el-avgiftssystem for næringsvirksomhet med sikte på innføring fra 1. juli 2004. Det nye systemet skal bidra til å dempe veksten i elektrisitetsforbruket og stimulere til fortsatt overgang til alternative energikilder. I budsjettopplegget er det lagt til grunn at også det nye systemet vil innebære lettelse for næringslivet.

Regjeringen foreslår å innlemme persontransport i merverdiavgiftssystemet med en lav sats fra 1. mars 2004. Det vil også gi næringen rett til fradrag for inngående merverdiavgift. Alt i alt får persontransporten om lag 460 mill. kroner i avgiftslettelse på årsbasis. Det styrker kollektivtransporten og gir grunnlag for lavere billettpriser. Regjeringen foreslår å fortsette nedtrappingen av inntektsbeskatningen av egen bolig. Dessuten foreslås fradraget for gaver til frivillige organisasjoner utvidet til også å gjelde gaver til Den norske kirke. Regjeringen vil øke fradraget for betalt fagforeningskontingent og ser dette i sammenheng med det inntektspolitiske samarbeidet.

I tråd med flertallsmerknad i forbindelse med finanskomiteens behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2003, foreslår Regjeringen økt avgift på brennevinsbaserte drikkevarer, herunder rusbrus. De økte avgiftsinntektene foreslås benyttet til å redusere nivået for alle drikkevareavgifter. Regjeringen foreslår også at avgiften på røyketobakk økes til samme nivå som for sigaretter. Minstegrensen for registrering i manntallet for merverdiavgiftspliktige foreslås økt fra 30 000 kroner til 50 000 kroner.

Regjeringen foreslår at det innføres en generell kompensasjonsordning for merverdiavgift for kommunesektoren. Innføring av en slik ordning legger til rette for at private virksomheter i større grad kan konkurrere på like vilkår med kommunal tjenesteproduksjon. Forslaget kan bidra til en mer effektiv ressursbruk i kommunesektoren.

Regjeringen foreslår også endringer i de særskilte skattereglene for kraftforetak, for å legge forholdene bedre til rette for samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer i kraftproduksjon og samtidig forenkle reglene.

Endringer i skatte- og avgiftssystemet i 2005 vil blant annet bli vurdert på bakgrunn av Skatteutvalgets innstilling. Den planlagte oppfølgingen av Skatteutvalget vil bli presentert for Stortinget i en egen melding.

Skatte- og avgiftsopplegget for 2004 er nærmere omtalt i kapittel 4.

Viktige prioriteringer i budsjettet for 2004

I 2004-budsjettet har Regjeringen funnet plass til å prioritere flere sentrale politikkområder i tråd med Sem-erklæringen. Regjeringens hovedprioriteringer i 2004-budsjettet er:

- *Flere barnehageplasser og lavere foreldrebetaling.* Regjeringen følger opp barnehageforliket. Barnehagens økonomi foreslås styrket slik at målene om lavere foreldrebetaling, økt utbygging og økonomisk likeverdig behandling av private og kommunale barnehager kan nås i løpet av perioden 2004–2005. I forhold til saldert budsjett for 2003 foreslås det økte midler til barnehagesektoren med vel 2,8 mrd. kroner. Det tilsvarer en reell vekst på mer enn 2,3 mrd. kroner. Økningen inkluderer skattefritak for arbeidsgivers betaling av barnehageplasser for ansattes barn hvor det på usikkert grunnlag er anslått en påløpt skattelette på 300 mill. kroner. Regjeringens forslag legger grunnlag for en samlet offentlig finansiering av kostnadene i barnehagesektoren på om lag 80 pst., og sikring av maksimalprisgrensen for foreldrebetaling på om lag 2 750 kroner (pris- og kostnadsjustert i forhold til 2 500 kroner regnet i 2002-priser) fra 1. mai 2004. I tillegg legges det til grunn etablering av nye plasser til 12 000 barn i 2004.
- *Sykehus og psykiatri.* Det har vært en kraftig aktivitetsvekst i sykehusene de siste årene. Ventetidene er betydelig redusert. I 2003 ventes aktiviteten som omfattes av innsatsstyrt finansiering å ligge 12 pst. over 2000-nivået, mens utbetalingene til poliklinisk behandling forventes å øke reelt med vel 30 pst. Regjeringen legger opp til at aktiviteten i sykehusene videreføres i 2004 på om lag samme høye nivå som anslaget for 2003. Det foreslås en reell vekst i bevilgningene til drift av sykehusene på 1,2 mrd. kroner i forhold til saldert budsjett for 2003. I tillegg foreslås det bevilget særskilte investeringstilskudd til de tre store utbyggingsprosjektene Nye Ahus, fase 2 av den nye universitetsklinikken i Trondheim og nytt forskningsbygg ved Radiumhospitalet. Bevilgningene til gjennomføring av opptrappingsplanen for psykiatri foreslås økt med reelt 700 mill. kroner. Den nominelle bevilgningsøkningen er vel 800 mill. kroner. Det er den sterkeste økningen i løpet av ett år siden planen ble vedtatt av Stortinget. For å sikre at de forutsatte målene nås, foreslår Regjeringen at planperioden utvides med to år.
- *Kommuneøkonomi.* Regjeringen legger opp til

en reell vekst i kommunenes samlede inntekter i 2004 på om lag 3¼ mrd. kroner. Det tilsvarer knapt 1,9 pst., og er i samsvar med de signalene som ble gitt i Kommuneproposisjonen 2004, jf. nærmere omtale nedenfor.

- *Utdanning og forskning.* Regjeringen foreslår at det bevilges 1 144 mill. kroner til Kvalitetsreformen i 2004, som er en nominell økning på 517 mill. kroner i forhold til bevilgningene i 2003. Kvalitetsreformen er dermed fullfinansiert i tråd med Stortingets forutsetninger av hva som er et nødvendig bevilgningsnivå for å imøtekomme målene som ligger i reformen. Videre legges det opp til en nominell vekst i de offentlige forskningsmidlene på 1,1 mrd. kroner i 2004. Dette er i tråd med det årlige vekstbehovet for offentlige midler som er anslått i opptrappingsplanen for forskningsbevilgninger, jf. St.prp. nr. 84 (2000–2001).
- *Kollektivtransport.* Det foreslås en bred satsing på kollektivtransporten i 2004-budsjettet, med en særlig prioritering av storbyområdene. Det foreslås økte bevilgninger og endringer i merverdiavgiftssystemet som til sammen gir en styrking av kollektivtransporten på 950 mill. kroner i 2004. Bevilgningene til kollektivtiltak utgjør knapt 8,4 mrd. kroner over Samferdselsdepartementets budsjett. Det er en nominell økning på 570 mill. kroner i forhold til 2003-nivået. Kollektivtransporten styrkes også med Regjeringens forslag om å innføre 6 pst. merverdiavgift for persontransport fra 1. mars. Det vil gi næringen rett til fradrag for inngående merverdiavgift. Alt i alt får persontransporten om lag 380 mill. kroner i påløpt avgiftslettelse i 2004, noe som gir grunnlag for lavere billettpriser. På årsbasis utgjør avgiftsletten om lag 460 mill. kroner.
- *Internasjonal bistand.* Regjeringen foreslår å øke bevilgningene over bistandsbudsjettet, slik at de vil utgjøre 0,94 pst. av anslått bruttonasjonalinntekt (BNI) i 2004. I forhold til 2003 innebærer det en nominell økning på vel 630 mill. kroner. Regjeringen vil styrke innsatsen for bekjempelse av fattigdom gjennom økt satsing på blant annet utdanning, tiltak mot HIV/aids-epidemien, næringsutvikling og humanitær bistand.

Kommunenes inntekter

Kommunesektoren er produsent av mange av velferdssamfunnets viktigste tjenester. Omstillingsarbeidet i kommunesektoren er en del av Regjeringens moderniseringsprogram for offentlig sektor.

Reformarbeidet skal bl.a. baseres på desentralisering og delegering, og kommunene skal gis større frihet. Kommunene vil på denne måten kunne utvikle et tjenestetilbud bedre tilpasset lokale behov og den enkelte kommunes forutsetninger. Som ledd i arbeidet med å sikre kommunene større handlefrihet vil Regjeringen redusere den øremerkede finansieringen av sektoren. Regjeringen har satt som prinsipp at rammefinansiering skal være hovedfinansieringsmodellen for kommunesektoren. Innenfor et system med rammefinansiering bør man legge til rette for økt kostnadseffektivitet.

Den reelle veksten i kommunenes samlede inntekter fra 2002 til 2003 anslås nå til om lag 3½ mrd. kroner, eller 1¾ pst. Dette er om lag ½ mrd. kroner lavere enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2003, og skyldes at skatteinntektene i 2003 er nedjustert med om lag det samme beløpet.

I Kommuneproposisjonen for 2004 ble det varslet en reell vekst i kommunenes samlede inntekter på 3¾-4¼ mrd. kroner fra 2003 til 2004, eller om lag 2 pst. Videre ble det lagt opp til en reell vekst i kommunenes frie inntekter på om lag 2¼ mrd. kroner, inkludert 300 mill. kroner til økt satsing i forbindelse med innføring av ny toppfinansieringsordning for ressurskrevende brukere. I tillegg til veksten i frie inntekter ble det lagt opp til å kompensere for beregnede merkostnader til Skolepakke II med om lag 240 mill. kroner. Det ble presisert at den varslede inntektsveksten fra 2003 til 2004 skulle regnes fra det nivået på kommunenes inntekter i 2003 som ble lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2003.

Regjeringens forslag til kommuneopplegg for 2004 innebærer en reell vekst i kommunenes samlede inntekter på om lag 3¾ mrd. kroner i forhold til inntektsnivået i 2003 som ble lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett. Dette er i tråd med de signalene som ble gitt i Kommuneproposisjonen for 2004.

Kommuneopplegget for 2004 innebærer at veksten i de frie inntektene er lavere enn det som ble lagt til grunn i Kommuneproposisjonen. Dette må ses i lys av vedtak i Stortinget, som innebærer en større grad av øremerking av overføringene til kommunesektoren enn det Regjeringen la opp til i vår. Regjeringen legger nå i utgangspunktet opp til en reell vekst i kommunesektorens frie inntekter på om lag 1,8 mrd. kroner fra 2003 til 2004, inkludert økte bevilgninger til ressurskrevende brukere. Nedjusteringen på i underkant av ½ mrd. kroner i forhold til den varslede veksten i Kommuneproposisjonen er knyttet til oppfølgingen av barnehageforliket i Stortinget, som innebærer økte øremerkede tilskudd til denne sektoren.

Oppfølging av Stortingets vedtak om at res-

surskrevende brukere skal finansieres gjennom en overslagsbevilgning innebærer imidlertid at økte bevilgninger på vel ½ mrd. kroner fra 2003 til 2004 knyttet til denne gruppen plasseres på et øremerket tilskudd, mens Regjeringen i Kommuneproposisjonen la opp til at satsingen til ressurskrevende brukere skulle ses i sammenheng med veksten i frie inntekter. Etter overføring av bevilgningen til ressurskrevende brukere til en øremerket post, kan veksten i frie inntekter anslås til vel 1¼ mrd. kroner, tilsvarende om lag 0,9 pst. I tillegg til veksten i frie inntekter kommer kompensasjon for merkostnader knyttet til Skolepakke II med om lag 240 mill. kroner.

Regnet i forhold til anslag på regnskap 2003 utgjør den samlede realinntektsveksten for kommunene vel 2,1 pst., eller om lag 4¼ mrd. kroner. Nivået på de frie inntektene anslås å øke med vel 1¼ mrd. kroner fra 2003 til 2004, etter overføring av bevilgningen til ressurskrevende brukere til en øremerket post. Når inntektsveksten er høyere når den beregnes med utgangspunkt i anslag på regnskap 2003 enn med utgangspunkt i nivået som ble lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett, skyldes dette den anslåtte reduksjonen i skatteinntektene for kommunene i 2003 på ½ mrd. kroner.

Kommuneøkonomien er nærmere omtalt i avsnitt 3.3.

Pengepolitikken

Pengepolitikken skal sikte mot stabilitet i den norske kronens nasjonale og internasjonale verdi, herunder bidra til stabile forventninger om valutakursutviklingen, jf. forskriften for pengepolitikken som ble gitt i forbindelse med St.meld. nr. 29 (2001–2002). 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 2,5 pst. Utøvelsen av pengepolitikken skal være framoverskudende og bør se bort fra forstyrrelser av midlertidig karakter som ikke vurderes å påvirke den underliggende pris- og kostnadsveksten.

Forskriften innebærer at pengepolitikken har fått en klar rolle i å stabilisere den økonomiske utviklingen. Lav og stabil prisstigning er viktig for å sikre stabilitet i produksjon og sysselsetting og vil også bidra til stabilitet i valutakursen over tid.

Norske kroner styrket seg markert gjennom andre halvdel av 2000 og fram til utgangen av 2002. Målt ved industriens effektive kronekurs (konkurranseskursindeksen) styrket kronen seg i denne perioden med vel 16 pst. Så langt i år har kronekursen svekket seg med vel 9 pst.

Siden i fjor sommer har presset i norsk økonomi avtatt markert, og arbeidsledigheten har økt. Norges Bank har siden hovedstyremøtet 11. desember i fjor redusert renten med til sammen 4½ prosentpoeng. Foliorenten er dermed nede i 2,5 pst. Begrunnelsen for rentenedsettelsene har bl.a. vært knyttet til at konsumprisene har økt klart mindre enn ventet. Norges Bank har i denne sammenheng lagt vekt på den sterke kronkursen, svak vekst i internasjonal økonomi og svakere vekst i norsk økonomi.

Den stramme pengepolitikken gjennom fjoråret må ses på bakgrunn av lønnsoppgjøret i 2002, som resulterte i svært høye tillegg. Dette var femte året på rad med klart høyere lønnskostnadsvekst i Norge enn hos handelspartnerne. Lønnsveksten i 2002 ble på 5,7 pst., og dette ga den høyeste reallønnsveksten siden midten av 1970-tallet. Den høye lønnsveksten skapte store utfordringer for pengepolitikken. Det var betydelig usikkerhet knyttet til hvor raskt lønnsveksten igjen ville komme ned på et nivå som var forenlig med inflasjonsmålet.

Som følge av den betydelige svekkelsen av konkurranseevnen siden sommeren 2000, satte Regjeringen ned et ekspertutvalg (Holden II), som skulle vurdere utfordringene for konkurranseutsatt sektor og lønnsdannelsen i årene framover. Utvalget avga sin innstilling 9. april i år. Utvalget uttalte bl.a. at endringen i retningslinjene for pengepolitikken innebærer et endret reaksjonsmønster dersom lønnsveksten blir for høy, fordi det nå i større grad vil være pengepolitikken, og i mindre grad finanspolitikken, som må reagere for å forhindre økt inflasjon. Lønnsvekst som er høyere enn det som er forenlig med inflasjonsmålet, kan lede til renteøkning, noe som vanligvis vil medføre en styrking av kronkursen. Utvalget understreket derfor hvor viktig det er at lønnsveksten ikke kommer ut av kurs, men er på et nivå som sikrer konkurranseevnen og ikke skaper behov for innstramminger i pengepolitikken.

Samtidig påpekte Holden II-utvalget at pengepolitikken må ta hensyn til at vedvarende store utslag i valutakursen kan innebære betydelige og langvarige realøkonomiske kostnader for konkurranseutsatt sektor, og etter hvert også for økonomien som helhet. Departementet er enig i disse vurderingene. Pengepolitikken skal rettes inn mot lav og stabil inflasjon, men forskriften fastlegger samtidig at pengepolitikken skal bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting. Det vil i de fleste situasjoner være samsvar mellom hensynet til å stabilisere prisstigningen og hensynet til en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting. Der som konflikt oppstår, vil en i skjønnsutøvelsen i

pengepolitikken måtte foreta en avveining mellom disse to hensynene.

Tolvmånedersveksten i konsumprisene korrigert for avgifter og utenom energipriser har nå kommet ned på et lavt nivå. Siden mai i år har den underliggende prisstigningen ligget utenfor intervallet på +/- 1 prosentpoeng rundt prismålet på 2½ pst. som det forventes at konsumprisveksten normalt vil ligge innenfor, jf. St.meld. nr. 29 (2000–2001).

Forskriften for pengepolitikken gjør det naturlig at departementets årlige vurdering av utøvelsen av pengepolitikk i kredittmeldingene utvides og videreutvikles, slik det ble varslet i forbindelse med Ot.prp. nr. 81 (2002–2003) om endringer i sentralbankloven.

Departementet ba i brev av 13. juni d.å. Norges Bank om en redegjørelse om utøvelsen av pengepolitikken i 2002 og de første åtte månedene av 2003. I departementets brev gikk det også fram at redegjørelsen fra Norges Bank ville bli omtalt i Nasjonalbudsjettet 2004. Norges Banks vurdering av utøvelsen av pengepolitikken går fram i *Beretning om pengepolitikken 2003 – de første åtte månedene*, som Norges Bank oversendte Finansdepartementet 17. september.

Det store avviket mellom faktisk prisstigning og inflasjonsmålet reflekterer ifølge Norges Bank at norsk økonomi har vært utsatt for betydelige og uforutsette forstyrrelser. Valutakursen styrket seg mer gjennom 2002 enn lagt til grunn i sentralbankens prognoser. Dette hadde bl.a. sammenheng med uventet svak utvikling i internasjonal økonomi, som førte til lavere rente ute og økt rentedifferanse mellom Norge og utlandet. Videre peker sentralbanken bl.a. på at utviklingen i de internasjonale aksjemarkedene og risiko for økte oljepriser bidro til å styrke kronen.

Departementet er i hovedsak enig i de vurderingene Norges Bank gir uttrykk for når det gjelder årsakene til at prisstigningen har kommet ned på et lavt nivå.

I sin redegjørelse for utøvelsen av pengepolitikken skriver Norges Bank at veksten i norsk økonomi trolig vil ta seg opp mot et mer normalt nivå neste år. Dette er i tråd med anslagene i denne meldingen. Lettelsene i pengepolitikken er en viktig drivkraft for at veksten i fastlandsøkonomien nå ventes å tilta. Norges Bank la i forbindelse med rentemøtet 17. september til grunn at den underliggende prisveksten gradvis kommer opp i 2½ pst. i løpet av de nærmeste to årene.

Departementet antar i likhet med Norges Bank at sterkere vekst og svakere krone vil bidra til at prisstigningen gradvis tar seg opp, selv om det er

usikkerhet knyttet til når den underliggende prisstigningen når opp mot prisstigningsmålet på 2,5 pst. Av hensyn til etterprøvbarehet og enkelhet i kommunikasjonen omkring utøvelsen av pengepolitikken, kan det i utgangspunktet være en fordel å legge til grunn en fast horisont for når prisstigningen skal nå inflasjonsmålet. I praksis vil det imidlertid oppstå situasjoner som kan gjøre det hensiktsmessig å benytte både en kortere og en lengre horisont enn to år som grunnlag for rentesettingen. I de skjønsmessige avveiningene Norges Bank må foreta i denne sammenheng, må det også legges betydelig vekt på hensynet til stabil utvikling i produksjon og sysselsetting, herunder hensynet til å unngå unødig ustabilitet i kronekursen og dermed i rammevilkårene for konkurranseutsatt sektor.

Ifølge forskriften skal pengepolitikken også bidra til stabile forventninger om valutakursutviklingen. Norges Bank skriver at det har vært sterke tilbakevendingsmekanismer i kronekursen. Banken peker på at kronen har styrket seg når aktiviteten har vært høy og det har vært forventninger om høy rentedifferanse, mens kursen har svekket seg når aktiviteten og rentedifferansen har avtatt. Ut fra erfaringene så langt mener banken at en ikke har holdpunkter for å si at tilbakevendingsmekanismene i kronekursen er svekket med et inflasjonsmål for pengepolitikken. Departementet er enig i disse vurderingene. Samtidig vil departementet peke på at sentralbanken gjennom analyser og kommunikasjon omkring slike forhold kan bidra til å stabilisere forventningene til valutakursutviklingen.

I Kredittmeldinga 2002, som legges fram i løpet av oktober, vil det bli gitt en nærmere vurdering av utøvelsen av pengepolitikken i 2002 og de første åtte månedene av 2003.

Det vises til nærmere omtale av pengepolitikken i avsnitt 3.4.

Statens petroleumsfond

Statens petroleumsfond ble opprettet i 1990 da Stortinget vedtok petroleumsfondsloven. Fondets inntekter er definert som statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og avkastningen fra fondets plasseringer. Fondets utgifter består av en årlig overføring til statskassen etter vedtak i Stortinget. Denne overføringen tilsvarende det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet.

Petroleumsfondet er et finanspolitisk styringsmiddel som synliggjør statens bruk av petroleumsinntekter. Ved etableringen av fondet ble det lagt vekt på at avsetningen av fondsmidler må inngå i en helhetlig budsjettprosess, og at det ikke skal skje noen fondsoppbygging uten at dette gjenspeiler faktiske overskudd på statsbudsjettet.

Det har vært bred enighet i Stortinget om fondets investeringsstrategi. Petroleumsfondet skal forvaltes på en forsvarlig måte, hvor siktemålet er høy avkastning innenfor moderat risiko, for på den måten å bidra til å sikre grunnlaget for framtidig velferd, herunder pensjoner. Dette kan best oppnås ved at fondet opptre som en finansiell investor. Eierandelen i enkeltelskaper er liten, 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.

Kapitalen i Petroleumsfondet var ved utgangen av juni i år 775 mrd. kroner. Ved utgangen av 2003 er fondskapitalen i denne meldingen anslått til om lag 857 mrd. kroner.

Departementet foretar i denne meldingen en grundig drøfting av investeringsstrategien for Petroleumsfondet. Drøftingen er basert bl.a. på analyser fra Norges Bank og det britiske konsulentfirmaet Mercer Investment Consulting. Departementet legger ikke opp til endringer i investeringsstrategien for Petroleumsfondet i forbindelse med denne meldingen. Listen over hvilke land Petroleumsfondet kan investere i blir imidlertid endret på enkelte punkter. Endringene innebærer bl.a. at fondet vil investere i aksjemarkedet i Sør-Afrika. Det vises til nærmere drøfting av Petroleumsfondet i avsnitt 3.5.

Graver-utvalget la i juni i år fram sitt forslag til etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond. Utredningen er sendt på høring. Regjeringen legger opp til at saken legges fram for Stortinget våren 2004 i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2004. Samtidig vil også departementet evaluere erfaringene med Miljøfondet.

Syssettings- og inntektspolitikken

Et godt fungerende arbeidsmarked er sentralt for en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. I en situasjon med økende arbeidsledighet, rettes *syssettingspolitikken* inn mot å bedre informasjon, rådgivning og oppfølging av den enkelte arbeidssøker. For å sikre at arbeidssøkerne er aktive jobbsøkere, vil det bli stilt krav til egenaktivitet, for eksempel i form av dokumentasjon av jobbsøkingssatferd, oppmøte til konsultasjon på arbeidskontoret, utarbeiding av handlingsplan og deltakelse på arbeidsmarkedstiltak. For å styrke Aetats rådgivning og oppfølging av arbeidssøkere er bemanningen i Aetat økt med om lag 13 pst. i inneværende år, tilsvarende 420 stillinger. En foreslår å øke nivået på ordinære arbeidsmarkedstiltak i andre halvår 2003 på 12 150 plasser til 12 300 plasser i gjennomsnitt for 2004. Det legges særlig vekt på bruk av jobbsøkerorienterte tiltak som jobbklubber.

Permitteringsordningen benyttes i dag regelmessig av mange bedrifter, noe som kan tyde på at det i et visst omfang finner sted en tilpasning der bedriftenes lønnskostnader veltes over på trygdesystemet. For å gjøre permitteringsordningen mer målrettet, foreslår Regjeringen at arbeidsgiverperioden med lønnsplikt økes fra 3 til 30 dager og at adgangen som i dag gjelder for bestemte næringer til å forlenge permitteringsperioden med rett til dagpenger ut over 26 uker, fjernes.

For å gjøre det lettere for norsk næringsliv å ta på seg spesielle tidsbegrensede oppdrag og håndtere arbeidstopper og sesongmessige svingninger foreslås det å innføre en generell adgang til å ansette arbeidstakere midlertidig i inntil 12 måneder over en periode på tre år. Erfaring viser at mulighet til midlertidig ansettelse letter inngangen til arbeidsmarkedet for nykommere og grupper som har en svak tilknytning til arbeidslivet. Adgangen til å leie inn arbeidstakere fra virksomheter som har utleie som formål, er regulert på samme måte som adgangen til å ansette midlertidig. Når adgangen til å ansette midlertidig utvides, vil derfor også adgangen til å leie inn arbeidskraft utvides tilsvarende.

Regelverket for attføring og rehabilitering må etter Regjeringens syn utformes slik at personer innenfor disse ordningene kommer tilbake i arbeid så raskt som mulig. For å stimulere til raskere gjennomstrømming foreslås det å innføre en øvre grense på tre år for skolegang under attføring. Regjeringen foreslår i tillegg å heve aldersgrensen for å kunne ta i bruk utdanning under attføring fra 22 til 26 år. Dette vil kunne motvirke at ordningen blir brukt til å finansiere ordinær utdanning.

Gjennom det siste tiåret har det vært en kraftig og vedvarende vekst i antall uførepensjonister. Ifølge tall fra OECD fra 1999 var andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder som var uføretrygdet, høyere i Norge enn i noe annet av organisasjonens medlemsland. Det er de siste årene gjennomført tiltak for å redusere tilstrømmingen til uførepensjon. I 2000 ble kravet om at attføring skal være forsøkt før uførepensjon kan innvilges, skjerpet. Etter forslag fra Regjeringen vedtok Stortinget i vår å innføre en ordning med tidsbegrenset uførestønad fra 1. januar 2004. Ordningen bygger på forslag fra Sandmanutvalget, og kan bidra til at uføre personer vil kunne komme tilbake i arbeidslivet. Regjeringen vil i tillegg gå gjennom innvilgelsesprosedyrene for uføretrygd med sikte på å fremme eventuelle forslag til endringer i disse i løpet av 2004.

Regjeringen legger vekt på å videreføre *et forpliktende inntektspolitisk samarbeid*. Regjeringens politikk har lagt til rette for lavere rente slik at kronkursen igjen har svekket seg. Dermed er utsikte-

ne for de konkurranseutsatte næringene bedret. Dette er imidlertid ikke tilstrekkelig til å veie opp for den markerte svekkelsen av den kostnadsmessige konkurranseevnen siden 1998, som følge av at lønnsveksten i norsk industri har vært vesentlig sterkere enn hos våre handelspartnere. En balansert utvikling i norsk økonomi krever at hensynet til konkurranseevnen må være retningsgivende for gjennomføringen av inntektsoppgjørene i 2004 og årene framover.

Tiltak for å bedre effektiviteten i økonomien

Tiltak for å bedre økonomiens virkemåte skal bidra til at landets ressurser utnyttes så effektivt som mulig. Over tid er det verdiskapingen i fastlandsøkonomien som vil være avgjørende for velferden. Produksjonen i Fastlands-Norge utgjør om lag $\frac{3}{4}$ av den samlede verdiskapingen i norsk økonomi i 2003, og denne andelen vil vokse betydelig over tid etter hvert som produksjonen av olje og gass avtar.

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. Evnen til omstilling og innovasjon innebærer at ressursene kanaliseres dit de kaster mest av seg, og at ledige ressurser raskt fanges opp i nye anvendelser. Regjeringen legger særlig vekt på følgende områder for å sikre effektiv ressursutnyttelse:

- *Modernisere offentlig sektor* med sikte på økt produktivitet, kvalitet og brukervennlighet, samtidig som ressursene kanaliseres til de områdene der behovene er størst. Effektiviteten i offentlig sektor har stor betydning også for verdiskapingen i privat sektor. Regjeringen legger derfor stor vekt på å utforme styringssystemer som motiverer til økt produksjon og kvalitet, samtidig som hensynet til kostnadskontroll ivaretas. Private tilbydere skal slippes til der det er hensiktsmessig. Regjeringen legger i statsbudsjettet fram forslag som likestiller privat og kommunal tjenesteproduksjon når det gjelder betaling av merverdiavgift.
- Utforme et mest mulig *effektivt skattesystem*. Viktige kjennetegn ved et effektivt skattesystem er størst mulig nøytralitet i bedrifts- og kapitalbeskatningen, brede skattegrunnlag og lave skattesatser. Dette kan bidra til å øke arbeidsstyrken, og bedre utnyttelsen av samfunnets ressurser. Regjeringen vil fremme en stortingsmelding om oppfølging av Skatteutvalgets arbeid.
- Sikre effektiv ressursbruk gjennom *virksom*

konkurranse. På enkelte områder er det nødvendig med særskilt regulering for at markedene skal fungere effektivt. En viktig oppgave i den forbindelse er å føre tilsyn med vilkårene for bruk av infrastruktur som benyttes i hele næringer, som f.eks. nettverk i tele- og kraftsektoren. Regjeringen vil i løpet av høsten fremme en ot.prp. om ny konkurranselov.

- Innrette *næringsstøtten* med sikte på å bidra til økt verdiskaping. Dette tilsier bl.a. at støtten bør vris mer i retning av å styrke forskning og utvikling. Støtteordningen SkatteFUNN er i den forbindelse et sentralt virkemiddel. Det er også behov for særlige virkemidler for å fremme innovasjon og nyskaping, og Regjeringen vil målrette innsatsen på dette området.

Tiltak for å bedre effektiviteten i økonomien er nærmere omtalt i kapittel 5.

Nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling

Regjeringen presenterer i denne meldingen en nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling – Nasjonal Agenda 21. Handlingsplanen skal bidra til å følge opp FN-toppmøtene i Rio de Janeiro i 1992 og i Johannesburg i 2002, den nordiske strategien for bærekraftig utvikling vedtatt av Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd i 2001 samt andre internasjonale forpliktelser. Planen følger også opp den nasjonale strategien for bærekraftig utvikling som ble presentert i august 2002.

I tråd med anbefalingene fra FN-toppmøtene om bærekraftig utvikling la Regjeringen opp til en prosess for utarbeiding av handlingsplanen hvor en har søkt å inkludere blant annet representanter for frivillige organisasjoner, lokalforvaltning og næringsliv. Handlingsplanen har et globalt perspektiv, men fokuserer også på hva myndigheter, næringsliv, organisasjoner og den enkelte kan gjøre for å bidra til bærekraftig utvikling.

Nasjonal Agenda 21 omtales nærmere i kapittel 6.

2 De økonomiske utsiktene

2.1 Hovedtrekk

Veksten i norsk økonomi har vært moderat de siste par årene. En betydelig svekkelse av den kostnadsmessige konkurranseevnen og en internasjonal lavkonjunktur har ført til en svak utvikling i eksporten av tradisjonelle varer og tap av markedsandeler både hjemme og ute. I tillegg har fall i investeringene gitt negative impulser mot fastlandsøkonomien. Den lave veksten i fastlandsøkonomien har også slått gjennom i arbeidsmarkedet. Sysselsettingen har avtatt og ledigheten har økt.

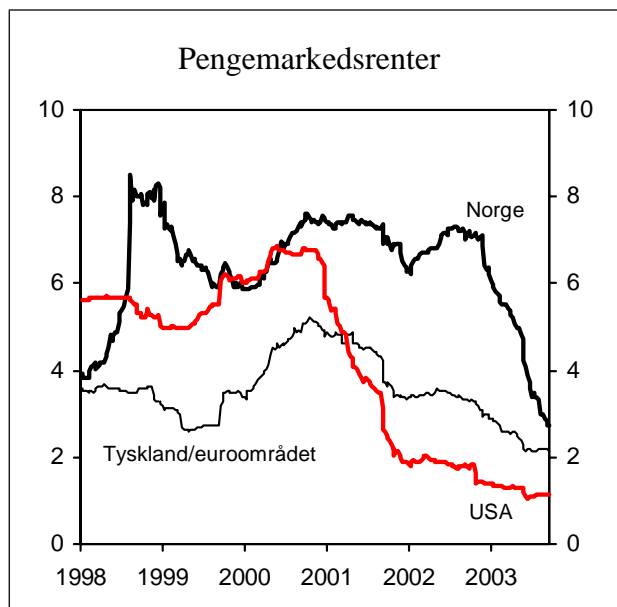
Gjennom sommermånedene bedret imidlertid vekstutsiktene seg noe. Lavere renter bidrar til å stimulere innenlandsk etterspørsel, og svekkelsen av kronkursen har gjort utsiktene noe lettere for de konkurranseutsatte næringene. I tillegg er det tegn til at veksten internasjonalt kan øke noe framover.

Ny informasjon om utviklingen hos *Norges viktigste handelspartnere* kan tyde på at veksten er i ferd med å ta seg opp, men bildet er ikke entydig. I USA var BNP-veksten for 2. kvartal over 3¼ prosent målt som årlig rate, og også i Japan har veksten tatt

seg opp de siste kvartalene. I Europa er det få tegn til et konjunkturomslag, selv om stemningsbarometre for tysk industri kan trekke i retning av noe høyere aktivitet framover. Det er grunn til å tro at effektene av lettelsene i pengepolitikken i USA og mange europeiske land gjennom de siste årene ikke er uttømt, og i USA bidrar også en ekspansiv finanspolitikk til å stimulere aktiviteten. BNP-veksten hos handelspartnerne anslås å ta seg opp fra 1¼ pst. i år til 2¼ pst. neste år. Dette er noe lavere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2003, og reflekterer en svakere utvikling i euroområdet. Økningen i arbeidsledigheten hos handelspartnerne antas å stanse opp. Den økonomiske veksten ventes imidlertid ikke å bli sterk nok til å redusere ledigheten vesentlig, verken i USA, euroområdet eller Japan.

Vekstutsiktene for *norsk økonomi* har bedret seg siden framleggelsen av Revidert nasjonalbudsjett. Lettelsene i pengepolitikken har kommet raskere og vært større enn tidligere lagt til grunn. Dette har gitt seg utslag i sterkere vekst i innenlandsk etterspørsel den siste tiden. Blant annet har husholdningenes varekonsum økt markert siden i vår, og eksporten av tradisjonelle varer har også tatt seg noe opp. På den andre siden trekker svak produktionsvekst i de konkurranseutsatte næringene og et betydelig fall i foretaksinvesteringene veksten i fastlandsøkonomien ned. I tillegg er det anslått at lavere elektrisitetsproduksjon som følge av lav magasinffylling ved inngangen til året trekker ned veksten i BNP for Fastlands-Norge med om lag 0,4 prosentpoeng for året sett under ett. Alt i alt anslås BNP for Fastlands-Norge nå å øke med om lag ½ pst. fra 2002 til 2003, noe lavere enn lagt til grunn Revidert nasjonalbudsjett.

Norges Bank har redusert *styringsrenten* med til sammen 4½ prosentpoeng siden desember i fjor, til 2½ pst. Ved siste rentemøte 17. september senket sentralbanken styringsrenten med ½ prosentpoeng. Videre signaliserte Norges Bank at det med uendret rente framover er like sannsynlig at inflasjonen på to års sikt blir høyere enn 2½ pst. som at den blir lavere. Tremåneders pengemarkedsrente var pr. 26. september 2,7 pst. Rentenedgangen i Norge har vært klart sterkere enn hos handelspartnerne, og rentedifferansen har falt. Redusert rentedifferanse har bidratt til at kronkursen, målt ved



Figur 2.1 Tremåneders pengemarkedsrenter. Prosent

Kilde: EcoWin.

industriens effektive valutakurs, har svekket seg med vel 9 pst. siden årsskiftet.

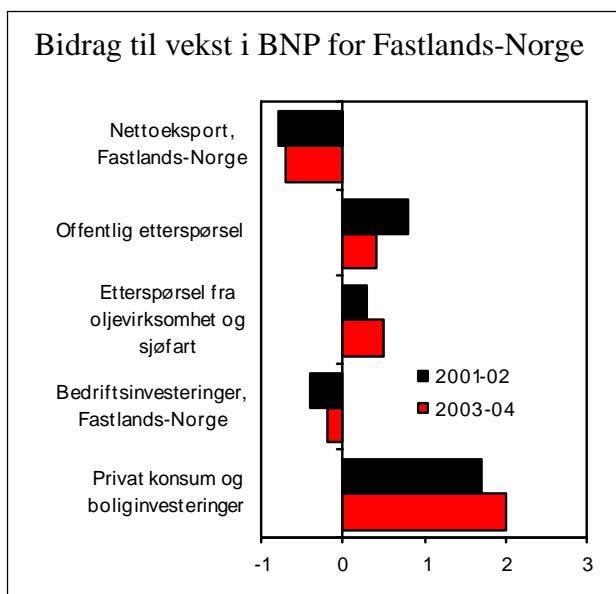
Den markerte nedgangen i rentenivået trekker i retning av sterkere etterspørselsvekst i fastlandsøkonomien framover. Sammen med betydelig vekst i husholdningenes realinntekter vil dette kunne gi en oppgang i det private forbruket i 2004 på $3\frac{3}{4}$ pst. I tillegg vil høyere oljeinvesteringer og økt offentlig etterspørsel bidra til vekst i fastlandsøkonomien neste år, jf. figur 2.2. Samlet sett anslås nå veksten i BNP for Fastlands-Norge til $2\frac{1}{2}$ pst. i 2004, drøyt $\frac{1}{2}$ prosentpoeng høyere enn i Revidert nasjonalbudsjett.

Den svake veksten i fastlandsøkonomien viser seg også i utviklingen i *arbeidsmarkedet*. Sysselsettingen har falt mer enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett, og arbeidsledigheten har økt. Det siste året har sysselsettingen særlig falt i industrien, noe som understøtter bildet av svak aktivitetsutvikling i denne delen av økonomien. Også innenfor primærnæringene, samferdsel og deler av offentlig sektor har sysselsettingen falt det siste året, mens det har vært en mer stabil utvikling innen forretningsmessig tjenesteyting. I varehandelen har sysselsettingen fortsatt å øke. Også innenfor helse- og sosialtjenester har det vært vekst i sysselsettingen, men veksttakten har vært vesentlig lavere enn i de foregående årene. Den svake utviklingen i etterspørselen etter arbeidskraft har ført til redusert yrkesdeltakelse, og yrkesfrekvensen er nå nesten 1 prosentpoeng lavere enn for ett år siden. Arbeidsledigheten har likevel økt betydelig så langt i år. Iføl-

ge Statistisk sentralbyrås arbeidskraftsundersøkelse utgjorde arbeidsledigheten i perioden juni til august sesongjustert 4,5 pst. av arbeidsstyrken. Også den registrerte arbeidsledigheten har økt klart, og ved utgangen av august var det registrert 101 800 helt ledige personer, en økning på 19 300 personer fra samme periode i fjor.

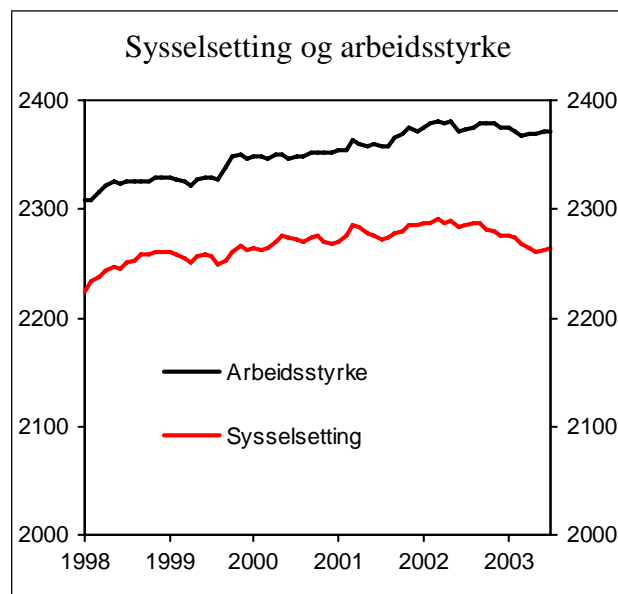
Erfaringsmessig vil det ta tid før sterkere økonomisk vekst slår ut i et bedret arbeidsmarked. På årsbasis anslås personsysselsettingen å falle med knapt 1 pst. fra 2002 til 2003, for deretter å holde seg uendret på årsbasis i 2004. Det er lagt til grunn at ledigheten vil stabilisere seg mot slutten av inneværende år for deretter å avta noe gjennom 2004. Arbeidsledigheten, som årsgjennomsnitt, anslås i denne meldingen å øke fra 4,5 pst. i 2003 til 4,7 pst. i 2004. For begge årene er dette litt høyere enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett.

Prisveksten har vært svakere enn ventet så langt i år. Tolvmånedersveksten i konsumprisene i august var 2,1 pst. Justert for avgiftsendringer og utenom energivarer var prisveksten kun 0,9 pst. på tolv månedersbasis. Det er særlig prisfall på importerte konsumvarer som har bidratt til den lave prisveksten de siste månedene, noe som må ses i sammenheng med styrkingen av kronekursen fram til forrige årsskifte. Mens prisene på importerte konsumvarer det siste året har falt med i underkant av 4 pst., har prisene på norskproduserte varer og tjenester økt med knapt 3 pst. Konsumprisene i alt anslås nå å øke med $2\frac{1}{2}$ pst. i år, mens prisveksten justert for avgiftsendringer og utenom energivarer an-



Figur 2.2 Bidrag til vekst i BNP for Fastlands-Norge. Prosentpoeng

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



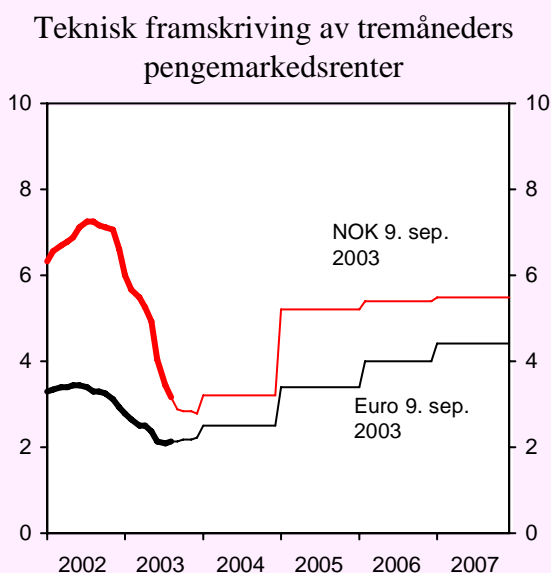
Figur 2.3 Sysselsetting og arbeidsstyrke (AKU). Sesongjustert. Tremåneders glidende gjennomsnitt. 1000 personer

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Boks 2.1 Renteframskrivninger

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.

De implisitte renteforventningene har falt siden årsskiftet. I denne meldingen har en beregningsteknisk lagt til grunn terminrenter pr. 9. september. Disse viser et forløp hvor tremåneders pengemarkedsrente ligger noe under 3 pst. fram mot slutten av året. I 2004 ventes pengemarkedsrenten i gjennomsnitt å ligge rundt 3,2 pst., for deretter å stige utover i framskrivingsperioden.



Figur 2.4 Teknisk framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter. Faktisk utvikling og implisitt terminrente. Prosent
Kilde: Norges Bank og Bloomberg.

Tabell 2.1 Teknisk framskrivning av tremåneders pengemarkedsrente¹. Prosent

	2003	2004	2005	2006	2007
Norske renter					
NB04	4,1	3,2	5,2	5,4	5,5
RNB03	5,1	5,0	5,5	5,6	5,7
Eurorente	2,3	2,5	3,4	4,0	4,4

¹ Årsgjennomsnitt beregnet på bakgrunn av implisitte terminrenter pr. 9. september 2003.

Kilde: Norges Bank, Bloomberg og Finansdepartementet.

slås til 1¼ pst. Det ventes imidlertid at prisveksten vil ta seg opp gjennom neste år, etter hvert som svakere kronkurs slår gjennom i prisene på importvarer. Justert for avgiftsendringer og utenom energivarer anslås nå prisveksten i 2004 til 1¼ pst. Nedgangen i elektrisitetsprisene bidrar til at veksten i konsumprisene i alt kan komme ned i 1¼ pst. neste år. Regjeringens avgiftsforslag for 2004 anslås å trekke opp prisveksten med 0,1 prosentpoeng.

Årets lønnsoppgjør resulterte i lave tillegg. Betydelige overheng fra i fjor og en viss lønnsglidning gjennom året innebærer likevel at *årslønnsveksten* i 2003 anslås å komme opp i 4½ pst. Neste år anslås årslønnsveksten til om lag 4 pst., ¼ prosentpoeng lavere enn i Revidert nasjonalbudsjett. Nedjusteringen må bl.a. ses i sammenheng med lavere prisvekst.

Usikkerheten i de økonomiske prognosene er bl.a. knyttet til hvor sterke virkninger den markerte nedgangen i rentenivået vil ha på innenlandsk etterspørsel. I denne meldingen er det forutsatt at rentefallet i betydelig grad bidrar til å stimulere innenlandsk etterspørsel, og da særlig det private forbruket. En har imidlertid få erfaringer med hvordan så kraftige endringer i rentenivået som en har hatt gjennom inneværende år, påvirker fastlandsøkonomien. En nærmere omtale av usikkerheten knyttet til virkningen av rentenedsettelsene for utviklingen i norsk økonomi er gitt i avsnitt 2.8.2.

Utsiktene for de konkurranseutsatte næringene har bedret seg som følge av svekkelsen av kronkursen. Reverseringen av kronkursen er imidlertid ikke tilstrekkelig til å veie opp for den markerte svekkelsen av den kostnadmessige konkurransevnen fram til og med 2002. Dette har sammenheng med at lønnsveksten i norsk industri har vært vesentlig sterkere enn hos våre handelspartnere siden 1998. Dersom veksten internasjonalt ikke tar seg opp, eller kronen igjen styrker seg, vil utviklingen i de konkurranseutsatte næringene kunne bli svakere enn lagt til grunn i denne meldingen.

Tabell 2.2 oppsummerer de makroøkonomiske anslagene fram til 2004. Anslagene bygger bl.a. på følgende vurderinger:

- *Investeringene i fastlandsbedriftene* har falt betydelig de siste årene. Tilgjengelig informasjon trekker i retning av en relativt svak utvikling både i år og neste år. Særlig vil avslutningen av flere store prosjekter i metallindustrien kunne gi en kraftig nedgang i industriinvesteringene. I tillegg kan lave leiepriser og mange ledige kontorlokaler gi svak utvikling i investeringene i næringsbygg, jf. omtale i boks 2.5. Alt i alt ventes investeringene i fastlandsbedriftene å falle

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

	Mrd. kroner 2002	2002	2003	2004
<i>Faste priser</i>				
Privat konsum	685,2	3,6	3,0	3,8
Offentlig konsum	332,5	3,2	0,7	2,0
Bruttoinvesteringer i fast kapital i alt	259,3	-3,6	2,0	2,9
Oljevirkosomhet ²	53,4	-4,6	22,3	11,5
Utenriks sjøfart	6,5	-38,8	12,1	-1,4
Bedrifter i Fastlands-Norge	99,4	-6,4	-4,3	0,2
– Herav: Industri og bergverk	22,2	6,9	-16,0	-11,0
Boliger	51,9	-4,2	-2,1	1,6
Offentlig forvaltning	42,5	0,0	1,3	1,5
Samlet innenlandsk etterspørsel ³	1 305,3	2,1	1,6	3,1
Ekspport	630,5	-0,5	0,0	1,7
– Herav: Råolje og naturgass	264,8	0,2	-0,7	0,5
Tradisjonelle varer	199,8	1,3	0,4	3,3
Import	415,1	1,7	2,4	3,6
– Herav: Tradisjonelle varer	272,8	4,4	3,5	4,2
Bruttonasjonalprodukt	1520,7	1,0	0,6	2,3
– Herav: Fastlands-Norge	1207,1	1,3	0,5	2,6
Memo:				
Sysselsetting, personer .....	..	0,2	-0,9	0,0
Konsumprisindeksen .....	..	1,3	2½	1¼
Konsumprisindeksen justert for avgiftsendringer og energipriser (KPI-JAE) .....	..	2,3	1¼	1¾
Årslønn .....	..	5,7	4½	4
Driftsbalanse ovenfor utlandet (mrd. kr). .....	..	200,6	202,3	162,9
Husholdningenes sparerate, prosent av disponibel inntekt .....	..	7,1	5,4	5,1
Arbeidsledighetsprosent (AKU) .....	..	3,9	4,5	4,7

¹ Beregnet i faste 2000-priser.² Eksklusive tjenester.³ Inklusive lagerendring.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.3 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2004. Prosentvis endring fra året før

	Dato	BNP Fastlands- Norge	KPI	Årslønn	Arbeids- ledighet ¹
Den norske Bank	Aug	2,6	0,6	4,0	4,7
Finansnæringens Hovedorganisasjon	Sep	2,8	1,6	4,5	4,4
Gjensidige NOR	Aug	2,6	1,5	4,0	4,8
Landsorganisasjonen	Sep	3	1½	..	4¾
Nordea	Sep	2,9	1,0	4,0	4,5
Norges Bank	Jun	2½	1½	4½	5
Næringslivets Hovedorganisasjon	Apr	2½	1	..	4½
OECD	Jun	1,9	1,6	..	4,6
SEB Enskilda Banken	Sep	2,2	1,7	4,0	5,0
Statistisk sentralbyrå	Sep	3,3	1,0	4,1	4,6
Gjennomsnitt		2,6	1,3	4,2	4,7
Nasjonalbudsjettet 2004	Okt	2,6	1¼	4	4,7

¹ I prosent av arbeidsstyrken.

Kilde: Som angitt i tabellen.

Boks 2.2 Utvikling i norsk økonomi på mellomlang sikt

Produksjonskapasiteten i økonomien bestemmes av bl.a. produktivitetsutviklingen og tilgangen på arbeidskraft og kapital. Med en produktivitetsvekst tilsvarende gjennomsnittlig årlig vekst gjennom perioden 1970 – 2002, og en gjennomsnittlig årlig timeverksvekst på 0,2 pst., kan årlig vekst i produksjonskapasiteten for Fastlands-Norge anslås til 2¼ pst. Anslaget for tilgangen på arbeidskraft bygger på at den trendmessige reduksjonen i gjennomsnittlig arbeidstid som er observert historisk, ikke fortsetter i årene framover.

De siste årene har veksten i fastlandsøkonomien vært lavere enn den beregnede veksten i produksjonskapasiteten, og arbeidsledigheten har økt. I de makroøkonomiske anslagene i denne meldingen er det lagt til grunn at veksten i fastlandsøkonomien både i 2004 og i 2005 blir i overkant av trendveksten. Dette anslås å gi en gradvis nedgang i ledigheten gjennom de neste to årene, jf. fig. 2.5.

I 2004 er det særlig økt etterspørsel fra husholdningene og positive impulser fra investeringene i oljesektoren som bidrar til å trekke BNP-veksten for Fastlands-Norge opp. Utviklingen etter 2004 ventes blant annet å være preget av:

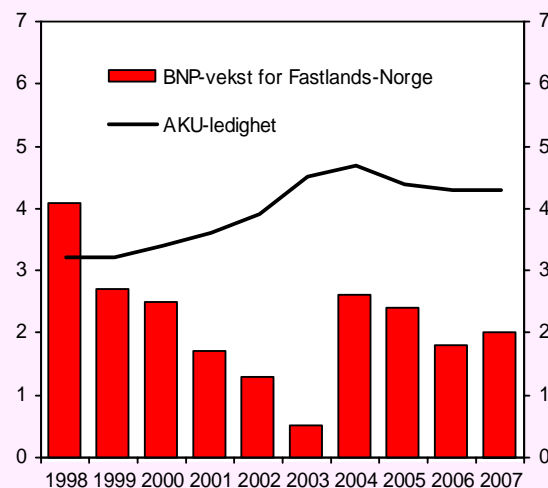
- Den sterke veksten i oljeinvesteringene de siste årene avløses av nullvekst i 2005 og en betydelig nedgang i investeringene i 2006 og 2007. I framskrivingene er det lagt til grunn at investeringsnedgangen i noen grad blir motvirket av at leverandørindustrien klarer å omstille produksjonen til andre produkter og markeder. Dermed begrenses virkningene på innenlandsk produksjon og sysselsetting av lavere investeringer i petroleumssektoren.
- Beregningene bygger på at rentebunnen nås i inneværende år, men at kronen vil svekke seg ytterligere gjennom framskrivingsperioden. Dette innebærer at de ekspansive effektene på innenlandsk etterspørsel av de pengepolitiske lettelsene i inneværende år gradvis vil uttømmes. Svekkelsen av kronen gjennom framskrivingsperioden vil, sammen med et forventet

omslag i internasjonal økonomi, bedre situasjonen for de konkurranseutsatte næringene og bidra til økt eksport av varer og tjenester framover.

- Det høye nivået på bruken av petroleumsinntekter i 2004 begrenser rommet for ytterligere impulser fra finanspolitikken i årene framover, noe som bidrar til å dempe veksten i samlet etterspørsel i disse årene.

Alt i alt anslås disse forholdene å føre til at veksten i fastlandsøkonomien også i 2005 holder seg noe over trendveksten. Dette bidrar til at AKU-ledigheten kommer ned i underkant av 4½ pst. i 2005, mot et anslått nivå på 4¾ pst. i 2004. For årene 2006 og 2007 anslås produksjonen i fastlandsøkonomien å vokse med om lag 2 pst. pr. år. Svekkelsen av kronen bidrar til at prisveksten tiltar. Mot slutten av 2005 anslås prisstigningen å komme opp i om lag 2½ pst. for deretter å holde seg på dette nivået gjennom resten av framskrivingsperioden.

BNP for Fastlands-Norge



Figur 2.5 BNP for Fastlands-Norge og arbeidsledighet (AKU). Prosentvis vekst fra året før og prosent av arbeidsstyrken

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

med 4 pst. i år, mens de anslås å holde seg om lag uendret neste år.

- På bakgrunn av nye tall fra Olje- og energidepartementet ventes det nå sterkere vekst i *oljeinvesteringene* både i år og neste år enn tidligere lagt til grunn. Oppjusteringen av investeringsanslaget for 2004 skyldes bl.a. økte anslag på leteinvesteringer og framskynding av inves-

teringer fra 2005. Det legges nå til grunn en vekst i oljeinvesteringene på drøyt 22 pst. i år og 11 pst. neste år.

- Den sterke veksten i *privat forbruk* de siste månedene ventes å fortsette. Økte inntekter for husholdningene, bl.a. som følge av vekst i overføringene, og lav pristigning vil gi en betydelig vekst i kjøpekraften. I tillegg vil det lave renteni-

vået stimulere forbruket framover. Det anslås nå en vekst i det private forbruket på 3 pst. i år og 3¼ pst. neste år. Anslagene innebærer at husholdningenes sparerate avtar noe fra 2002 til 2003, for så å holde seg om lag uendret i 2004.

- *Igangsettingen av boliger* har vist svak utvikling så langt i år, og svak ordresituasjon for boligbyggerne trekker ikke i retning av noe snarlig omslag. De lave rentene vil kunne bidra til å stimulere boliggetterspørselen framover, men det antas å ta noe tid før dette gir seg utslag i økt igangsetting. Det legges nå til grunn at igangsettingen holder seg uendret på 21 500 boliger både i år og neste år. Som følge av standardheving og en viss vekst i gjennomsnittsarealet og i rehabiliteringsinvesteringene ventes boliginvesteringene likevel å øke med knapt 2 pst. neste år.
- I de konkurranseutsatte næringene er utsiktene fortsatt relativt svake. Selv om svekkelsen av kronkursen så langt i år har bedret lønnsomheten, er dette ikke nok til å motvirke effektene av den sterke kostnadsveksten de siste årene. Industrilederne er likevel noe mer optimistiske om framtidsutsiktene enn tidligere ifølge SSBs konjunkturbarometer, men fortsatt venter et flertall nedgang i produksjon og sysselsetting på kort sikt. *Eksporten av tradisjonelle varer* anslås i denne meldingen å øke med ½ pst. i år og 3¼ pst. neste år.
- *Oljeprisen* har hittil i år i gjennomsnitt vært drøyt 200 kroner pr. fat. Usikkerhet rundt gjenoppbyggingen av oljeindustrien i Irak har bidratt til å holde oljeprisene oppe, og den 26. september var oljeprisen 191 kroner pr. fat. I denne meldingen legges det til grunn en gjennomsnittlig oljepris på 200 kroner pr. fat i år og 170 kroner pr. fat neste år. For 2003 er dette en oppjustering på 10 kroner pr. fat sammenliknet med Revidert nasjonalbudsjett, mens anslaget for 2004 er uendret.
- De makroøkonomiske anslagene er basert på det finanspolitiske opplegget i denne meldingen, jf. nærmere beskrivelse i kapittel 3. Det innebærer at veksten i offentlig kjøp av varer og tjenester tar seg opp fra ¾ pst. i 2003 til 2 pst. i 2004.
- Til grunn for framskrivningene ligger tekniske forutsetninger om utviklingen i *kronkurs og renter*. I dette materialet er det lagt til grunn at valutakursen utvikler seg i tråd med terminvalutakursene, slik disse framsto i begynnelsen av september. Det innebærer en svekkelse av kronkursen på rundt 3 pst. i 2003 i forhold til gjennomsnittet for 2002 og ytterligere rundt 3½ pst. i

2004. Det er lagt til grunn at de korte rentene utvikler seg i samsvar med de implisitte terminrentene, jf. boks 2.1.

I tabell 2.3 er anslagene i denne meldingen sammenliknet med tilsvarende anslag fra en del andre institusjoner. De fleste institusjonene anslår at veksten i BNP for Fastlands-Norge tar seg opp til 2½ – 3 pst. i 2004. Sterk vekst i det private forbruket ventes å være hoveddrivkraften til veksten. Også for utviklingen i arbeidsmarkedet og prisstigningen er prognosene på linje med anslagene i denne meldingen.

I boks 2.2 presenteres framskrivninger for perioden 2005–2007. Anslagene innebærer en gjennomsnittlig BNP-vekst i fastlandsøkonomien i perioden på om lag 2 pst. pr. år. Arbeidsledigheten anslås å komme ned i underkant av 4½ pst., mens en ytterligere svekkelse av kronkursen vil kunne føre til at prisstigningen kommer opp i om lag 2½ pst.

2.2 Internasjonal økonomi

2.2.1 Hovedtrekk

Den internasjonale nedgangskonjunkturen som startet i 2001, har vart lenger enn ventet. Omfanget og virkningene av ubalansene som bygget seg opp i perioden med sterk vekst på 1990-tallet, har vært vanskelig å anslå. De siste tre årene har veksten vært lav i de fleste industrialiserte land, mens asiatiske land utenom Japan har hatt en sterk utvikling.

Det er nå tegn til at veksten internasjonalt er i ferd med å ta seg opp. Aksjekursene har steget sterkt siden etter utbruddet av Irak-krigen, og de lange rentene har økt de siste månedene. Forskjellige konjunkturbarometre, som for eksempel ISM-indeksen i USA og i IFO-barometeret i Tyskland, tyder på at næringslivet er blitt mer optimistisk med hensyn til utsiktene framover. Bildet er imidlertid blandet, og en positiv utvikling i disse stemningsindikatorerne er ikke noe sikkert tegn på et omslag.

Realøkonomiske indikatorer gir heller ikke noe entydig grunnlag for å slå fast et vendepunkt. I USA var riktignok veksten i 2. kvartal relativt sterk med 3,3 pst. (årlig rate), og den økte aktiviteten ser ut til å ha fortsatt inn i 3. kvartal. Veksten i USA er drevet av en ekspansiv økonomisk politikk med en betydelig svekkelse av budsjettbalansen og lave renter. Den strukturelle budsjettbalansen for det føderale budsjettet i USA har gått fra et overskudd på 1 pst. i

2000 til et anslått underskudd i 2003 på rundt 4 pst. av BNP. Den amerikanske sentralbankens styringsrente er satt ned fra 6,5 pst. i begynnelsen av 2001 til 1 pst. I euroområdet har veksten vært svak siden i fjor høst. Flere av de største landene i euroområdet har hatt negativ BNP-vekst de siste kvartalene. Etterspørselsimpulsen i kjølvannet av reduksjonen i rentene til Den europeiske sentralbanken (ECB) har i tillegg blitt motvirket av en styrking av euro. I Japan har økonomien utviklet seg bedre enn forventet i første halvår. Japan har imidlertid fortsatt mange uløste problemer, bl.a. i finanssektoren, som kan bremse veksten framover. Med et svært høyt gjeldsnivå i offentlig sektor og renter nær null, er rommet for ytterligere stimulanser fra den økonomiske politikken trolig begrenset.

For Norges viktigste handelspartnere legges det til grunn en beskjedne oppgang fra andre halvår i år, og økt veksttakt gjennom 2004. Sterkere utvikling særlig i USA og Asia bidrar til dette, mens oppgangen i euroområdet fortsatt antas å bli moderat neste år. Sammenliknet med anslagene i Revidert nasjonalbudsjett 2003 er veksten for våre handelspartnere likevel nedjustert både for 2003 og 2004, hovedsakelig som følge av svakere utvikling i euroområdet enn tidligere lagt til grunn. Den samlede veksten i *bruttonasjonalproduktet (BNP)* for våre viktigste handelspartnere anslås nå til 1¼ pst. i 2003 og 2¼ pst. i 2004.

Utviklingen i *valutamarkedet* har siden begynnelsen av fjoråret vært preget av en kraftig svekkel-

se av amerikanske dollar, jf. figur 2.6. Fra begynnelsen av 2002 til slutten av september i år har amerikanske dollar svekket seg med rundt 18 pst. mot den handelsvektede indeksen. Mot euro er svekkelsen rundt 23 pst. Kursene i de *internasjonale aksjemarkedene* har steget kraftig siden krigsutbruddet i Irak i mars. Fram til juli steg aksjekursene på de største børsene med gjennomsnittlig 25–30 pst. Siden har kursene internasjonalt gjennomgående utviklet seg mer stabilt.

De *lange rentene* i industrilandene har vist en fallende tendens siden omslaget i aksjemarkedet i 2000. Renteutviklingen kan bl.a. ses i sammenheng med lav prisvekst, samt asiatiske sentralbankers kjøp av amerikanske statsobligasjoner bl.a. for å hindre deres valutakurser i å appresiere. Siden midten av juni har imidlertid rentene økt noe, både i USA, euroområdet og Japan, jf. figur 2.6. Renteoppgangen må ses i sammenheng med sterkere forventninger til det økonomiske omslaget. Forventninger om økt statlig lånebehov kan også ha bidratt til renteoppgangen.

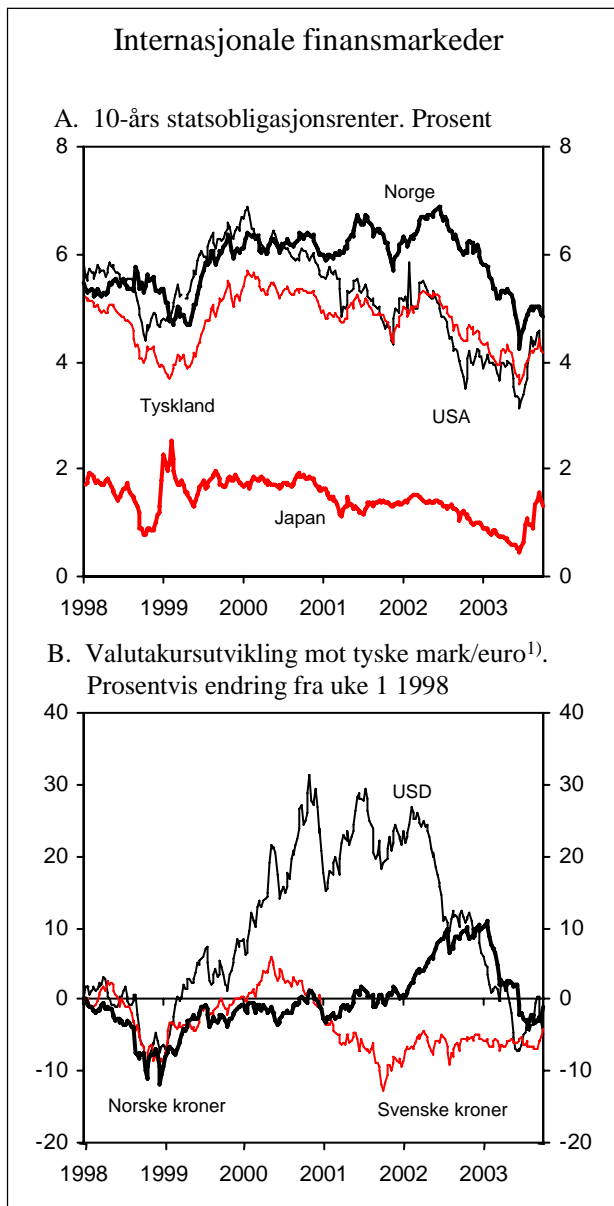
Utviklingen i *arbeidsmarkedet* i OECD-området har vært svak de siste årene. I USA utgjorde ledigheten 6,1 pst. av arbeidsstyrken i august i år, mot 4 pst. som gjennomsnitt for 2000. Ledigheten økte særlig sterkt gjennom 2001, og har siden begynnelsen av 2002 ligget i området 5¾–6¼ pst. I euroområdet har ledigheten siden utgangen av 2001 økt med om lag 1 prosentpoeng, til 8,9 pst. av arbeidsstyrken i juli i år. I Japan var arbeidsledigheten 5,3 pst.

Tabell 2.4 Hovedtall for internasjonal økonomi. Prosentvis endring fra året før

	Årlig gj.snitt 1997-2001	2002	2003	2004
<i>Bruttonasjonalprodukt:</i>				
Norges handelspartnere	2,9	1,5	1,3	2,3
Euroområdet	2,6	0,8	0,7	1,9
USA	3,4	2,4	2,3	3,6
Japan	0,8	0,3	1,5	0,9
<i>Konsumpriser:</i>				
Norges handelspartnere	1,8	2,0	2,0	1,6
Euroområdet	1,8	2,2	1,9	1,5
USA	2,4	1,6	2,2	1,8
Japan	0,1	-0,9	-0,5	-0,6
<i>Arbeidsledighet¹:</i>				
Norges handelspartnere	7,2	6,0	6,4	6,3
Euroområdet	9,4	8,2	8,8	8,7
USA	4,5	5,8	6,0	5,8
Japan	4,4	5,4	5,7	5,7

¹ I prosent av arbeidsstyrken.

Kilde: OECD, IMF, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

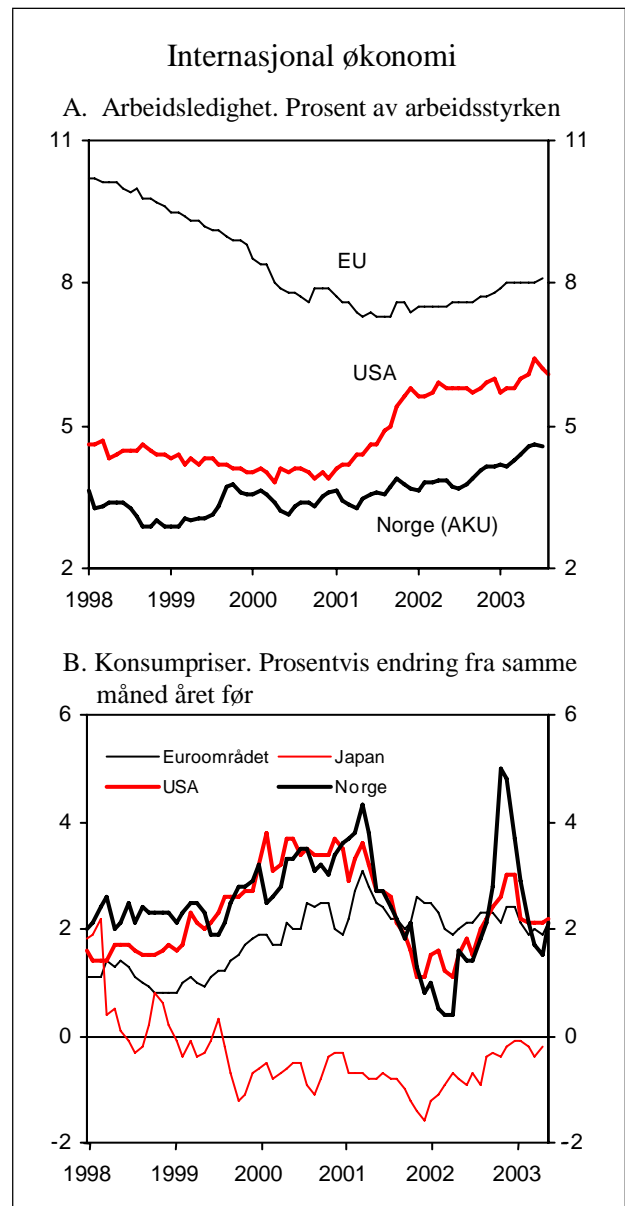


Figur 2.6 Internasjonale finansmarkeder

¹ En stigende kurve angir styrket valuta overfor DEM/euro.
Kilde: OECD, Norges Bank og Bloomberg.

av arbeidsstyrken i juli i år, og ledigheten har vært stabil i området 5–5½ pst. de siste årene. Det legges til grunn at den økonomiske veksten internasjonalt vil ta seg opp gjennom inneværende år og inn i 2004. Den økonomiske veksten ventes imidlertid ikke å bli sterk nok til å redusere ledigheten vesentlig verken i USA, euroområdet eller Japan gjennom neste år.

Som følge av den svake veksten internasjonalt er *inflasjonen* lav, jf. figur 2.7. I både USA og euroområdet har konsumprisveksten de siste månede-



Figur 2.7 Internasjonal økonomi

Kilde: EcoWin og Statistisk sentralbyrå.

ne ligget nær 2 pst., mens styrkingen av euro mot dollar det siste halvannet året har bidratt til å dempe prisstigningen i euroområdet og øke prisstigningen noe i USA. Prisveksten er påvirket av en betydelig oppgang i energiprisene gjennom fjoråret. De siste månedene har konsumprisveksten i både USA og euroområdet ligget rundt 2 pst., mens prisstigningen i Japan fortsatt er svakt negativt. Normalisering av energiprisene bidrar til lavere prisvekst neste år, og for Norges handelspartnere anslås konsumprisveksten til 2,0 pst. i 2003 og 1,6 pst. i 2004.

2.2.2 Nærmere om utviklingen i industrilandene

I USA var BNP-veksten høyere enn ventet i 2. kvartal. Oppgangen i BNP på 3,3 pst. (årlig rate) i 2. kvartal kan dels tilskrives en kraftig økning i offentlige utgifter i forbindelse med Irak-krigen. Løpende konjunkturindikatorer tyder på at den økte aktiviteten har fortsatt inn i 3. kvartal. Skattelette vil trolig bidra til høyere privat forbruk på kort sikt. I tillegg falt lagrene betydelig i 2. kvartal slik at eventuelt ny etterspørsel i større grad må møtes med økt produksjon.

Utviklingen i privat konsum er et viktig usikkerhetsmoment i amerikansk økonomi. Refinansiering av husholdningers boliglån har lenge vært en viktig kilde til økt etterspørsel. Boliglån er i USA i stor grad knyttet til langsiktige renter, men låntaker har adgang til å refinansiere disse. Fallet i langsiktige renter har ført til omfattende refinansiering av lån, noe som har gitt amerikanske husholdninger grunnlag for økt konsum. På grunn av oppgangen i langsiktige renter er omfanget av refinansiering av lån kraftig redusert. Spareraten er historisk lav, og det er grunn til å tro at en finansiell konsolidering blant husholdningene, som vil resultere i en svakere utvikling i den private konsumetterspørselen, vil måtte komme før eller senere. Vekstanslaget for USA neste år bygger på sterk vekst i privat konsum med fortsatt gjeldsoppbygging for husholdningene.

Virkningene av de store stimulansene gjennom penge- og finanspolitikken ventes å føre til at veksten i BNP tar seg opp fra 2,3 pst. i år til 3,6 pst. i 2004. Det legges til grunn at arbeidsledigheten avtar noe på årsbasis, fra 6 pst. i år til 5,8 pst. neste år. Inflasjonen forventes forbigående noe høyere i år som følge av høye energipriser.

Den økonomiske utviklingen i *eurområdet* har vært svak de siste par årene, og i de tre største økonomiene i området, Tyskland, Frankrike og Italia, falt BNP i 2. kvartal. Svak innenlandsk etterspørsel og styrkingen av euroen har bidratt til den svake utviklingen. Ulike forventningsbarometre tyder på at bedriftene er i ferd med å bli mer optimistiske når det gjelder framtidsutsiktene, bl.a. basert på forventninger om en oppgang internasjonalt fra andre halvår i år. Arbeidsledigheten er imidlertid høy og virker dempende på aktiviteten.

Strukturelle problemer i økonomien, spesielt i form av lite fleksible arbeidsmarkeder og dyre velferdssystemer, trekkes ofte fram som årsaker til den relativt svake utviklingen i Europa i forhold til USA. I tillegg sliter mange europeiske bedrifter med store overinvesteringer fra slutten av 1990-tallet. På toppen av dette kommer en kraftig styrking av euroen mot dollaren, noe som svekker lønnsom-

heten i eksportindustrien i eurområdet. I flere av landene er også handlefriheten i budsjettpolitikken svært begrenset på grunn av store underskudd og høy offentlig gjeld. Ifølge vekst- og stabilitetspakten kan offentlig sektors budsjettunderskudd ikke overstige 3 pst. av BNP. I år ligger både Tyskland, Frankrike og Portugal an til å overskride denne grensen, og Italia er svært nær grensen. Både Tyskland og Frankrike har signalisert at det offentlige underskuddet også neste år vil overskride grensen i vekst- og stabilitetspakten. For disse landene blir det i så tilfelle tredje år på rad med overskridelser.

En klar bedring i eurområdet antas først å komme tidlig neste år. I Frankrike har BNP falt to av de siste tre kvartalene. Den tyske økonomien, som utgjør 30 pst. av eurområdets samlede økonomi, har opplevd nullvekst de siste to årene. Ifølge enkelte konjunkturbarometre er det imidlertid en gryende optimisme i tysk eksportindustri. Regjeringens forslag til strukturelle reformer er godt motatt av næringslivet, og bebudede skattelettelser ventes også å gi vekstimpulser.

Det legges til grunn at BNP-veksten i eurområdet under ett tar seg opp fra $\frac{3}{4}$ pst. i år til nær 2 pst. neste år. Høye energipriser i år er til en viss grad oppveid av styrkingen av valutakursen, slik at konsumprisveksten forventes å holde seg lav. Det legges til grunn at arbeidsmarkedet bedrer seg noe i andre halvår 2004. På årsbasis anslås arbeidsledigheten til 8,8 pst. i år og 8,7 pst. neste år.

Utviklingen i *Storbritannia* har vært relativt god de siste to årene. Virkningene av den vedvarende lave aktiviteten internasjonalt har imidlertid begynt å vise seg, og foreløpige nasjonalregnskapstall viser at veksten i Storbritannia var avtakende i første halvår 2003. Oppgangen i det private forbruket, som har vært den klart viktigste drivkraften bak den økonomiske oppgangen, kan være i ferd med avta. Denne tendensen forsterkes av at boligprisveksten har stoppet opp, og det ventes en svakere utvikling i privat konsumetterspørsel i tiden framover. Ulike konjunkturbarometre i bedriftssektoren viser derimot stigende optimisme, noe som kan gi grunnlag for økte investeringer blant bedriftene. Sysselsettingen har holdt seg relativt godt oppe de siste årene. Utviklingen har imidlertid vært forskjellig for industrien og resten av økonomien, med økt ledighet innenfor industrisektoren og økt sysselsetting innenfor tjenesteyting og offentlig sektor. Det anslås en BNP-vekst på $1\frac{3}{4}$ pst. i år neste år og $2\frac{1}{2}$ pst.

Foreløpige nasjonalregnskapstall viser tegn til økt vekst i *Japan*. Landet har nå hatt positiv BNP-vekst i de seks siste kvartalene. Aksjemarkedet har

vist en positiv utvikling, og de lange rentene har økt. I første halvår i år økte sysselsettingen moderat, mens arbeidsledigheten synes å ha stabilisert seg. Siden begynnelsen av 1990-tallet har imidlertid Japan opplevd flere korte perioder med økonomisk oppsving, uten at veksten har festet seg. I det siste har riktignok økning i bedriftenes inntjening, omstillinger i bedriftssektoren og utsikter til høyere vekst i eksportmerkene, både i USA og Asia, bidratt til gryende optimisme. Den generelle økonomiske situasjonen er imidlertid fortsatt svak. Fallende priser gir husholdningene grunner til å utsette konsum fordi realverdien av lønn og formue øker. Det kan imidlertid se ut til at ulike pengepolitiske virkemidler for å bekjempe deflasjonen, som å tilføre kreditt direkte til ikke-finansielle foretak, begynner å virke. Strukturelle problemer, spesielt i banksektoren, samt store underskudd og et rekordhøyt gjeldsnivå i offentlig sektor, hemmer imidlertid fortsatt utviklingen. Alt i alt legges det til grunn at BNP-veksten blir 1½ pst. i år, noe høyere enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett. I 2004 ventes imidlertid veksten å avta igjen.

BNP-veksten i *Sverige* var 1,9 pst. i fjor. Utviklingen så langt i år har vært svak, og det anslås en vekst på rundt 1½ pst. i år. Veksten ventes å ta seg noe opp i 2004, hovedsaklig som følge av økt nettoeksport etter hvert som aktiviteten i verdensøkonomien tar seg opp. Økt aktivitet i eksportindustrien ventes å bidra til at de samlede investeringene øker i 2004, etter to år med nedgang. På tross av at arbeidsledigheten har steget det siste året, legges det til grunn at det private konsumet holder seg oppe neste år og at boliginvesteringene tar seg opp.

2.2.3 Utviklingen utenfor industrilandene

I de framvoksende økonomiene og utviklingslandene, med unntak av Latin-Amerika, har den økonomiske veksten hittil i år vært relativt sterk sammenliknet med industrilandene. Samlet anslås den gjennomsnittlige BNP-veksten utenfor industrilandene å ta seg opp fra 4,6 pst. i fjor til om lag 5 pst. i år og nær 6 pst. neste år.

Etter krisen i 1998 tok veksten i *Asia* (utenom Japan) seg markert opp fram til 2001, da veksten avtok noe igjen, særlig som følge av svakere utvikling i eksportmarkedene. USA er fortsatt det viktigste eksportmarkedet, men de siste årene har det vært en økende grad av intraregional handel, bl.a. som følge av bedret adgang til det kinesiske markedet. Dette bidrar til å gjøre regionen som helhet noe mindre sårbar for utviklingen i industrilandene. I første halvår i år avtok veksttakten i området noe, først og fremst som følge av svakere innenlandsk etterspørsel. Dette må ses i sammenheng med den geopolitiske usikkerheten og utbruddet av SARS. SARS-epidemien i Asia har så langt særlig påvirket turistindustrien og detaljhandelen. En fortsatt svak utvikling innenfor den globale IKT-sektoren vil også virke negativt på utviklingen i de asiatiske landene. Regionen ventes likevel å vokse ganske sterkt også i år, og det anslås en BNP-vekst i *Kina* på over 7 pst. både i 2003 og 2004.

I *Sentral- og Øst-Europa* (inklusive Baltikum) fortsatte de siste årenes positive økonomiske utvikling i 2002, til tross for den svake utviklingen særlig i EU-landene. For området sett under ett var BNP-veksten i fjor 2,9 pst. I inneværende år er det ventet at økt eksport og økte investeringer bidrar til en yt-

Tabell 2.5 Bruttonasjonalprodukt i utvalgte grupper av land. Prosentvis endring fra året før

	Årlig gj.snitt 1997–2001	2002	2003	2004
Verden	3,5	3,0	3,2	4,1
Industriland	2,8	1,8	1,8	2,9
Øvrige land	4,6	4,6	5,0	5,6
Asia (utenom Japan)	5,7	6,2	5,9	6,2
Latin-Amerika	2,4	-0,1	1,1	3,6
Afrika	3,1	3,1	3,7	4,8
Sentral- og Øst-Europa (inkl. Baltikum)	2,8	3,0	3,4	4,1
Russland	3,2	4,3	6,0	5,0

Kilde: IMF og Finansdepartementet.

terligere oppgang i veksttakten. Den videre utviklingen i EU-landene utgjør det viktigste risikomomentet for regionen. Samtidig er det fortsatt behov for å gjennomføre ytterligere strukturreformer for å oppfylle kriteriene for EU-medlemskap.

I *Russland* har den økonomiske utviklingen i etterkant av finanskrisen i 1998 vært positiv. En svakere rubel har gjennom flere år bidratt til en bedret konkurransesituasjon, og høyere oljepriser har styrket de offentlige finansene. Samtidig har myndighetene gjennomført ulike strukturreformer, bl.a. omfattende skattereformer, som har bedret økonomiens virkemåte. Fortsatt sterk utvikling i privat konsum ventes å gi betydelige vekstimpulser i innværende år, mens investeringene utenom energisektoren utvikler seg svakt.

I deler av *Latin-Amerika* har BNP-veksten tatt seg opp noe igjen, etter at aktiviteten samlet sett falt i 2002. Oppgangen reflekterer økt eksport som følge av svekkelser av valutakurser og utsikter til økt aktivitet i verdensøkonomien. I Argentina tok den økonomiske aktiviteten seg opp gjennom første halvår, etter at BNP falt med i overkant av 10 pst. i fjor. Industriproduksjonen og nettoeksporten har økt. Et mer stabilt politisk klima i Brasil har økt investorers tillit til økonomien, og valutakursen har styrket seg den siste tiden. Utviklingen i Latin-Amerika er i stor grad avhengig av om veksten i USA tar seg opp.

Den økonomiske utviklingen i *Afrika* har kun i liten grad blitt påvirket av avmatningen internasjonalt, men veksten avtok fra 3,7 pst. i 2001 til 3,0 pst. i 2002. Det er gjort betydelige framskritt i flere afrikanske land med hensyn til makroøkonomisk stabilitet, samtidig som råvareprisene utenom olje har holdt seg bedre oppe enn ved tidligere internasjonale økonomiske tilbakeslag. Gjeldsletteinitiativet HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) i regi av Verdensbanken og IMF har i tillegg bidratt til en klar bedring av den finansielle situasjonen i flere land. Det ventes at veksten i Afrika neste år tar seg opp mot 5 pst.

Verdens handelsorganisasjons (WTO) femte ministerkonferanse i Cancún i Mexico i midten av september endte uten at en kom fram til enighet om et rammeverk for videre forhandlinger. Uenighet i spørsmålet om oppstart av forhandlinger for et multilateralt investerings- og konkurranseregulering, regler for åpenhet ved offentlige innkjøp samt handelsfasiliteter var utløsende årsak. I tillegg var det betydelige motsetninger i forhandlingene på landbruksområdet.

2.3 Innenlandsk etterspørsel og produksjon

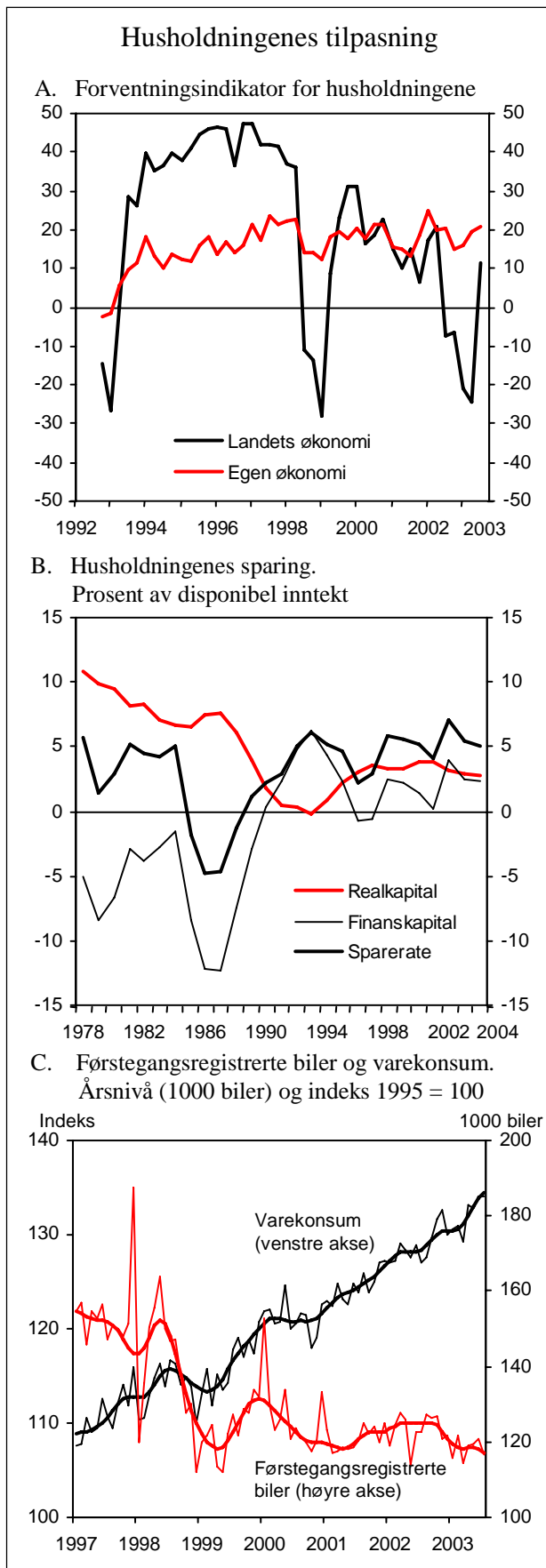
2.3.1 Husholdningenes etterspørsel

Veksten i *det private forbruket* har holdt seg høy de siste årene og har dermed gitt viktige vekstbidrag til fastlandsøkonomien. I fjor økte konsumet med drøyt 3½ pst. Mot slutten av fjoråret og inn i 1. kvartal i år stoppet imidlertid veksten i forbruket opp, noe som må ses i sammenheng med økt arbeidsledighet og en kraftig økning i strømprisene. Siden har den betydelige rentenedgangen og den lave prisveksten ført til at forbruksveksten har tatt seg markert opp igjen. Framover ventes det lave rentenivået å stimulere forbruksveksten. I tillegg ligger det an til solid vekst i husholdningenes disponible realinntekt neste år. Det anslås derfor en relativt sterk vekst i det private forbruket både i år og neste år.

Fra 1. til 2. kvartal i år økte det private forbruket sesongjustert med 1,3 pst. Det var særlig en kraftig økning i varekonsumet som trakk opp forbruksveksten, men også veksten i tjenestekonsumet var solid. Tilgjengelig korttidsstatistikk tyder på at veksten i varekonsumet har fortsatt i 3. kvartal. Kjøpene av klær og elektriske artikler har vært særlig høye de siste månedene.

Den markerte rentenedgangen siden desember er trolig en hovedårsak til oppsvinget i husholdningenes etterspørsel den siste tiden. Når rentene faller påvirker det husholdningenes etterspørsel gjennom flere kanaler:

- Inntektene til husholdningene påvirkes ved at både renteinntektene og renteutgiftene faller. Husholdningene har i utgangspunktet om lag like store rentebærende fordringer som gjeld, men en vesentlig del av fordringene, som pensjonssparing og livsforsikringer, er ikke tilgjengelige for husholdningene på kort sikt. I tillegg har husholdningene en del lån med fast rente. Dersom en ser bort fra denne typen fordringer og gjeld, kan husholdningenes nettogjeld ved utgangen av fjoråret anslås til drøyt 350 mrd. kroner. På kort sikt kan dermed en rentenedgang på 4½ prosentpoeng øke husholdningenes inntekter tilsvarende 12 mrd. kroner, eller drøyt 1½ pst. av disponibel inntekt, på årsbasis. Dette vil i vesentlig grad kunne trekke opp forbruksveksten. På lengre sikt vil rentendringer i liten grad påvirke husholdningenes inntekter.
- Rentenedsettelse gir en betydelig omfordeling av inntekt fra husholdninger med netto formue til husholdninger med netto gjeld. Dersom en kun ser på lån og bankinnskudd, antyder selv-

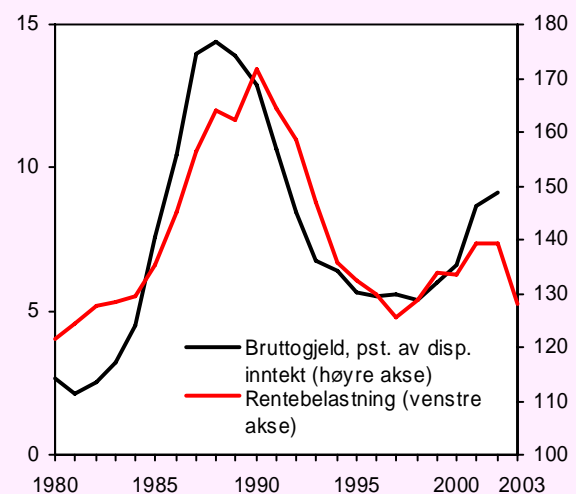


Figur 2.8 Husholdningenes tilpasning

Kilde: Statistisk sentralbyrå, TNS Gallup og Finansdepartementet.

Boks 2.3 Husholdningenes gjeldssituasjon

Ved utgangen av fjoråret hadde husholdningene netto finansiell formue tilsvarende knapt 45 pst. av disponibel inntekt. Dersom en også tar boligformen med i beregningen, kan husholdningene nettoformue anslås til om lag 375 pst. av disponibel inntekt. De siste fem årene har husholdningenes brutto gjeld økt med gjennomsnittlig 9 pst. årlig, langt mer enn inntektsveksten. Ved utgangen av fjoråret utgjorde husholdningenes samlede gjeld knapt 150 pst. av disponibel inntekt, nesten 20 prosentpoeng mer enn fem år tidligere. Det er særlig husholdninger med lavere og midlere inntekter som har økt låneopptakene de siste årene, og disse gruppene framstår derfor nå som mer sårbare overfor svingninger i renter og arbeidsmarkedet. Selv om husholdningenes gjeldsgrad nå er høy historisk sett, er andelen av inntekten husholdningene må bruke for å betale renter på lånene, nå på et relativt lavt nivå som følge av det lave rentenivået jf. figur 2.9. De siste månedene har det vært en viss tendens til økt gjeldsvekst for husholdningene, etter en viss nedgang fram til våren i år. Dersom dette gjenspeiler at husholdningene tilpasser sine låneopptak til dagens lave rentenivå, vil en normalisering av renten kunne innebære et betydelig konsolideringsbehov. Det vil kunne gi boligprisfall og en periode med lavere konsumvekst.

Husholdningenes gjeld og rentebelastningFigur 2.9 Husholdningenes gjeld og rentebelastning¹¹ Renteutgifter etter skatt som andel av husholdningenes disponible inntekt fratrukket renteutgifter.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Norges Bank og Finansdepartementet.

angivelsesstatistikk at husholdninger med netto gjeld får økte inntekter på anslagsvis 25 mrd. kroner ved en rentenedgang på 4½ prosentpoeng, mens husholdninger med netto formue får redusert sine inntekter med anslagsvis 10 mrd. kroner. Det er grunn til å tro at husholdninger med netto gjeld bruker en større andel av sin inntekt på konsum enn de som har netto formue, og omfordelingseffekter vil derfor kunne trekke opp forbruksveksten ved en rentenedgang.

- Lavere renter vil isolert sett trekke i retning av økte boligpriser og aksjekurser og dermed økt formue for husholdningene. Økt formue vil isolert sett trekke i retning av økt forbruk og lavere sparing. Hvor sterk virkningen på formuesprisene blir, vil bl.a. avhenge av hvorvidt rentendringen oppfattes som varig eller midlertidig.
- Lavere renter gjør det billigere å konsumere nå i forhold til senere. Dette trekker isolert sett i retning av lavere sparing.

Alt i alt trekker dette i retning av at rentenedgangen vil bidra til høy forbruksvekst framover. I tillegg tyder utviklingen i forventningsindikatorer og boligpriser på at husholdningene ser klart lysere på de økonomiske utsiktene nå enn de gjorde ved begynnelsen av året.

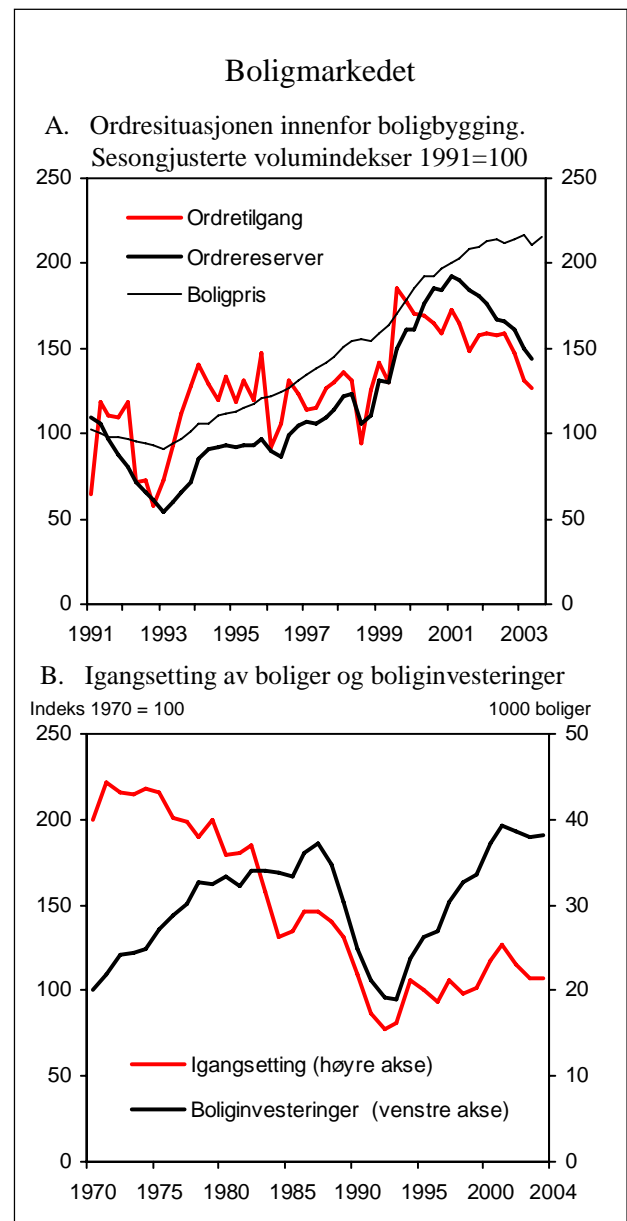
Veksten i det private forbruket fra 2002 til 2003 anslås til 3 pst. Anslaget innebærer en relativt sterk konsumvekst gjennom andre halvår i år. Veksten i husholdningenes disponible realinntekt anslås til 1¼ pst. i samme periode. Anslagene innebærer dermed at spareraten avtar fra 7 pst. i 2002 til 5½ pst. i 2003. Den relativt lave kjøpekraftsveksten i år må ses i sammenheng med at høye elektrisitetspriser i vinter gir relativt høy prisvekst på årsbasis.

Også i 2004 vil det lave rentenivået kunne stimulere husholdningenes etterspørsel. I tillegg ventes det relativt sterk vekst i husholdningenes kjøpekraft. Dette skyldes bl.a. at prisstigningen til neste år kan bli svært lav. Selv med en relativt moderat lønnsvekst vil dermed reallønnsveksten kunne bli høy. I tillegg vil en sterk realvekst i stønader til husholdningene trekke inntektsveksten opp. Alt i alt anslås husholdningenes disponible realinntekt å øke med 3½ pst. neste år. Det legges til grunn at den lave renten bidrar til en svak nedgang i husholdningenes sparerate, slik at konsumveksten tar seg opp til 3¾ pst.

Mot slutten av 1990-tallet økte boligprisene kraftig. Boligbyggingen endret seg imidlertid lite, noe som må ses i sammenheng med mangel på byggeklare tomter og betydelig mangel på kvalifisert arbeidskraft innenfor byggebransjen. I 2000 og

2001 tok imidlertid boligbyggingen seg markert opp, til en topp på drøyt 25 000 boliger i 2001. Siden har igangsettingen avtatt klart. Både lavere boligeterspørsel fra husholdningene og nedtrappingen av byggingen av omsorgsboliger har bidratt til dette. *Boliginvesteringene* falt i 2002 med drøyt 4 pst. Også i 2003 ligger det an til en relativt svak utvikling i boligbyggingen.

Tilgjengelig korttidsstatistikk tyder på at nedgangen i igangsettingen har fortsatt så langt i år. I første halvår var antall igangsatte boliger 1 pst. lavere enn i samme periode i fjor, og i 2. kvartal tilsvarte den sesongjusterte igangsettingen et årnsnivå på drøyt 21 500 boliger. Det er imidlertid store variasjoner geografisk, med en oppgang så langt i år i



Figur 2.10 Boligmarkedet

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Norges Bank, Norges Eiendoms- meglerforbund og Finansdepartementet.

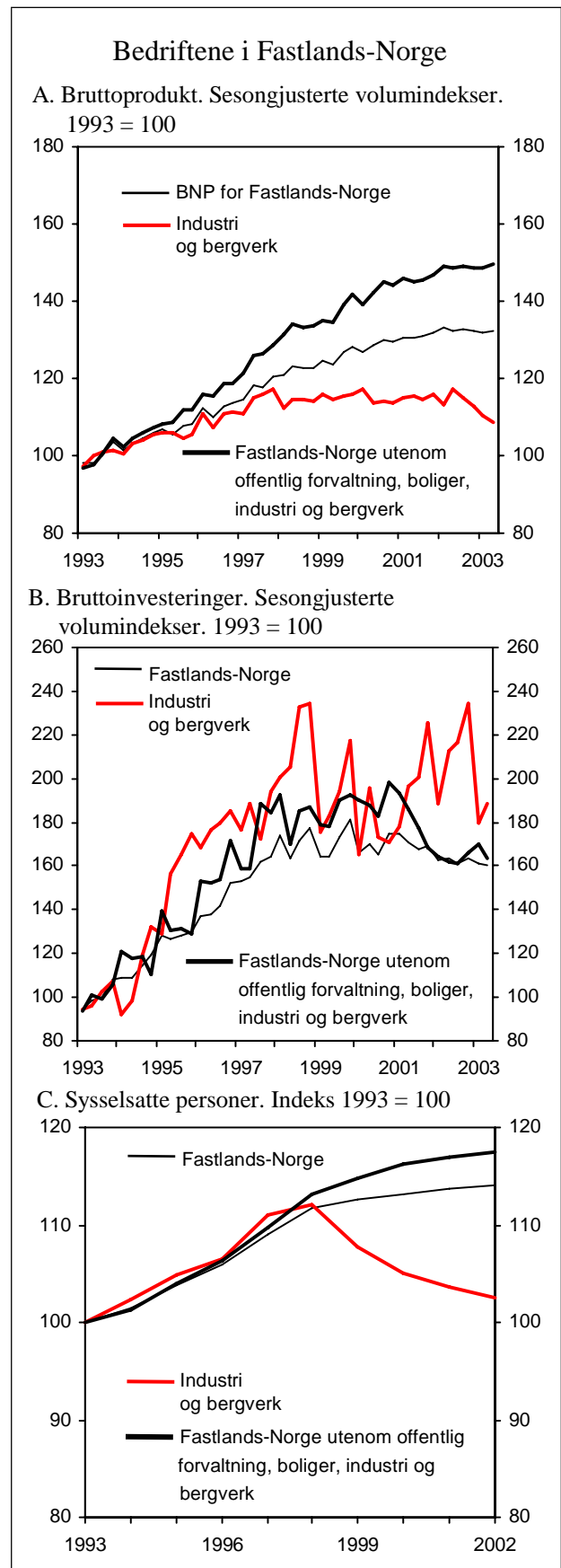
Oslo og på Sør- og Vestlandet og nedgang i Nord-Norge og i de øvrige østlandsfylkene. Boligprisutviklingen gjenspeiler den relativt svake utviklingen i boligmarkedet i første halvår i år. Gjennom vintermånedene og fram til mai sank boligprisene sesongjustert med knapt 4 pst. Siden har boligprisene tatt seg noe opp, i takt med lavere renter. I august var likevel boligprisene kun ½ pst. høyere enn ett år tidligere.

Flere forhold trekker i retning av at boligbyggingen vil ta seg noe opp framover. Rentenivået er lavt. I tillegg anslås husholdningenes inntektsvekst å ta seg opp neste år. Ordresituasjonen tilsier imidlertid ikke noe snarlig oppgang. Ved utgangen av 2. kvartal i år var byggenæringens ordreserver av boliger 10 pst. lavere enn ett år tidligere. Heller ikke utviklingen i ordretilgangen trekker i retning av noe snarlig omslag. I tillegg rapporterer boligbyggerne om problemer med å selge nye boligprosjekter. Dette kan trekke i retning at det fortsatt vil ta noe tid før det lave rentenivået og økt optimisme i husholdningssektoren gir seg utslag i økt igangsetting. I denne meldingen er det lagt til grunn at boligbyggingen tar seg noe opp mot slutten av året og at veksten fortsetter gjennom 2004. Forløpet innebærer en årlig igangsetting på 21 500 boliger både i år og neste år. Sammen med forutsetninger om noe høyere gjennomsnittsareal, moderat vekst i rehabiliteringsinvesteringer og en viss standardheving, innebærer anslagene en nedgang i boliginvesteringene på 2 pst. fra 2002 til 2003 og en tilsvarende oppgang fra 2003 til 2004.

2.3.2 Bedriftene i fastlandsøkonomien

Produksjonen i fastlandsbedriftene har utviklet seg svakt de siste par årene, særlig innen industri, bygg og anlegg, samferdsel og annen tjenesteyting. På den annen side har produksjonen i varehandelssektoren vist en mer positiv utvikling. Svak produktionsvekst har bidratt til nedgang i investeringene i fastlandsbedriftene, og fra toppnivået i 4. kvartal 1999 har investeringene falt med 15 pst. Bedriftsinvesteringene var imidlertid i første halvår i år fortsatt 23 pst. høyere enn gjennomsnittet på 1990-tallet.

Ifølge det kvartalsvise nasjonalregnskapet var *bruttoproduksjonen* i fastlandsbedriftene i første halvår i år 1,5 pst. lavere enn samme periode i fjor. Nedgangen var sterkest innen elektrisitetsforsyning, industri og bygg og anlegg. Produksjon av elektrisitet har hittil i år falt med 20 pst., noe som må ses i sammenheng med oppbygging av vannmagasinene, som hadde svært lav beholdning ved inngangen av året. Det har vært en svak økning i pro-



Figur 2.11 Bedriftene i Fastlands-Norge

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

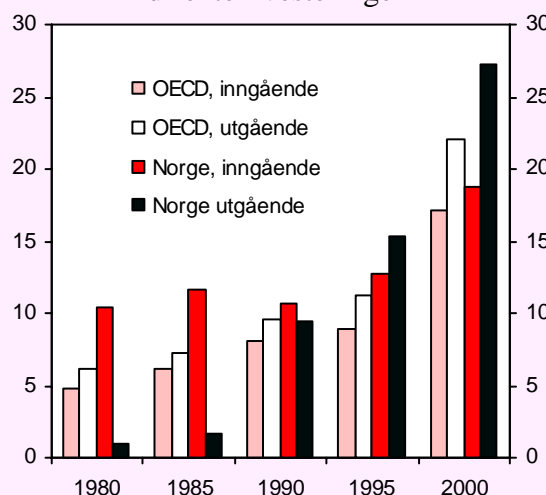
Boks 2.4 Direkteinvesteringer

Internasjonalisering av produksjonen stimulerer til overføring av teknologi, innovasjon og øker konkurransen i markedene. Norge har tradisjonelt sett vært netto importør av utenlandske direkte investeringer. Utenlandske investeringer har vært viktige for oppbygging av både kraftsektoren og oljesektoren i Norge, fordi kapitalbehovet ved oppbyggingen av disse næringene har oversteget innenlandsk sparing. I de senere årene har det imidlertid vært høyere vekst i norske direkteinvesteringer¹ i utlandet enn i utenlandske direkteinvesteringer i Norge jf. fig. 2.12. Den sterke veksten i de utgående direkteinvesteringene reflekterer at norske bedrifter i større grad etablerer virksomhet i utlandet, dels for å redusere kostnader, men også for å komme nærmere viktige eksportmarkeder.

Både i OECD-området og i Norge var det en sterk vekst i direkteinvesteringer i siste halvdel av 1990-tallet. Dette må ses i sammenheng med at restriksjoner mot kapitalbevegelser og utenlandsk eierskap ble kraftig redusert i mange land på 1990-tallet. Fra 2000 til 2002 avtok både inngående og utgående investeringsstrømmer kraftig. Viktige årsaker til nedgangen i direkteinvesteringer i disse årene er fallet i aksjekursene, den svake veksten i mange store land og økt geopolitisk usikkerhet. Også i Norge har utgående og inngående direkteinvesteringer avtatt kraftig de siste årene, men utgående direkteinvesteringene tok seg opp i 2002. Inngående investeringer til Norge

har fortsatt å avta, og målt i pst. av BNP har nedgangen vært større i Norge enn for OECD-området. At norske direkteinvesteringer i utlandet har holdt seg oppe kan skyldes at norske bedrifter i økende grad flytter produksjonen til andre land som følge av de siste års betydelige svekkelse av norsk industris kostnadmessige konkurransevne.

Beholdning av direkteinvesteringer



Figur 2.12 Beholdninger av direkteinvesteringer. Prosent av BNP
Kilde: UNCTAD.

¹ Direkteinvesteringer er i statistikken definert som investeringer der et enkelt utenlandsk/norsk selskap eier over 10 pst. av egenkapitalen i et norsk/utenlandsk selskap.

duksjonen innenfor varehandel, samferdsel og primærnæringene.

Investeringsene i fastlandsbedriftene var om lag uendret i første halvår i år sammenliknet med samme periode i fjor. Investeringsene innen industri, varehandel, finansiell- og annen privat tjenesteyting har falt kraftig, mens investeringene innen elektrisitetsforsyning, samferdsel, primærnæringene og bygg og anlegg har økt.

Anslagene for *industrien* bygger på at veksten hos våre viktigste handelspartnere tar seg noe opp igjen fra neste år, jf. avsnitt 2.2. Dette vil isolert sett gi sterkere vekst i etterspørselen etter norske eksportvarer. For øvrig bygger anslagene for industrien på følgende vurderinger:

- Oljeinvesteringene er anslått å vokse markert både i inneværende år og neste år. Dette vil gi positive impulser i leverandørindustrien.
- De høye elektrisitetsprisene i vinter bidro til at

bedrifter i den kraftkrevende industrien reduserte sin produksjon og solgte elektrisk kraft. Det er medvirkende til at industriproduksjonen i første halvår i år lå nærmere 5 pst. under samme periode i fjor. Lavere kraftpriser neste år vil isolert sett bidra til økt industriproduksjonen.

- Økt produksjonskapasitet ved Hydro aluminium Sunndal, Elkem aluminium Mosjøen, Norzink i Odda og Nikkel Falconbridge bidrar til å trekke opp industriproduksjonen både i år og neste år.

Alt i alt anslås det et fall i industriproduksjonen på om lag 1,8 pst. i år og en svak oppgang neste år.

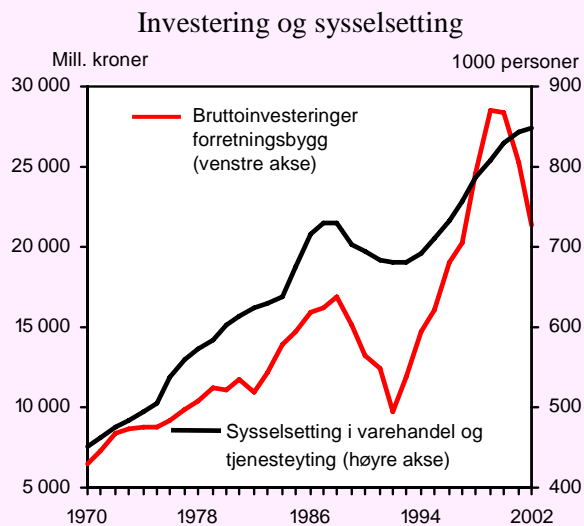
Investeringsene i industri og bergverk ventes å falle med 16 pst. fra 2002 til 2003 ifølge Statistisk sentralbyrås investeringstelling. Det er først og fremst reduserte investeringene innen næringene skip og rigger, metaller, og verkstedprodukter som

Boks 2.5 Investeringer i forretningsbygg

Investeringene i forretningsbygg utgjør en viktig del av etterspørselen rettet mot bygge- og anleggsgnæringen og er således av stor betydning for aktiviteten i denne sektoren. Investeringene i forretningsbygg, som tradisjonelt har variert betydelig over konjunktursyklusen, har vist en avtakende trend siden 1999, jf. figur 2.13. Den moderate utviklingen i fastlandsøkonomien de siste årene har redusert etterspørselen etter forretningsbygg. I tillegg er flere bygg blitt ferdigstilt de siste par årene som ble igangsatt da etterspørselen etter kontorbygg var vesentlig høyere enn i dag. Dette har medført at antall kvadratmeter ledige kontorlokaler ifølge Eiendomspar er mer

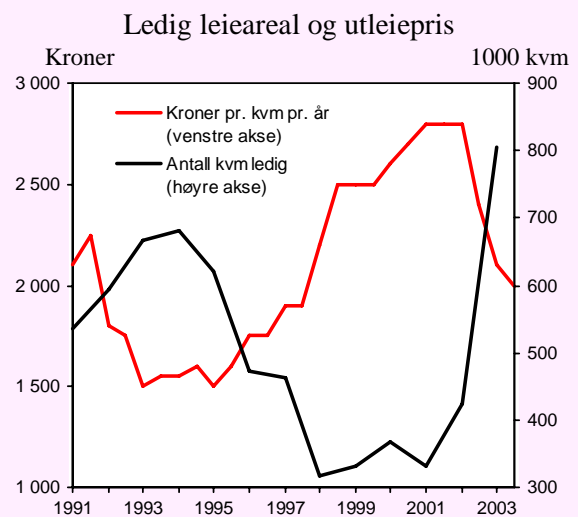
enn doblet på to år, og leieprisene har falt. For bygg med høy standard og attraktiv beliggenhet (prestisjebygg) i Oslo-området har leieprisene falt med nesten 30 pst. siden toppåret 2001. Leieprisene for andre typer bygg og i andre deler av landet har utviklet seg noe mindre dramatisk, men også for disse har leieprisene falt kraftig.

Overkapasitet og lave leiepriser vil trolig bidra til at investeringene i forretningsbygg blir lave framover. Dette bekreftes også av lave igangsettingstall for forretningsbygg så langt i år. På den andre siden vil lave renter redusere lånekostnadene og bidra til at etterspørselen tar seg opp.



Figur 2.13 Investeringer i bygg og sysselsetting i varehandel og tjenesteyting

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 2.14 Ledig leieareal og utleiepris for prestisjebygg i Oslo-området

Kilde: OPAK, Eiendomspar og Dagens Næringsliv.

bidrar til det kraftige fallet i industriinvesteringene i 2003. I motsatt retning trekker høyere investeringer innen av kjemiske råvarer og treforedling. I denne meldingen er det lagt til grunn at industriinvesteringene vil falle med 16 pst. i år og ytterligere 11 pst. neste år.

Den samlede produksjonen innenfor *varehandel og tjenesteytende næringer* økte i gjennomsnitt med i overkant av 7 pst. pr. år gjennom andre del av 1990-tallet, hovedsakelig som følge av sterk vekst i innenlandsk etterspørsel, men også pga. en betydelig vekst i eksporten av tjenester. De seneste årene har produksjonsveksten i disse næringene avtatt

noe. Økt vekst i innenlandsk etterspørsel, og da særlig i privat forbruk, ventes å bidra til økt aktivitet i både varehandelen og andre tjenesteytende næringer framover. Investeringene innenfor varehandelen og tjenesteytende næringer har falt de siste årene etter å ha vokst kraftig gjennom hele 1990-tallet. Særlig har nedgangen vært sterk for forretningsbygg, der igangsettingen har falt med nærmere 40 pst. det siste året. Mange ledige kontorlokaler og lave leiepriser tilsier at det kan ta tid før investeringene tar seg opp, jf. boks 2.5.

Produksjonen i bygge- og anleggssektoren var om lag uendret i 2002 etter en moderat økning året

før. I årets første 6 måneder har produksjonen i bygge- og anleggssektoren avtatt med på 1,3 pst., som følge av en ytterligere nedgang for bygg.

Produksjonen av nybygg falt med 3,5 pst. i fjor, etter å ha økt markert i 2001. Rehabilitering av bygg har utviklet seg i motsatt retning, og økte med 1,9 pst. i fjor mot en nedgang på 2,6 året før. Ordretilgangen for bygg har utviklet seg svakt de siste kvartalene, særlig innen driftsbygg. Imidlertid tok ordretilgangen for driftsbygg seg markert opp igjen i 2. kvartal i år, noe som kan tyde på økt produksjon framover. I samme retning trekker økte ordreserver ved utgangen av 2. kvartal i år. Ordreservene for bygg er om lag 7 pst. høyere enn på samme tid i fjor og ligger på et høyt nivå.

I anleggsbransjen har produksjonen økt kraftig hittil i år. Dette må imidlertid ses i sammenheng med at Mesta AS er skilt ut som et eget privat selskap fra Statens vegvesen, og er inkludert i statistikken som privat virksomhet fra 1. kvartal i år. Produksjonen innen anleggsbransjen utenom Mesta AS falt i 1. kvartal. Alt i alt anslås det om lag uendret produksjon i bygge- og anleggsnæringen i år og en vekst på vel 2 pst. neste år.

Bruttoproduktet i *primærnæringene* økte svak i 2002, etter et moderat fall gjennom de to foregående årene. Dette må ses i sammenheng med økt produksjon innen fiskeoppdrett, mens produksjonen innen jordbruk og skogbruk falt. Ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall økte den samlede produksjonen i primærnæringene med 1,7 pst. i første halvår i 2003. Produksjonen av laks har økt kraftig så langt i år. Imidlertid har den sterke kronekursen, samt prisfall som følge av økt konkurranse svekket lønnsomheten i denne næringen de siste årene. Det anslås derfor redusert produksjon av oppdrettsfisk neste år. Alt i alt ventes produksjonen i primærnæringene å øke med 2,4 pst. i år for så å falle med 1,6

pst. til neste år. Det er i hovedsak produksjonen av fisk som bidrar til å trekke veksten ned i 2004. Investeringene i primærnæringene falt med 6,6 pst. i 2002, men har økt kraftig så langt i år. Investeringene i primærnæringene anslås å øke med vel 8 pst. i år for så å falle med 2 pst. neste år.

Lagerinvesteringene i nasjonalregnskapet fanger opp statistiske avvik i tillegg til reelle lagerendringer, og viser ofte store svingninger. Dette har i noen grad sammenheng med at lagerinvesteringene benyttes til å avstemme regnskapet, slik at samlet tilgang blir lik samlet anvendelse. Økte lagerinvesteringer bidro i fjor til å trekke opp aktiviteten i norsk økonomi ifølge de foreløpige nasjonalregnskapstallene.

Statistisk sentralbyrås revisjon av nasjonalregnskapstallene for årene 1970–1978 publisert i 2001 innebar en betydelig oppjustering av veksten i BNP for Fastlands-Norge på 1970-tallet sammenliknet med tidligere publiserte tall. Tilsvarende innebar revisjonen av nasjonalregnskapstallene for årene 1991–2001 i juni 2002 en betydelig oppjustering av veksten i BNP for Fastlands-Norge på 1990-tallet. I tillegg bidro en ny revisjon av nasjonalregnskapstallene for årene 1970–1991 i november 2002 til mindre justeringer av BNP-veksten for denne perioden. Dette har bidratt til å trekke opp tallene for *produktivitetsveksten* i begge tiårsperiodene, spesielt innenfor tjenesteytende sektorer. Det var særlig sterk produktivitetsvekst i detaljhandel og finansiell tjenesteyting som trakk den samlede produktivitetsveksten opp på 1990-tallet. Disse næringene gikk gjennom en omfattende teknologisk og markedsmessig utvikling på 1990-tallet.

Ifølge nasjonalregnskapstall økte *arbeidskraftsproduktiviteten* i fastlandsøkonomien med 2,3 pst. i fjor, som om lag er på linje med gjennomsnittet på 1990-tallet. For 2003 anslås produktivitetsveksten å

Tabell 2.6 Produktivitetsutviklingen i Fastlands-Norge¹. Prosentvis endring fra året før

	Årlig gjennomsnitt						
	1971–1980	1981–1990	1991–2001	1971–2001	2002	2003	2004
<i>Arbeidsproduktiviteten:</i>							
Fastlands-Norge	3,3	1,5	2,5	2,5	2,3	1,6	2,3
Private fastlandsnæringer ²	2,9	1,7	3,0	2,5	2,2	2,4	3,1
<i>Total faktorproduktiviteten:</i>							
Fastlands-Norge	2,3	0,8	2,3	1,8	1,7	1,0	2,1
Private fastlandsnæringer ²	2,2	1,1	2,6	2,0	1,7	1,9	3,0

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 bolig, primærnæringer og elektrisitetsforsyning

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

bli relativt lav. Dette må ses i sammenheng med svak utvikling i aktiviteten i fastlandsøkonomien. I tillegg ventes elektrisitetsproduksjonen å bli lav, noe som trekker ned veksten i BNP for Fastlands-Norge sett under ett. Fra tabell 2.6 framgår det at produktivitsveksten i private fastlandsnæringer utenom bolig, primærnæringer og elektrisitetsforsyning i 2003 vil ligge mer på linje med det historiske gjennomsnittet. I 2004 ventes høyere aktivitetsvekst og normalisering av elektrisitetsproduksjonen å bringe produktivitsveksten opp, om lag på samme nivå som i de siste ti årene.

Utviklingen i *total faktorproduktivitet* (TFP) gir uttrykk for hvor stor del av produksjonsveksten som kan føres tilbake til andre forhold enn endringer i de primære produksjonsfaktorene arbeidskraft og kapital. Dette produktivitsmålet vil, i motsetning til arbeidskraftsproduktiviteten, ikke påvirkes av bidraget til utviklingen i verdiskapingen fra endringer i kapitalbeholdningen. For private fastlandsnæringer utenom bolig, primærnæringer og elektrisitetsforsyning anslås det en vekst i total faktorproduktivitet i framskrivingsperioden under ett som er på linje med veksten de siste 30 årene.

2.3.3 Offentlig konsum og investeringer

Offentlig konsum anslås nå å øke med 0,7 pst. fra 2002 til 2003. Dette er om lag som anslått i Nasjonalbudsjettet 2003, og klart lavere enn den gjennomsnittlige veksten på 2¼pst. pr. år i foregående femårsperiode. For 2004 tilsier det økonomiske

oplegget i denne meldingen en vekst i offentlig konsum på 2,0 pst.

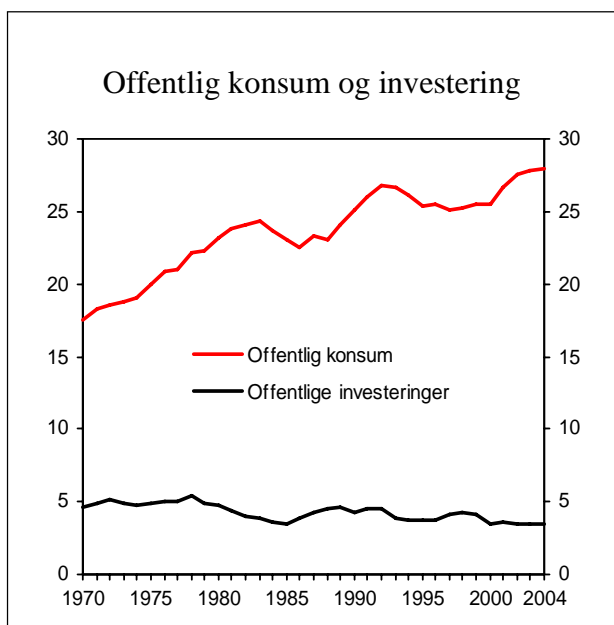
For *utførte timeverk i offentlig forvaltning* ventes en nedgang på -0,6 pst. fra 2002 til 2003, mens veksten fra 2003 til 2004 anslås til 1,3 pst. Reduksjonen i timeverkene fra 2002 til 2003 har bl.a. sammenheng med at produksjonsdelen av Statens vegvesen er skilt ut som eget selskap (MESTA AS), jf. boks 2.7.

Bruttoinvesteringene i offentlig forvaltning anslås å øke med 1,3 pst. fra 2002 til 2003, som er noe mer enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2003. Oppjusteringen av anslaget skyldes noe høyere vekst enn tidligere anslått i kommunale investeringer. For 2004 anslås bruttoinvesteringene i offentlig forvaltning å vokse med 1,5 pst. Samlet offentlig etterspørsel, dvs. summen av offentlig konsum og bruttoinvesteringer, anslås å øke med 0,8 pst. i 2003 og 2,0 pst. i 2004.

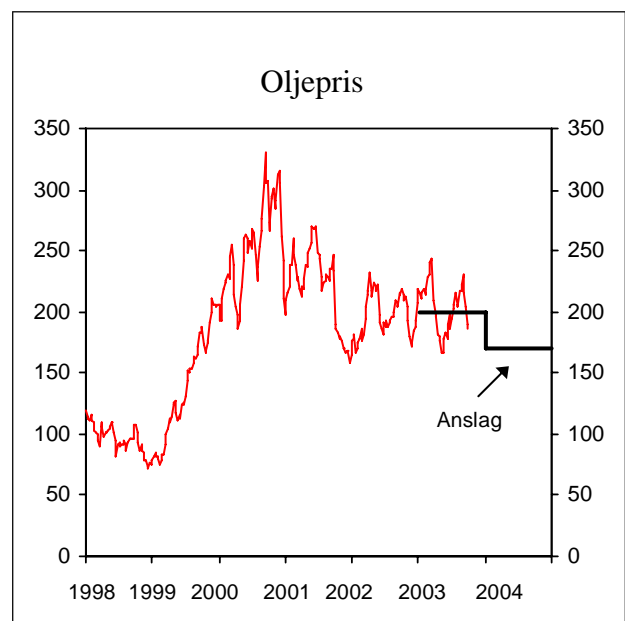
Målt som andel av Fastlands-Norges BNP, økte offentlig konsum relativt jevnt på 1970- og 1980-tallet, før det stabiliserte seg tidlig på 1990-tallet, jf. figur 2.10. I fjor tilsvarte denne delen av offentlig etterspørsel 27,5 pst. av BNP for Fastlands-Norge mot 17,6 pst. i 1970. Samtidig utgjorde bruttoinvesteringene i fjor 3,5 pst. av BNP for Fastlands-Norge mot 4,7 pst. i 1970.

2.4 Petroleumsvirksomheten

Gjennomsnittlig oljepris hittil i år har vært 28,7 USD pr. fat eller 205 kroner. Etter en oljepris på



Figur 2.15 Konsum og investeringer i offentlig forvaltning. Prosent av BNP for Fastlands-Norge
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 2.16 Spotpris for Brent Blend. Kroner pr. fat
Kilde: EcoWin.

over 30 USD pr. fat fram mot krigsutbruddet i Irak, falt prisene markert i løpet av krigen. Deretter har prisene steget til rundt 30 USD pr. fat i august, før de igjen falt noe tilbake i september, jf. figur 2.16. Den 26. september var prisen 27,3 USD pr. fat eller 191 kroner. De relativt høye oljeprisene de siste månedene må ses i sammenheng med at oljeeksporten fra Irak fremdeles er på et lavt nivå, at oljelagrene har vært lave, og at OPEC (ekskl. Irak) har vist god kvotedisiplin den siste tiden. Oljeprisen framover vil bl.a. kunne bli påvirket av følgende forhold:

- Den viktigste enkeltfaktoren i oljemarkedet er OPECs evne og vilje til å justere sin produksjon, slik at organisasjonen kan opprettholde prisen i sitt angitte prisleie. I august produserte OPEC (ekskl. Irak) om lag det de selvpålagte kvotene på 25,4 mill fat pr. dag tilsier. Den 24. september besluttet OPEC å kutte sine kvoter med 900 000 fat pr. dag fra 1. november.
- Gjenoppbyggingen av oljeindustrien i Irak ser ut til å ta lenger tid enn ventet. Mangel på et stabilt styre, generelle sikkerhetsproblemer og sabotasje mot oljeinstallasjoner bidrar til å forsinke oppbyggingen. Ifølge International Energy

Agency (IEA) utgjorde oljeproduksjonen i første halvdel av september omkring halvparten av nivået før krigen.

- Råoljelagrene i USA er på et svært lavt nivå, mens lagrene av både bensin og fyringsolje ligger noe under gjennomsnittet de fem siste årene.
- Både Energy Information Administration (EIA) og IEA anslår den globale etterspørselsveksten etter olje i år til om lag 1,5 pst., mens vekstanslagene er om lag 1,4 pst. til neste år. Institusjonene venter også at produksjonsøkningen i landene utenfor OPEC til neste år blir høyere enn anslått global etterspørselsvekst.

Med bakgrunn i svak produksjonsvekst i Irak, fortsatt behov for oppbygging av oljelagrene, samt kutt i OPECs kvoter fra 1. november, forventes det at oljeprisen holder seg relativt høy ut 2003. Dette er i tråd med priser på futuresmarkedet i London, der det nå betales 186 kroner pr. fat råolje levert i desember i år. Økt produksjon både i Irak og i landene utenfor OPEC ventes å bidra til lavere priser neste år. Den gjennomsnittlige oljeprisen i 2003 anslås nå til 200 kroner pr. fat. Dette er 10 kroner høy-

Tabell 2.7 Hovedtall for petroleumsvirksomheten

	2002	2003	2004	2007	Virkning av en 10 kroners endring i oljeprisen i 2004
<i>Forutsetninger:</i>					
Råoljepris, kroner pr. fat	198	200	170	147	
Produksjon, mill. Sm ³ o.e	259	260	262	267	
– Råolje og NGL	193	188	187	169	
– Naturgass	65	72	75	99	
<i>Mrd. kroner:</i>					
Eksportverdi ¹	271,3	283,7	250,3	217,6	12,1
Påløpte skatter og avgifter ²	90,0	93,1	75,8	60,3	7,7
Betalte skatter og avgifter ²	89,7	95,1	84,3	60,8	3,8
Netto inntekt SDØE	74,8	66,1	54,1	45,3	3,9
Statens netto kontantstrøm ³	169,2	165,9	143,5	110,5	7,7
<i>Mrd. kroner, 2000-priser:</i>					
Investeringer i oljevirksomheten	52,3	64,0	71,4	34,9	
Etterspørsel mot fastlandsøkonomien, pst. endring fra året før	12,5	22,0	12,1	-36,2	

¹ Råolje, naturgass, NGL og rørtransport.

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

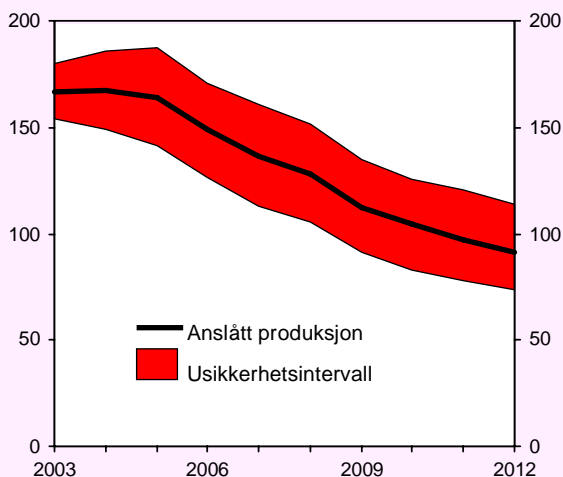
³ Summen av betalte skatter og avgifter, netto innbetalinger fra Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) i petroleumsvirksomheten og betalt aksjeutbytte fra Statoil. I tillegg inngår statlige tilskudd i henhold til fjerningstilskuddsloven og engangsoppgjør i forbindelse med salg av SDØE-andeler i 2002, mens administrasjonskostnader i forbindelse med Petoro AS inngår i 2002 og 2003.

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

Boks 2.6 Usikkerhet i anslagene for petroleumsproduksjon

Anslagene for produksjon av petroleum som legges til grunn i Regjeringens budsjettdokumenter, er basert på forventede verdier. For å komme fram til de forventede verdiene må en blant annet anslå produksjon og nedstengningstidspunkt for gjenværende innretninger, utviklingen i utvinningsgraden, antall nye funn i året og når funnene blir innfaset. Alt dette gjør at anslagene blir usikre. I figur 2.17 er anslaget for oljeproduksjonen fram til 2012 gjengitt. Den heltrukne linjen viser forventet produksjonsnivå, mens det skraverte området illustrerer usikkerheten omkring forventet nivå. Usikkerhetsområdet framkommer ved hjelp av statistisk simulering basert på innrapporterte tall fra selskapene. Simuleringen er gjennomført slik at en med 80 pst. sikkerhet kan si at faktisk produksjon vil ligge innenfor det skraverte området. Som det framgår av figuren, er det om lag like stor sannsynlighet for at produksjonen skal bli høyere enn forventet verdi, som at den skal bli lavere enn forventningen. Det framgår også at usikkerheten målt i absolutte størrelser er om lag konstant gjennom perioden, noe som innebærer at den prosentvise usikkerheten øker over tid. I beregningene er det ikke tatt hensyn til usikkerheten knyttet til oljeprisutviklingen. Også anslaget for produksjon av salgbar gass er basert på forventede verdier. Her vil en foruten usikkerhetsfaktorene nevnt over, også stå overfor usikkerhet knyttet til markedsutviklingen og til framtidig transportkapasitet.

Usikkerhet i anslagene for oljeproduksjon

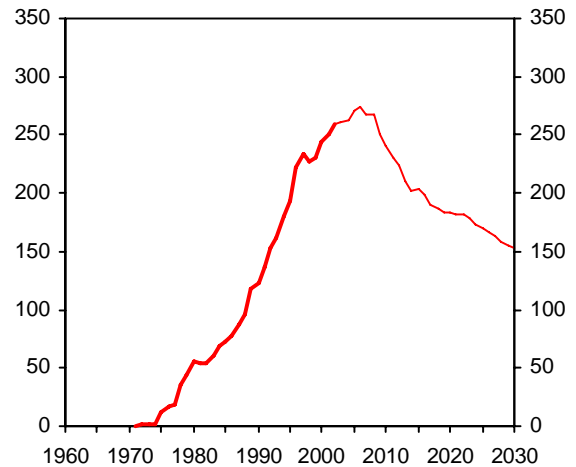


Figur 2.17 Oljeproduksjonsanslag med usikkerhetsintervall. Mill. Sm³ o.e.

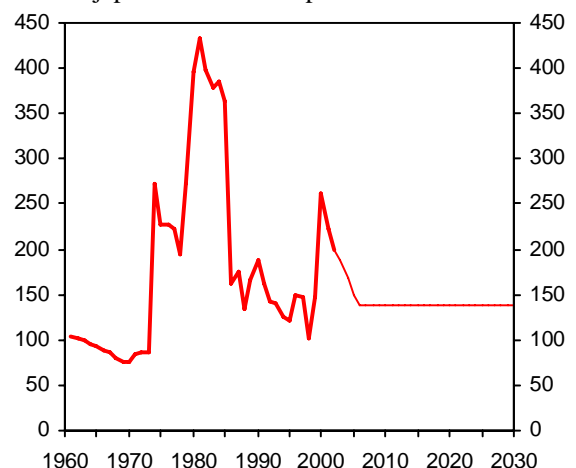
Kilde: Oljedirektoratet.

Petroleumsvirksomheten

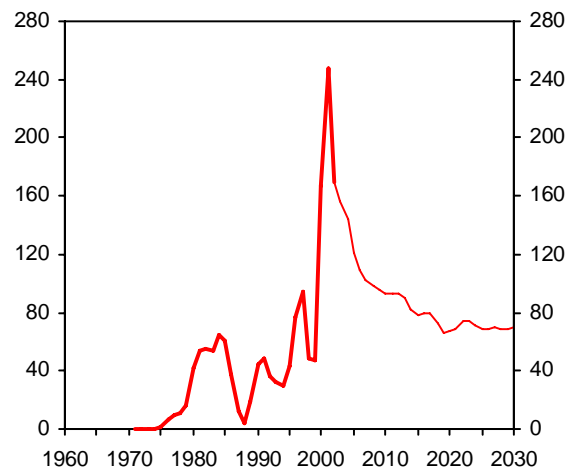
A. Produksjon av petroleum på norsk sokkel. Mill. Sm³ o.e.



B. Råoljepris. 2003-kroner pr. fat



C. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten. Mrd. 2003-kroner



Figur 2.18 Petroleumsvirksomheten

Kilde: Oljedirektoratet, Olje- og energidepartementet og Finansdepartementet.

ere enn anslaget i Revidert nasjonalbudsjett 2003. I 2004 anslås oljeprisen til 172 kroner pr. fat, som i Revidert nasjonalbudsjett. Deretter legges det beregningsteknisk til grunn at prisene synker gradvis til 140 2004-kroner fra og med 2006.

Petroleumsproduksjonen på norsk sokkel vil ifølge Oljedirektoratet komme opp i om lag 260 mill. standardkubikkmeter oljeekvivalenter (Sm^3 o.e.) i 2003. Av dette utgjør råolje 167 mill. Sm^3 o.e. (2,87 mill. fat per. dag), NGL 21 mill. Sm^3 o.e. og produksjon av salgbar gass 72 mill. Sm^3 o.e. I 2004 ventes en økning i produksjon av salgbar gass, mens produksjonen av råolje og NGL anslås om lag uendret fra året før. Totalt anslås petroleumsproduksjonen i 2004 å bli 262 mill. Sm^3 o.e. I forhold til anslagene i Revidert nasjonalbudsjett 2003 er totalproduksjonen i denne meldingen justert ned med 0,7 pst. i 2003 og 1,7 pst. i 2004. For inneværende år skyldes nedjusteringen lavere produksjon enn antatt på Draugen, Visund og Ekofisk. I tillegg har forsinkelser knyttet til boring av brønner på Snorre, og forskjøvet produksjonsstart for vanninjeksjonsplattformen på Valhall, bidratt til nedjusteringen av produksjonen. I 2004 er lavere anslag for produksjonen på Valhall, Snorre og Åsgard de viktigste årsakene til nedjusteringen. Det er i første rekke råoljeproduksjonen som er nedjustert. Petroleumsproduksjonen på norsk sokkel ventes å nå toppen i 2006, for deretter å falle jevnt i de påfølgende årene. Det er knyttet stor usikkerhet til den framtidige petroleumsproduksjonen, jf. boks 2.6.

Oljedirektoratet anslår de *totale utvinnbare ressursene* på norsk sokkel til 12,8 mrd. Sm^3 o.e. Av dette er om lag 3,5 mrd. Sm^3 o.e. solgt og levert. De gjenværende utvinnbare ressursene utgjør dermed 9,3 mrd. Sm^3 o.e. Anslaget på totale utvinnbare ressurser er nedjustert med 7,1 pst. i forhold til sist publiserte regnskap (31.12.2002). Nedgangen skyldes en reduksjon i anslaget for de uoppdagede ressursene i Norskehavet, samt en reduksjon i forventet volum som stammer fra tiltak for økt utvinning. Av de totale utvinnbare ressursene er 27 pst. solgt og levert, mens 29 pst. inngår i prosjekter som er godkjent. Anslåtte uoppdagede ressurser står for 26 pst. av de samlede ressursene.

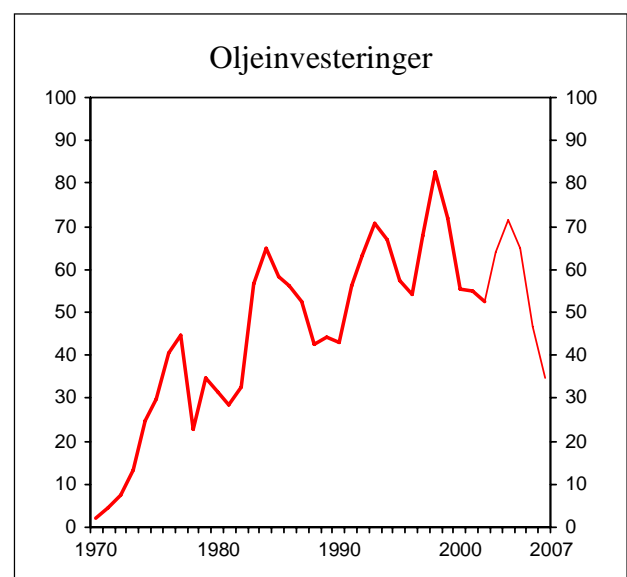
Verdien av *eksporten fra petroleumsvirksomheten, inklusive rørtransport*, ventes å bli på om lag 284 mrd. kroner i 2003, mens eksportverdien neste år anslås til 250 mrd. kroner. Deretter ventes et årlig fall i eksporten. I forhold til anslagene i Revidert nasjonalbudsjett 2003 er eksportverdien nedjustert med 1,5 pst. i år og 5,8 pst. til neste år.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås å bli 166 mrd. kroner i 2003. Av den totale kontantstrømmen står skatter og avgifter

for i underkant av 60 pst., netto inntekt fra SDØE for knappe 40 pst., og betalt utbytte fra Statoil for om lag 3 pst. Neste år ventes kontantstrømmen å falle til 143 mrd. kroner. I forhold til anslagene i Revidert nasjonalbudsjett 2003 er tallene for 2003 oppjustert med 4,9 pst., noe som skyldes høyere oljeprisanslag. Som følge av bl.a. lavere produksjon og høyere investeringer, er kontantstrømmen i 2004 nedjustert med 2,4 pst. Også i de påfølgende årene er kontantstrømmen noe nedjustert i forhold til tidligere anslag.

Totalformuen i petroleumsvirksomheten, definert som nåverdien av netto kontantstrøm fra petroleumssektoren, anslås til 1900 mrd. 2004-kroner. Av dette utgjør statens andel om lag 1800 mrd. 2004-kroner. I tråd med tidligere praksis er det lagt til grunn en realrente på 4 pst. i disse beregningene. Formuesanslagene gir grunnlag for en permanentinntekt, eller langsiktig årlig realavkastning, på om lag 76 mrd. 2004-kroner, hvorav statens andel utgjør om lag 70 mrd. 2004-kroner. Avkastning av formuen i Petroleumsfondet inngår ikke i disse beregningene. Ved utgangen av 2003 anslås den samlede kapitalen i fondet til om lag 857 mrd. kroner, noe som gir en forventet realavkastning på om lag 34 mrd. kroner.

Veksten i *petroleumsinvesteringene* fra 2002 til 2003 anslås nå til 22,3 pst.. Neste år ventes investeringene å vokse med ytterligere 11,5 pst., før de faller betydelig i de påfølgende årene. Petroleumsinvesteringene presenteres i denne meldingen eksklusive tjenester. I forhold til tilsvarende anslag gitt



Figur 2.19 Investeringer i oljevirksomheten. Mrd. 2000-kroner

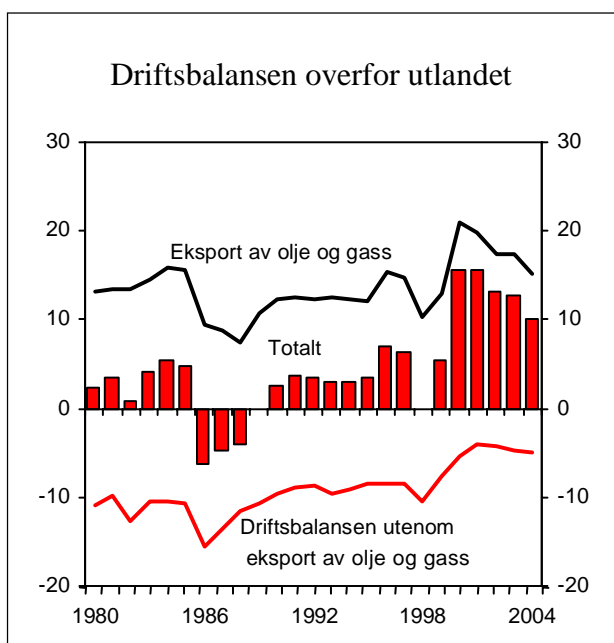
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

i Revidert nasjonalbudsjett 2003 er anslaget for 2003 svakt oppjustert, mens investeringstallene for 2004 viser en betydelig høyere vekst. Oppjusteringen i 2004 har bl.a. sammenheng med framskynding av investeringer på Ekofisk, tidligere innføring av flere prosjekter, to nye funn og økt leteaktivitet.

2.5 Utenriksøkonomien

2.5.1 Driftsbalansen overfor utlandet

Driftsregnskapet overfor utlandet har vist betydelige overskudd de siste årene som følge av høy oljepris og økende oljeproduksjon. Overskuddet var i 2002 vel 200 mrd. kroner, tilsvarende 13,2 pst. av BNP. Utenom olje- og gassvirksomheten viste driftsregnskapet et underskudd på nesten 62 mrd. kroner i 2002. Vare og tjenestebalansen svekket seg med om lag 10 mrd. kroner, mens rente- og stønadsbalansen styrket seg med 9 mrd. kroner. I de syv første månedene i år var det et overskudd på driftsregnskapet overfor utlandet på 112,5 mrd. kroner. Dette er 8,2 mrd. kroner mindre enn i samme periode i fjor. Nedgangen tilskrives i hovedsak en nedgang i rente- og stønadsbalansen, men også vare- og tjenestebalansen er svekket sammenliknet med 2002. Den negative utviklingen i nettoeksporten av andre varer har fortsatt så langt i år. Det anslås nå et overskudd på driftsregnskapet overfor utlandet på 202 mrd. kroner i år og 163 mrd. kroner



Figur 2.20 Driftsbalansen overfor utlandet. Prosent av BNP

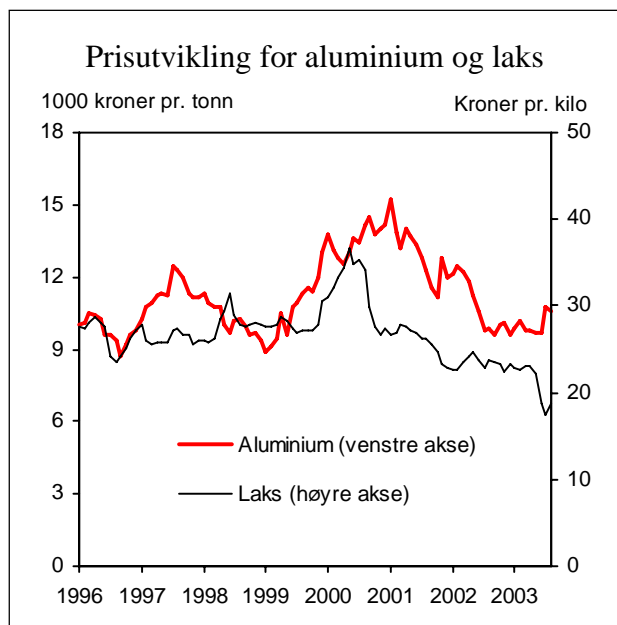
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

neste år. Nedgangen neste år må i hovedsak ses på bakgrunn av at det legges til grunn en nedgang i oljeprisen fra 200 kroner pr. fat i år til 170 kroner pr. fat neste år.

2.5.2 Eksport og import av tradisjonelle varer

Etter kraftig vekst midt på 1990-tallet har eksportvolumet av tradisjonelle varer steget mer moderat de siste årene. Siden 1998 har lønnsveksten i norsk industri vært betydelig høyere enn hos våre handelspartnere. Fram til sommeren 2000 ble dette delvis motvirket av at kronen svekket seg. Gjennom 2001 og 2002 styrket kronen seg, og sammen med fortsatt høy lønnsvekst bidro dette til en betydelig svekkelse av konkurranseevnen for industrien og andre konkurranseutsatte næringer. Selv om kronen har svekket seg igjen siden årsskiftet 2002–2003 er kostnadsnivået i norsk næringsliv fremdeles vesentlig høyere enn hos våre handelspartnere.

I første halvår i år var *eksportvolumet* ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall 0,8 pst. lavere enn for samme periode året før. Eksporten av ferdige fiskeprodukter falt med 6,5 pst. i første halvår i år sammenliknet med samme periode i fjor. Den siste utviklingen i videreferdige fiskeprodukter de to siste årene må ses i sammenheng med tilgangen på utenlandske råvarer og at konkurranseevnen for norsk industri er svekket. Etter en kraftig vekst i 2002 har også eksporten av elektrisitet falt kraftig. Eksporten av oppdrettsfisk, kjemiske råvarer og metaller trakk imidlertid i motsatt retning. I første halvår lå eksporten av oppdrettsfisk 13 pst. over gjennomsnittet for fjoråret. Økt konkurranse fra bl.a. Chile, samt etterspørselsfall fra EU har gitt et kraftig prisfall på laks de siste to årene. Næringen har forberedt tiltak for å redusere produksjonen og øke lønnsomheten. Lakseprisene og lakseeksporten har imidlertid tatt seg opp de siste ukene. Eksporten av metaller økte ifølge de foreløpige nasjonalregnskapstallene betydelig i første halvår etter en svak utvikling gjennom 2002. Dette til tross for at produksjonen av metaller i denne perioden falt i forhold til samme periode i fjor. Det grunn til å tro at den betydelige kapasitetsutvidelsen innen aluminiumsproduksjon vil bidra til økt eksport av metaller framover. Den samlede eksporten av tradisjonelle varer ventes å øke med 0,4 pst. i år og med 3,3 pst. til neste år. Til sammenlikning anslås markedsveksten i år til 3,2 pst. og 5,7 pst. til neste år. Oppgangen i eksportvolumet neste år må ses i sammenheng med at det i denne meldingen er lagt til grunn at veksten i internasjonal økonomi tar seg noe opp. Anslagene innebærer imidlertid at norske eksportører taper markedsandeler både i år og neste år.



Figur 2.21 Prisutvikling for aluminium og laks
Kilde: Statistisk sentralbyrå og EcoWin.

I første halvår i år falt *eksportprisene* i gjennomsnitt med 3,5 pst., sammenliknet med samme periode i fjor, etter et fall på 8,7 pst. fra 2001 til 2002. Nedgangen i eksportprisene må ses i sammenheng med at kronen styrket seg kraftig fra sommeren 2000 og fram til årsskiftet 2002–2003. Svekkelsen av kronen så langt i år vil bidra til høyere eksportpriser framover, men prisene på metaller ventes fortsatt å utvikle seg svakt framover, jf. fig. 2.23. Economist Intelligence Unit (EIU) venter at aluminiumsprisene, regnet i dollar, vil falle med 5,5 pst. neste år etter en svak økning i år. Det anslåtte fallet i aluminiumsprisene skyldes i stor grad en kraftig økning i kapasiteten innen aluminiumsproduksjon på verdensmarkedet. Nedgangen i prisene på laks i

år bidrar også til den svake utviklingen i eksportprisene. Alt i alt ligger det an til en nedgang i eksportprisene på hhv. 0,8 pst. i år og 0,4 pst. til neste år.

I 2002 tok *importen av tradisjonelle varer* seg opp til tross for svak vekst i norsk økonomi. Dette må ses i sammenheng med at den sterke kronkursen har gjort importerte varer billigere. I første halvår i år økte importvolumet med 3,6 pst. sammenliknet med samme periode i fjor. Det var særlig importen av elektrisitet, mat og råvarer som økte kraftig. Selv om kronkursen har svekket seg igjen, antas en relativt sterk vekst i innlandsk etterspørsel å bidra til å holde importen oppe. Alt i alt anslås importen av tradisjonelle varer å øke med 3,7 pst. i år, og med 4,2 pst. neste år.

Prisene på tradisjonelle importvarer har de siste årene i stor grad vært påvirket av kronkursen. Importprisene falt med nesten 8 pst. i fjor etter en liten nedgang også året før. Fallet i importprisene kan se ut til å ha stoppet noe opp gjennom første halvår i år. Dette må ses i sammenheng med svekkelsen av kronkursen siden årsskiftet. Basert på en viss oppgang i importprisene i andre halvår, anslås det at importprisene vil være om lag uendret i år. For 2004 antas importprisene å øke med 1,7 pst.

2.5.3 Skipsfarten og tjenestebalansen for øvrig

Skipsfartens netto fraktinntekter var 42,7 mrd. kroner i fjor. Dette er et fall på vel 7 mrd. kroner fra året før. Fallet må ses på bakgrunn av lave fraktrater i første halvår av 2002 bl.a. som følge av den internasjonale lavkonjunkturen. Hittil i år har netto fraktinntekter økt med 8,6 pst., og det er lagt til grunn en økning i nettofraktinntektene på 4,5 pst. i år. Årsakene til de økte fraktratene så langt i år er

Tabell 2.8 Nøkkeltall for handelen med andre varer. Prosentvis endring fra året før

	Årlig gj.snitt 1997–2001	2002	2003	2004
Eksportpris	2,5	-8,7	-0,8	-0,4
Importpris	0,6	-8,0	0,1	1,7
Bytteforhold ¹	1,9	-0,7	-0,9	-2,0
Eksportvolum	4,1	1,3	0,4	3,3
Import hos handelspartnerne	7,2	-0,1	3,2	5,7
Eksportmarkedsandel	-2,9	1,5	-2,7	-2,3
Importvolum	4,2	4,7	3,7	4,2
Hjemmemarkedsandel ²	-1,9	-2,5	-3,2	-2,5

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.

Kilde: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

bl.a. at oljelagrene er lave og at det har vært lav vekst i transportkapasiteten de siste årene. Dette slår nå ut i økte rater. Økt vekst internasjonalt vil trolig bidra til ytterligere vekst i fraktratene framover.

Utlendingers konsum i Norge falt med 3 pst. i fjor, etter en relativt svak utvikling siden midt på 1990-tallet. Den svake utviklingen de siste årene kan ha sammenheng med svekket konkurransevne for reiselivsbransjen etter flere år med høy kostnadsvekst. En generell nedgang i reisevirksomheten globalt sett som følge av terrorfrykt, krig i Irak og sykdommen Sars, har bidratt til å redusere utlendingenes utgifter ytterligere i år. For 2003 anslås det en volumvekst på 1,0 pst. og en prisvekst på 1,7 pst.

Nordmenns konsum i utlandet, som omfatter forbruk i utlandet i forbindelse med private reiser og tjenestereiser, har steget markert gjennom 1990-tallet, og økte kraftig også i fjor. Økningen må bl.a. ses i sammenheng med den sterke kronen. En høy inntektsvekst for husholdningene vil trolig bidra til fortsatt vekst i etterspørselen etter feriereiser framover. For i år og neste år legges det til grunn en vekst på henholdsvis 4,5 og 5 pst.

Eksport og import av andre tjenester omfatter tjenester i tilknytning til varehandel, finans, forsikring, konsulenttjenester og samferdsel. Eksporten av finans- og forretningstjenester økte i første halvår i år med 2,5 pst. sammenliknet med samme periode i fjor, mens eksporten av samferdselstjenester økte med 4,3 pst i samme periode. Alt i alt anslås det en økning i eksporten av andre tjenester i år på 3,7 pst., og en økning på 4,5 til neste år. Importen av andre tjenester falt i første halvår sammenliknet med samme periode i fjor. Import av samferdsel bidro negativt, mens import av finans- og foretningstjenester trakk i motsatt retning. Det anslås samlet sett en uendret vekst i år, og en økning på 2,5 pst. til neste år.

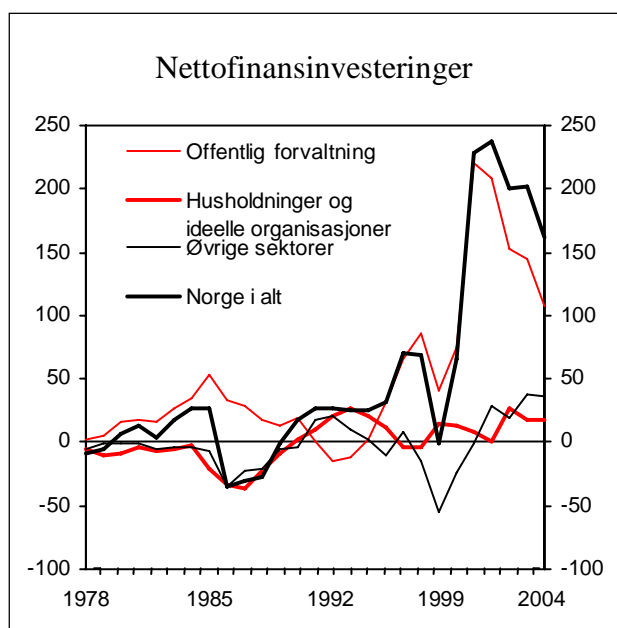
2.5.4 Norges nettofordringer og rente- og stønadsbalansen

Norge har siden 1995 vært i nettofordringsposisjon overfor utlandet. Ved siste årsskifte utgjorde nettofordringene vel 733 mrd. kroner, tilsvarende 48,2 pst. av BNP. Endringene i nettofordringene overfor utlandet tilsvarer overskuddet på driftsbalansen

Tabell 2.9 Driftsregnskapet overfor utlandet

	Mrd. kroner			Prosentvis endring fra året før			
				2003		2004	
	2002	2003	2004	Pris	Volum	Pris	Volum
Eksport	630,5	649,2	628,4	2,9	0,0	-4,8	1,7
Råolje og naturgass	264,8	276,4	241,8	5,1	-0,7	-13,0	0,5
Skip, plattformer, m.m.	9,7	9,8	9,4	15,7	-12,8	5,7	-9,6
Andre varer	199,8	199,0	204,8	-0,8	0,4	-0,4	3,3
Bruttoinntekter, skipsfart og oljeboringstjenester	77,5	81,2	85,0	4,7	0,0	4,7	0,0
Rørtransport	6,5	7,2	8,6	0,0	11,4	0,0	18,4
Utlendingers utgifter i Norge	18,3	18,8	19,2	1,7	1,0	1,3	1,0
Andre tjenester	53,8	56,7	59,6	1,6	3,7	0,7	4,5
Import	415,1	428,5	452,0	0,8	2,4	1,8	3,6
Skip, plattformer, m.m.	10,7	10,4	10,7	1,4	-4,3	1,9	0,4
Andre varer	272,8	282,9	299,7	0,2	3,5	1,6	4,2
Bruttoutgifter, skipsfart og oljeboringstjenester	41,8	42,3	44,1	3,6	-2,3	3,9	0,5
Nordmenns utgifter i utlandet	40,0	41,5	44,0	0,0	3,6	2,0	4,0
Andre tjenester	49,6	51,4	53,5	3,5	0,1	1,5	2,5
Eksportoverskudd	215,4	220,6	176,4				
Rente- og stønadsbalansen	-14,8	-18,4	-13,5				
Overskudd på driftsregnskapet	200,6	202,2	162,9				

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 2.22 Nettofinansinvesteringer etter sektor. Mrd. kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

korrigeret for netto kapitaloverføringer til utlandet, endringer i fordringer og gjeldsposter forårsaket av valutakursendringer og andre omvurderinger.

Oppgang i aksjekursene har bidratt til at nettofordringene overfor utlandet har økt med om lag 150 mrd. kroner i første halvår i år, mens overskuddet på driftsbalansen var på 98 mrd. kroner i samme periode. Basert på framskrivingene i denne meldingen vil nettofordringene øke sterkt i årene framover, og anslås til 80 pst. av BNP ved utgangen av 2004.

Underskuddet på rente- og stønadbalansen anslås til om lag 18 mrd. kroner i 2003, etter et underskudd på nærmere 15 mrd. kroner i fjor. Hvis en holder bevilgningen til bistand utenom, var underskuddet på rente- og stønadbalansen i fjor vel 1 mrd. kroner.

2.5.5 Netto finansinvesteringer og nettokapitalutgang fordelt på sektor

Overskuddet på driftsbalansen pluss netto kapitaloverføringer fra utlandet til Norge motsvares av like store netto finansinvesteringer for de innenlandske sektorene samlet. For den enkelte sektor er netto finansinvesteringene definert som sektorens sparing fratrukket netto realinvesteringer. Innenlandske sektors samlede netto finansinvesteringer var om lag 200 mrd. kroner i 2002 og for 2003 anslås nettofinansinvesteringene til å være om lag uendret.

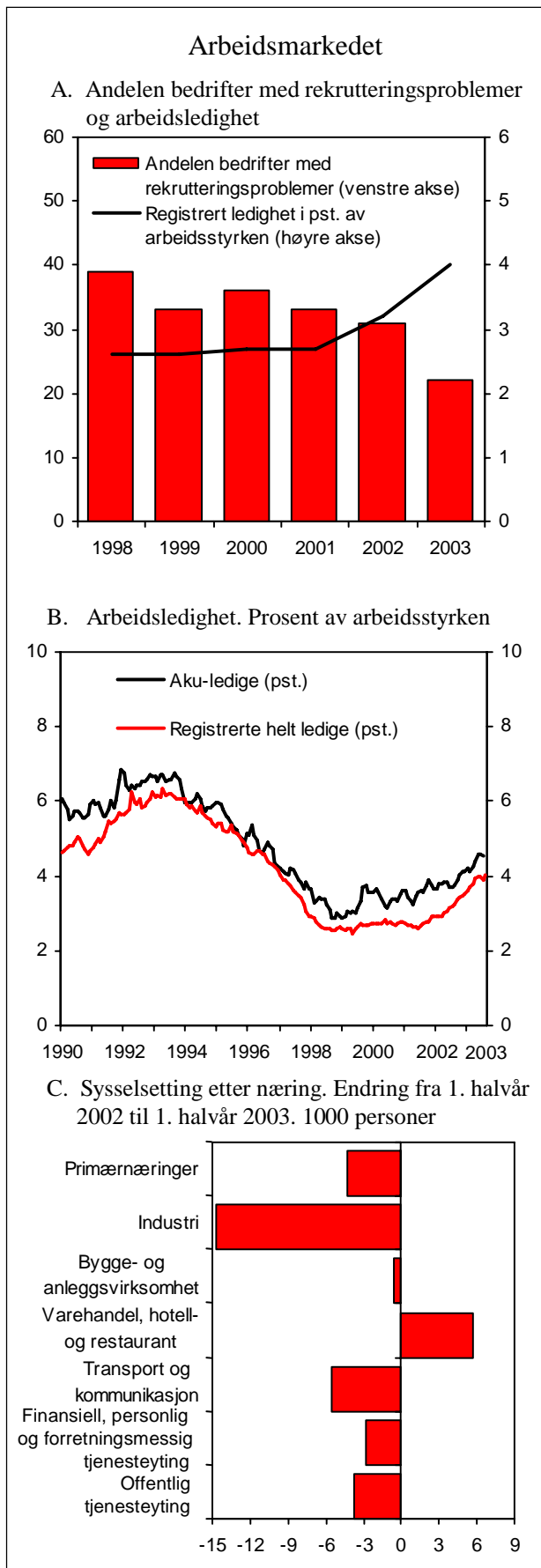
For hver enkelt sektor kan den finansielle formuesoppbyggingen plasseres som netto fordringsøkning enten overfor andre innenlandske sektorer eller overfor utlandet. Den delen som plasseres utenlands, betegnes som netto kapitalutgang for sektoren. Den samlede netto kapitalutgangen for alle sektorer korrigeret for netto kapitaloverføringer til Norge er lik overskuddet på driftsbalansen. For landet sett under ett må all finansiell formuesoppbygging finne sted i utlandet.

Netto finansinvesteringer i offentlig forvaltning har vært positive siden 1994. Det anslås at overskuddene målt på denne måten vil være betydelige også i år og årene framover. Dette må ses i sammenheng med at statens inntekter fra oljevirksheten ventes å holde seg på et høyt nivå. Netto finansinvesteringene i husholdningene i andre halvdel av 1990-tallet ble betydelig nedjustert gjennom tallrevisjonen av nasjonalregnskapet. Framover antas den demografiske utviklingen og utviklingen i husholdningenes formue å trekke i ulike retninger, slik at husholdningenes netto finansinvesteringer anslås å være om lag uendret.

2.6 Arbeidsmarkedet

Den moderate veksten i norsk økonomi de siste årene har dempet etterspørselen etter arbeidskraft. Gjennom 2001 og inn i 2002 ble sysselsettingen redusert, særlig innen deler av privat tjenesteyting. Siden har imidlertid svekkelsen på arbeidsmarkedet vært bredere basert. Samtidig med den svakere sysselsettingsutviklingen har arbeidsledigheten økt. Fra et historisk lavt nivå i 1998 på 3,2 pst. av arbeidsstyrken har arbeidsledigheten, målt ved Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU), økt, og utgjorde i perioden juni – august 4,5 pst. (sesongjustert) av arbeidsstyrken. Det er noe lavere enn gjennomsnittet i 1996. I internasjonal målestokk er arbeidsledigheten i Norge også lav.

Svekkelsen på arbeidsmarkedet gjenspeiles også i Aetats årlige bedriftsundersøkelse. I årets undersøkelse, som ble gjennomført i mars/april, var det bare 22 pst. av bedriftene som rapporterte om problemer med å rekruttere arbeidskraft. Dette er nesten en halvering i forhold til 1998, da arbeidsmarkedet var svært stramt. I løpet av det siste året er det i flere næringer blitt vesentlig lettere for arbeidsgivere å rekruttere arbeidskraft. Som følge av lavere etterspørsel etter arbeidskraft innenfor IKT-sektoren, synes det nå å være små problemer med å rekruttere dataingeniører. Innenfor industri og bygg og anlegg er det også blitt merkbart lettere å



Figur2.23 Arbeidsmarkedet

Kilde: Aetat, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

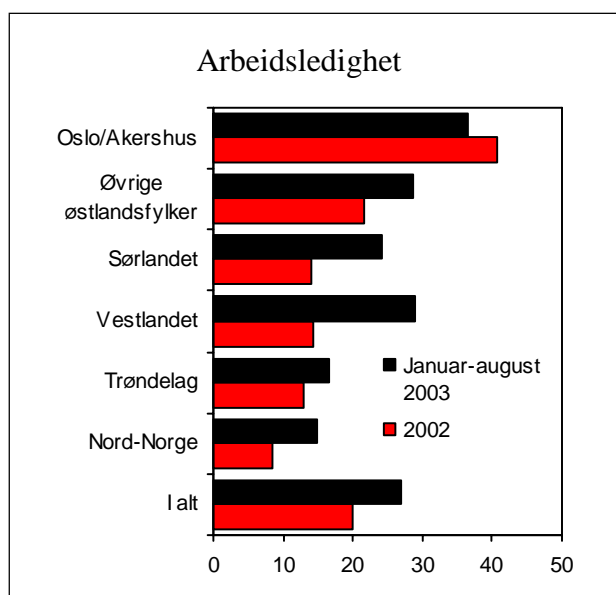
rekruttere arbeidskraft. I helse- og sosialsektoren er det imidlertid fortsatt en viss mangel på helsepersonell.

Sysselsettingen, målt i antall personer, har avtatt siden begynnelsen av 2002. Nedgangen forsterket seg gjennom første halvår i år, og fra 1. til 2. kvartal avtok sysselsettingen sesongjustert med 12 000 personer. Sesongjusterte tall fra AKU kan imidlertid tyde på at sysselsettingen har vært mer stabil gjennom sommermånedene. Ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall var det i alt sysselsatt om lag 20 000 færre personer i første halvår i år sammenliknet med samme periode i fjor. Sysselsettingen har i løpet av det siste året avtatt i flere næringer:

- Industrisysselsettingen avtok med 15 000 personer fra første halvår 2002 til første halvår 2003 ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall. Den svake utviklingen i industrien må ses i sammenheng med svak vekst i eksportmarkedene og flere år med kraftig forverring av den kostnadsmessige konkurransevnen. Sysselsettingen har falt i de fleste industrigrener.
- I transportsektoren og i post- og telekommunikasjon har sysselsettingen samlet sett avtatt med om lag 6 000 personer fra første halvår 2002 til første halvår 2003. I forretningsmessig tjenesteyting ser nedgangen i sysselsettingen ut til å ha stoppet opp, etter å ha blitt redusert gjennom 2001 og 2002.
- I offentlig sektor stoppet veksten i sysselsettingen opp i 2002, og hittil i år har sysselsettingen blitt redusert noe i forhold til samme periode i fjor, jf. boks 2.7 for en nærmere omtale.
- I varehandelen har sysselsettingen fortsatt å øke. I første halvår 2003 var det sysselsatt 7000 flere i denne næringen sammenliknet med samme periode i fjor. I bygg og anlegg har sysselsettingen vært om lag uendret over det siste året, etter en vekst i de siste årene.

Tilgangen av ledige stillinger annonsert i media har avtatt gjennom de siste årene, og nedgangen har vært særlig kraftig det siste året. I årets åtte første måneder er tilgangen av ledige stillinger redusert med 35 pst. i forhold til ett år tidligere. Dette underbygger bildet av svak etterspørsel etter arbeidskraft. Sysselsettingen anslås å falle med 0,9 pst. i år, eller med om lag 20 000 personer, etter en vekst på 6000 personer i fjor. Anslagene i denne meldingen innebærer at etterspørselen etter arbeidskraft tar seg opp gjennom 2004. På årsbasis anslås sysselsettingen å være uendret fra 2003 til 2004.

Både i 2001 og 2002 var det markert nedgang i antall utførte timeverk til tross for at personsyssel-



Figur 2.24 Arbeidsledighet etter fylke. Prosentvis endring fra samme periode året før

Kilde: Aetat.

ettingen økte. Nedgangen i gjennomsnittlig arbeidstid må først og fremst ses i sammenheng med at den tariffestede ferien økte med til sammen fire dager i disse to årene. I tillegg var det også en betydelig økning i sykefraværet. Veksten i sykefraværet har avtatt det siste året, og det legges til grunn en relativ parallell utvikling i antall utførte timeverk og i antall sysselsatte personer i 2003. I 2004 anslås antall utførte timeverk å øke med 0,3 pst., noe som

bl.a. må ses i sammenheng med at det er flere virkedager i 2004 i forhold til 2003.

Lavere etterspørsel etter arbeidskraft har ført til redusert yrkesdeltakelse det siste året. Samlet sett har yrkesdeltakelsen avtatt med nesten 1 prosentpoeng fra første halvår 2002 til første halvår 2003. Om lag halvparten av denne nedgangen kan forklares med redusert yrkesdeltakelse blant ungdom under 20 år. Dette må ses i sammenheng med at yrkesaktiv ungdom under 20 år i hovedsak søker arbeid ved siden av skolegang, og at søkeaktiviteten avtar når arbeidsmarkedet svekkes. Fra første halvår 2002 til første halvår 2003 ble arbeidsstyrken i aldersgruppen 25–54 år redusert med 20 000 personer, og ifølge AKU har det blitt nesten 10 000 flere som svarer at de er under ulike trygdeordninger i denne aldersgruppen i denne perioden.

Demografiske endringer tilsier en økning i arbeidsstyrken på om lag 15 000 personer både i 2003 og 2004. Som følge av den svekkede etterspørselen etter arbeidskraft anslås arbeidsstyrken å avta med i underkant av 10 000 personer i inneværende år. Dette innebærer en reduksjon i yrkesfrekvensen fra 73,5 pst. i 2002 til 72,8 pst. i 2003. I 2004 anslås det en vekst i arbeidsstyrken på 5000 personer i forhold til 2003. Dette er imidlertid ikke nok til å forhindre en ytterligere nedgang i yrkesfrekvensen. I internasjonal målestokk er yrkesfrekvensen i Norge fortsatt høy, om lag 10 prosentpoeng høyere enn gjennomsnittet i EU-området. Blant OECD-landene er det bare Sveits og Island som har høyere yrkesfrekvens.

Tabell 2.10 Hovedtall for utviklingen på arbeidsmarkedet. Prosentvis endring fra året før

	Nivå 2002	Årlig gj.snitt 1995-1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Etterspørsel etter arbeidskraft:</i>							
Utførte timeverk. Mill.	3 120	1,6	-0,9	-1,0	-0,9	-1,0	0,3
Gjennomsnittlig arbeidstid	1 344	-0,5	-1,3	-1,5	-1,2	-0,1	0,3
Sysselsetting, 1000 personer	2 321	2,1	0,4	0,5	0,2	-0,9	0,0
<i>Tilgang på arbeidskraft:</i>							
Befolkning 16–74 år, 1000 personer	3 234	0,3	0,6	0,4	0,6	0,8	0,8
Arbeidsstyrken, 1000 personer	2 378	1,6	0,7	0,5	0,7	-0,3	0,2
<i>Nivå:</i>							
Yrkesfrekvens (16–74 år) ¹		72,0	73,4	73,5	73,5	72,8	72,4
Yrkesfrekvens (16–64 år) ¹		79,7	80,6	80,3	80,3	..	
AKU-ledige ^{2,3}		4,1	3,4	3,6	3,9	4,5	4,7
Registrerte arbeidsledige ^{3,4}		3,6	2,7	2,7	3,2	4,0	4,2

¹ Arbeidsstyrken i pst. av befolkningen i yrkesaktiv alder.

² Brudd i serien i 1996. For 1995 er det beregnet tall som er i samsvar med omleggingen.

³ I prosent av arbeidsstyrken.

⁴ Brudd i serien i 1999. For årene 1995–1998 er det beregnet tall som er i samsvar med omleggingen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Aetat og Finansdepartementet.

Boks 2.7 Offentlig sysselsetting

De siste tiårene har det vært en markert økning i sysselsettingen i offentlig sektor. Fra 1980 til 2002 økte antall sysselsatte med over 260 000, svarende til en årlig vekst på 12 000 personer. Veksten har vært særlig markert innen helse og sosial tjenesteyting.

I løpet av 2002 stoppet sysselsettingsveksten i offentlig sektor opp. Gjennom de tre siste kvartalene har sysselsettingen i gjennomsnitt vært 4000 personer lavere enn i samme periode ett år tidligere. Det er flere årsaker til sysselsettingsnedgangen i offentlig sektor de siste kvartalene:

- Lærerne i grunnskolen og videregående skole økte den ukentlige undervisningstiden med 1 uke fra og med skoleåret 2002/2003, noe som har bidratt til å redusere behovet for lærere. I tråd med dette var sysselsettingen i undervisningssektoren i offentlig sektor i 4. kvartal 2002 hele 7000 personer lavere enn ett år tidligere. Nedgangen ser ut til å fortsette i 2003.
- Konkurransetsetting av offentlige tjenester bidrar til å redusere offentlig sysselsetting, men samtidig øker sysselsettingen i privat sektor. Produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen ble skilt ut som eget selskap (Mesta AS) fra 1. januar 2003. Dette innebærer isolert sett at sysselsettingen i offentlig sektor er redusert med snaut 5000 personer, og at en har fått en tilsvarende økning i bygge- og anleggsvirksomhet i privat sektor.
- Sysselsettingen i offentlig helse- og sosial tjenesteyting har økt med vel 4000 personer hittil

i år sammenliknet med samme periode i fjor. Dette er en markert avdemping av veksten i forhold til tidligere år. Gjennom 1990-tallet økte sysselsettingen i helse- og sosial tjenesteyting i offentlig sektor med om lag 10 000 personer årlig.

- Den langsiktige nedgangen i sysselsettingen i forsvaret har fortsatt i 2003, og i første halvår i år var det sysselsatt vel 1000 færre personer enn i samme periode i fjor.

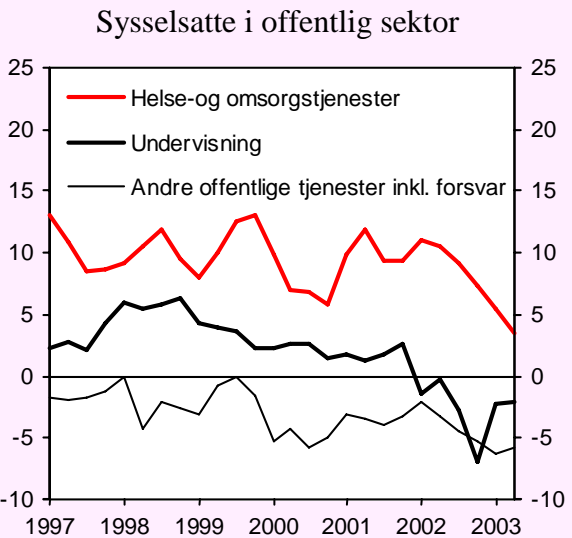


Fig 2.25 Offentlig sysselsetting. Endring fra samme kvartal året før 1000 personer.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Arbeidsledigheten, både målt ved Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) og antall registrerte helt ledige ved arbeidskontorene økte markert gjennom 1. halvår i år. Gjennom sommeren i år har det imidlertid vært mer stabilitet i begge ledighetsmålene. Antall AKU-ledige utgjorde i perioden juni–august 4,5 pst. av arbeidsstyrken sesongjustert mot 3,9 pst. som gjennomsnitt for 2002. I denne meldingen legges det til grunn at arbeidsledigheten øker noe fram til årsskiftet for deretter å avta noe gjennom 2004. På årsbasis anslås AKU-ledigheten å utgjøre 4,5 pst. i år og 4,7 pst. i 2004.

Den mer stabile utviklingen i antall registrerte helt ledige de siste månedene må ses i sammenheng med at de ordinære arbeidsmarkedstiltakene er trappet opp. Totalt sett har imidlertid summen av antall registrerte helt ledige og antall personer i ordinære tiltak økt mindre gjennom sommeren enn

tidligere i år. Ved utgangen av august 2003 var 101 800 personer registrert helt ledige. Dette er 19 300 flere enn for ett år siden. De ordinære arbeidsmarkedstiltakene er økt med snaut 5000 personer i den samme perioden.

Gjennom 2001 og inn i 2002 var økningen i ledigheten i hovedsak konsentrert til Oslo og Akershus, noe som må ses i sammenheng med en sterkere konsentrasjon av IKT-bransjer i dette distriktet. Mot slutten av 2002 og hittil i 2003 har ledighetsøkningen omfattet flere yrker og bransjer. Oppgangen i ledigheten i industrien har gitt størst utslag i kystfylkene utenom Trøndelag og Nord-Norge. I de nordligste fylkene har ledighetsøkningen hittil i år derfor vært mer moderat.

2.7 Konsumpriser, lønn og konkurransevne

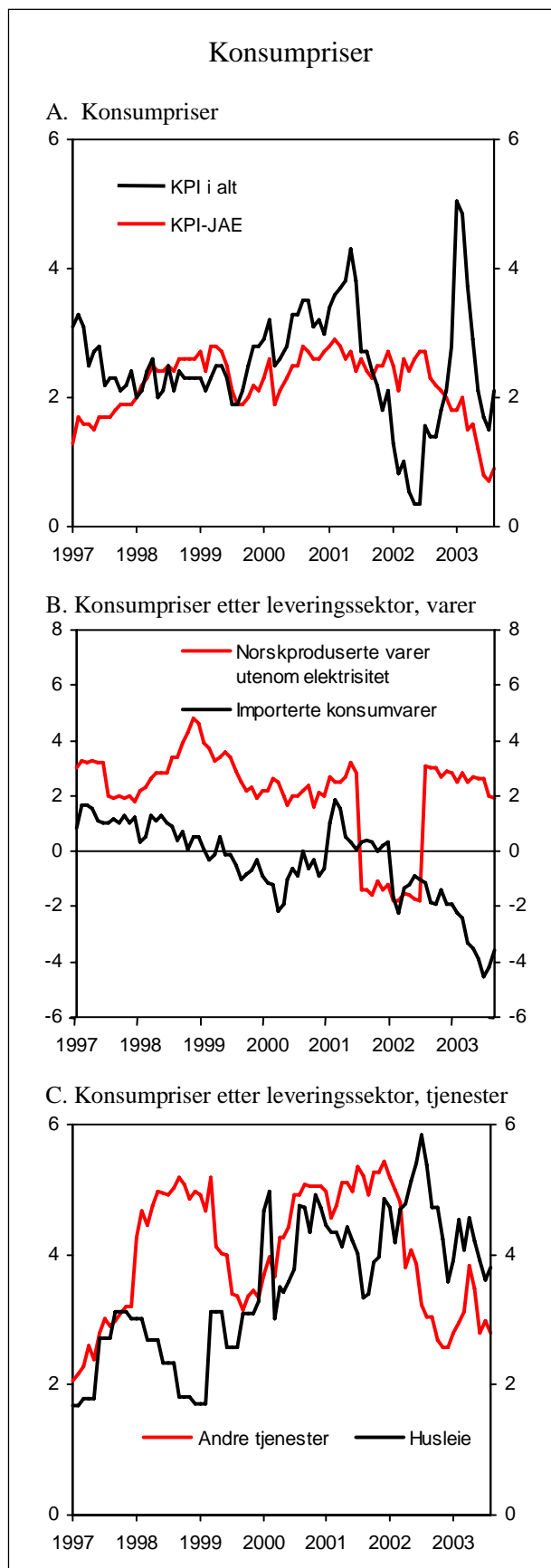
2.7.1 Konsumpriser

Prisveksten har avtatt betydelig gjennom inneværende år. Veksten i konsumprisindeksen (KPI) falt fra 5 pst. i januar til 1,5 pst. i juli. I august tiltok prisveksten, noe igjen til 2,1 pst. Svært høye strømpriser var hovedårsaken til den sterke prisveksten i begynnelsen av året, og en økning i strømprisene var også den viktigste årsaken til oppgangen i august. Justert for avgiftsendringer og utenom energipriser (KPI-JAE), har prisveksten avtatt fra 2,7 pst. i juli i fjor til 0,9 pst. i august i år. I hovedsak skyldes denne nedgangen et fall i prisene på importerte konsumvarer og lavere vekst i husleiene. Prisveksten har de siste årene vært sterkt preget av avgifts- og store variasjoner i energiprisene. I fjor økte KPI med 1,3 pst. Halveringen av matmomsen, lavere avgifter på drikkevarer og elektrisitet og fjerning av flypassasjeravgiften bidro til å trekke ned prisveksten med om lag 1 prosentpoeng. Prisveksten på KPI-JAE var i fjor 2,3 pst.

Målt ved den harmoniserte konsumprisindeksen (HKPI), som brukes ved sammenlikninger mellom land i EØS-området, var prisveksten i Norge i begynnelsen av året klart høyere enn i EU. I juni og juli var imidlertid forholdet motsatt. I august var veksten i HKPI 2,0 pst. i både Norge og EU.

Det har vært en trendmessig nedgang i prisene på *importerte konsumvarer* siden begynnelsen av 2001. I august var prisene på importerte konsumvarer hele 3,6 pst. lavere enn ett år tidligere. De to siste månedene har imidlertid prisnedgangen flatet ut. Den viktigste årsaken til fallet i importprisene er styrkingen av kronen fra mai 2000. I tillegg har lav prisvekst internasjonalt, samt en vridning i importen fra høykostland til lavkostnadsland bidratt til å trekke ned prisene, særlig på klær og audiovisuelt utstyr. Prisveksten på biler har vært positiv, men avtakende helt fram til inneværende år.

Prisene på *norskproduserte varer og tjenester utenom energi* har holdt seg mer stabile, og så langt i år har prisveksten ligget mellom 2¼ og 3¼ pst. Prisveksten for tjenester ligger generelt godt over prisveksten på varer. For tjenester der lønn er den dominerende prisleddet, har prisveksten ligget mellom 5½ og 5 pst. i løpet av inneværende år, og prisveksten har falt noe i løpet av året. Prisveksten på tjenester der lønn er mindre viktig falt kraftig gjennom fjoråret fra en vekst på 5 pst. ved inngangen av året til 1,5 pst. i desember. Bortfallet av flypassasjeravgiften har bidratt sterkt til nedgangen, men også justert for dette var det en nedgang i prisveksten.



Figur 2.26 Konsumpriser. Prosentvis endring fra samme måned året før

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Veksten i *husleiene* tiltok gjennom første halvår i fjor fram til juli da tolv månedersveksten nådde sin høyeste vekstrate siden februar 1991. Med unntak av en midlertidig oppgang rundt siste årsskifte har veksten i husleiene falt igjen. I august var husleiene 3,8 pst. høyere enn i samme måned i fjor.

Prisveksten på norskproduserte varer utenom energivarer har ligget mellom 2 og 2¾ pst. i inneværende år. Prisveksten har avtatt siden slutten av fjoråret. Norskproduserte varer med stort importinnhold eller stor utenlandskonkurranse har bidratt mest til nedgangen.

En tørr høst i fjor med lite tilsig i vannmagasinene, kombinert med kalde vinter måneder, førte til at *elektrisitetsprisene* økte kraftig mot slutten av fjoråret og inn i 2003. I januar i år var elektrisitetsprisene over 80 pst. høyere enn i samme måned i fjor. Prisene falt nesten 40 pst. fra januar til juli, men økte igjen i august. Elektrisitetsprisene var i august om lag 35 pst. høyere enn på samme tid i fjor.

I inneværende år har bensinprisene i stor grad fulgt utviklingen i oljeprisene. Bensinprisene steg i begynnelsen av året for deretter å falle i mars og april. De siste månedene har prisene økt noe igjen.

I vurderingen av konsumprisanslagene for 2003 og 2004 er følgende forhold av særlig betydning:

- Den importveide kronkursen har svekket seg med om lag 10 pst. hittil i år, etter en styrking på 20 pst. fra mai 2000 til årsskiftet 2002/2003. I denne meldingen er det lagt til grunn en gjennomsnittlig svekkelse av den importveide kronkursen på 1,6 pst. fra 2002 til 2003 og en ytterligere svekkelse på 3,5 pst. i 2004. Det er usikkert hvor raskt kronesvekkelsen slår ut i økt prisvekst. Den direkte effekten av valutakursendringer på konsumprisveksten vil avhenge både av hvor sterkt og raskt endringene slår ut i endrede importpriser og hvordan endringer i importprisene slår ut i prisene på importvarer i KPI. Gjennomslaget fra endringer i importprisene på importerte konsumvarer i KPI kan på kort sikt være begrenset. Det må ses i sammenheng med at importørene kan ha inngått valutaskingsavtaler. I tillegg vil konkurransesituasjonen på grossist- og detaljistleddet også ha betydning for om endringer i importprisene slår gjennom på konsumprisene. Etter at valutakursen i inneværende år i betydelig grad har bidratt til å trekke ned prisveksten, er det lagt til grunn at valutakursen i gjennomsnitt virker om lag nøytralt på konsumprisene i 2004.
- Etter en vekst i årslønnen på 5,7 pst. i fjor, er det nå lagt til grunn en klart lavere lønnvekst i inneværende år og neste år, jf. avsnitt 2.7.2.
- Rentene har falt med 4,5 prosentpoeng siden

desember i fjor. Renten inngår ikke direkte i konsumprisindeksen. Virkninger av rentendringer på konsumprisindeksen vil imidlertid komme indirekte gjennom kostnadene for utleiere og borettslag, samt gjennom effekten på det generelle kostnadsnivået i næringslivet. Samtidig vil rentendringer påvirke valutakursen og innenlandsk etterspørsel, jf. nærmere omtale i avsnitt 2.8.2.

- Selv om det nå er enkelte tegn på at veksten internasjonalt er i ferd med å ta seg opp, ventes det fortsatt relativt lav prisvekst hos våre handelspartnere.
- Elektrisitetsprisene har falt kraftig siden januar, men er likevel klart høyere enn i fjor. Fyllingsgraden i vannmagasinene er lavere enn normalt. Terminmarkedet indikerer at prisene vil øke noe utover høsten. Som gjennomsnitt for året er det lagt til grunn at elektrisitetsprisene blir om lag 35 pst. høyere i år enn i fjor. Basert på terminprisene er det lagt til grunn en klar nedgang i strømprisene neste år.
- I denne meldingen er det lagt til grunn en gjennomsnittlig råoljepris på 200 kroner per fat i år, om lag som i fjor, og 170 kroner neste år. En nedgang i råoljeprisene framover kan isolert sett bidra til å redusere prisene på bensin og fyringsolje noe.

Den gjennomsnittlige konsumprisveksten anslås nå til 2,6 pst. i 2003, mot et anslag på 2¾ pst. i Revidert nasjonalbudsjett 2003. For neste år anslås det en vekst i konsumprisene på 1,2 pst. Det er lagt til grunn at energiprisene vil bidra til å trekke opp prisveksten med 1,4 prosentpoeng i inneværende år, og redusere prisveksten med 0,7 prosentpoeng til neste år. Det foreslåtte avgiftsopplegget i denne meldingen anslås å bidra til å trekke prisveksten opp neste år med 0,1 prosentpoeng utover et prisjustert avgiftsopplegg. Prisveksten justert for avgiftsendringer og utenom energivarer anslås til 1,2 pst. i 2003 og 1,8 pst. 2004.

2.7.2 Lønnsutviklingen

I Revidert nasjonalbudsjett ble den gjennomsnittlige lønnsveksten fra 2002 til 2003 anslått til 4½ pst. Ifølge den kvartalsvise lønnsstatistikken var lønningene i privat sektor 4,2 pst. høyere i 2. kvartal i år enn i samme kvartal året før. Lønnsveksten holdt seg oppe i industrien, men viste tegn til å avta i de øvrige områdene. Den høye lønnsveksten i industrien må trolig ses i sammenheng med at tariff tilleggene i fjor først ble registrert i statistikken i 3. kvartal, mens de i år i større grad ble registrert i 2. kvartal.

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:

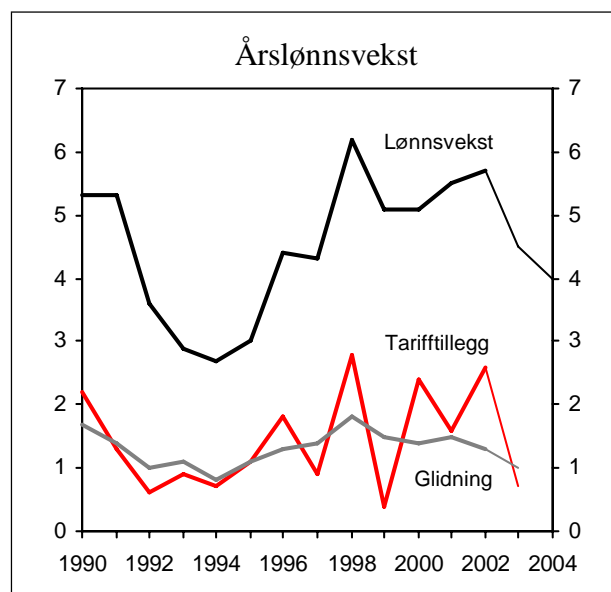
- *Lønnsoverhenget* viser hvor høyt lønnsnivået er ved utgangen av året i forhold til årsgjennomsnittet.
- *Tariffmessig lønnsøkning* er lønnsøkning fastsatt i tariffavtaler som følger av sentrale eller forbundsvise forhandlinger mellom arbeidstakernes og arbeidsgivernes organisasjoner. Tariffmessig lønnsøkning kan være generelle tillegg, lavtlønnstillegg, garantitillegg, tillegg på minstelønnsatser mv. (som følger av sentrale eller forbundsvise forhandlinger). 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 siden og summen overhenget inn i perioden og den tariffmessige lønnsøkningen i perioden på den andre siden. Lønnsglidningen påvirkes av flere forhold, bl.a. forhandlinger på den enkelte bedrift (lokale forhandlinger), og endret sammensetning av arbeidsstokken. Noen grupper får lønnen fastsatt utelukkende gjennom lokale forhandlinger. Eksempelvis vil funksjonærer i NHO-bedriftene normalt få lønnen fastsatt gjennom avtaler ved den enkelte bedrift.

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.

I årets tariffoppgjør ble det i hovedsak gitt lavtlønnstillegg. I enkelte tariffområder ble det imidlertid i fjorårets lønnsoppgjør avtalt tillegg også for inneværende år. I både det statlige tariffområdet og i kommunesektoren ble det enighet om ikke å gi sentrale tillegg i år, og det ble heller ikke avsatt midler til sentrale justeringer eller lokale forhandlinger. Det ble imidlertid avtalt en etterreguleringsordning som innebærer at forhandlingene kan tas opp igjen i januar/februar 2004 dersom årslønnsveksten for arbeidere og funksjonærer i industrien sett under ett overstiger lønnsveksten i det statlige/kommunale tariffområdet med mer enn 0,1 prosentpoeng.

I vurderingen av lønnsanslaget for 2003 og 2004 er det bl.a. lagt til grunn:

- Lønnsoverhenget for alle grupper inn i 2003 var ifølge Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) 2,7 pst. Lønnsoverhenget var høyest for det statlige tariffområdet og for NHO-funksjonærer. For lærere var overhenget hele 5,3 pst. Inn i 2004 anslås lønnsoverhenget til 1,3 pst. Dette er klart lavere enn ved forrige hovedoppgjør. Størrelsen på overhenget vil imidlertid variere betydelig mellom ulike grupper.
- De avtalte tariff tilleggene anslås å bidra med 0,7 prosentpoeng til årslønnsveksten i 2003. Av dette var om lag ½ prosentpoeng avtalt i fjorårets oppgjør. Det må vises betydelig moderasjon i oppgjøret til neste år. Innenfor en ramme for lønnsveksten på 4 pst., må de sentrale tilleggene



Figur 2.27 Årslønnsvekst for alle grupper. Prosentvis endring fra året før

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og Finansdepartementet.

ne neste år bli klart lavere enn det som har vært tilfellet de siste hovedoppgjørene.

- Lønnsglidningen anslås å bidra med 1 prosentpoeng til årslønnsveksten for alle grupper i år. Anslaget er basert på at lønnsglidningen i de konkurranseutsatte delene av næringslivet blir vesentlig lavere enn de seneste årene. Bidraget fra lønnsglidningen til årslønnsveksten har i gjennomsnitt de siste ti årene vært 1,3 prosentpoeng. Bidraget tiltok noe gjennom oppgangskonjunktoren fram til 1998, og har siden falt. I 2002 var bidraget fra lønnsglidningen 1,3 prosentpoeng.

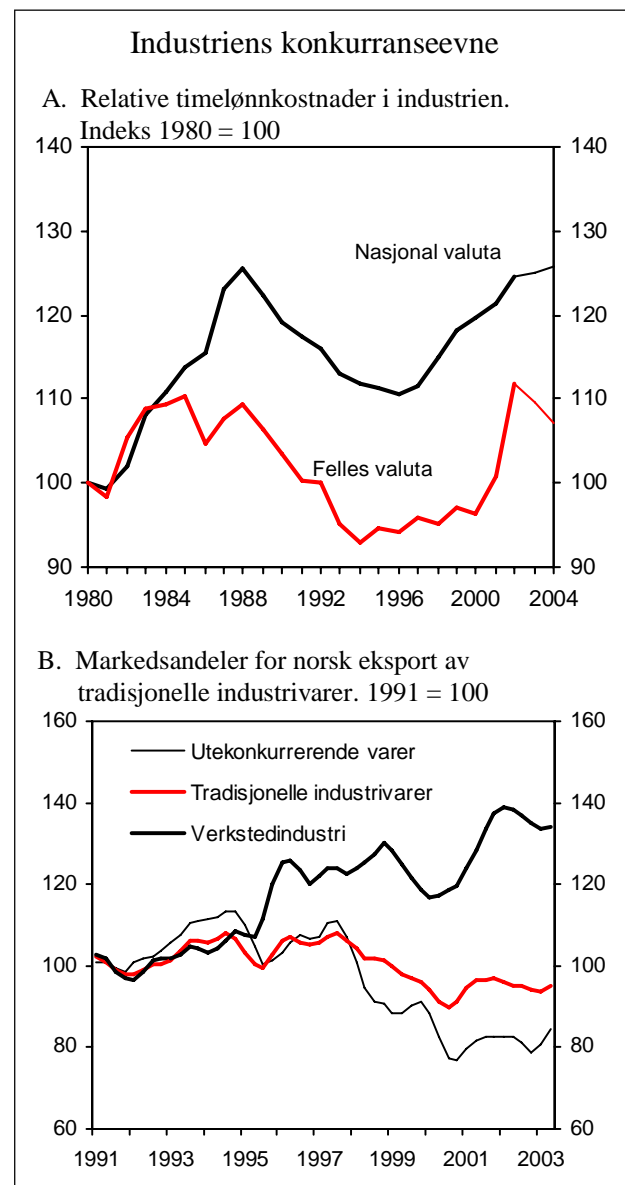
Den gjennomsnittlige lønnsveksten i denne meldingen anslås til 4½ pst. i år og 4 pst. til neste år. Anslaget for neste år er nedjustert med ¼ prosentpoeng siden Revidert nasjonalbudsjett. Dette må ses på bakgrunn av utsiktene for arbeidsmarkedet og fortsatt svak lønnsomhet i den konkurranseutsatte delen av næringslivet. I tillegg er anslag på konsumprisveksten i 2004 nedjustert, noe som vil gi betydelig reallønnsvekst selv med moderate lønnstillegg. Anslagene i denne meldingen innebærer at reallønnsveksten kan bli om lag 2¾ pst. neste år, dvs. klart høyere enn gjennomsnittet de siste ti årene.

2.7.3 Konkurranssevne

Siden midten av 1990-tallet har industriens kostnadsmessige konkurransevne gradvis forverret seg. De relative timelønnskostnadene for norsk industri, definert som forholdet mellom lønnskostnadsveksten i Norge og hos handelspartnerne, har økt med nesten 19 pst. siden 1997, regnet i felles valuta. Fram til 2000 bidro en svekkelse av kronen til å motvirke effekten av sterkere lønnsvekst i norsk industri, mens både kronkurs og sterkere lønnsvekst bidro til å svekke den kostnadsmessige konkurransevnen i 2001 og 2002. Den høye kostnadsveksten og svak prisutvikling på norske eksportprodukter har redusert lønnsomheten i industrien betydelig. Dette kan belyses med at lønnskostnadene i 2003 er anslått å utgjøre nesten 85 pst. av verdiskapingen i industrien, mens denne andelen i gjennomsnitt har vært om lag 80 pst. de siste 30 årene. Utfordringene for deler av industrien har blitt forsterket ved at økonomisk integrering mellom Øst- og Vest-Europa har ført til at mange av de østeuropeiske landene har blitt mer aktuelle som investeringsområder for norske bedrifter.

I denne meldingen legges det til grunn en gjennomsnittlig årslønnsvekst for alle grupper på 4½ pst. i 2003 og 4 pst. i 2004, mens lønnsveksten i in-

dustrien hos våre handelspartnere kan anslås til 3½ pst. både i inneværende og neste år. Det legges til grunn at kronkursen vil svekke seg i årene framover, i tråd med terminvalutakursene slik disse framsto medio september. Dette innebærer en svekkelse på 3,1 pst. i inneværende år og 3½ pst. neste år. Den gradvise avviklingen av gradert arbeidsgiveravgift vil påvirke lønnskostnadene i perioden fra 2004 til 2007. Bedriftene vil bl.a. bli kompensert for økt arbeidsgiveravgift med såkalt bagatellmessig støtte, jf. kapittel 4. Inkludert bagatellmessig støtte er økningen i arbeidsgiveravgiften beregnet å bidra til å trekke opp lønnskostnadene med 0,3 prosentpoeng i 2004 og ytterligere 0,1 prosentpoeng i hvert av årene 2005–2007. Med disse



Figur 2.28 Industriens konkurransevne

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

anslagene vil den kostnadmessige konkurranseevnen i 2004 fortsatt være svakere enn i 1997.

For industriarbeidere var ifølge det Tekniske Beregningsutvalget lønnskostnadene i fjor 35 pst. høyere enn hos våre handelspartnere. Dersom funksjonærene inkluderes i sammenlikningen, tyder tallene på at forskjellen til handelspartnerne er 10 prosentpoeng lavere.

Markedsandelene for tradisjonelle norske eksportprodukter falt betydelig fra 1997 til 2000. I 2001 og 2002 vant norske industribedrifter markedsandeler igjen. Markedsveksten hos våre handelspartnere var svak disse årene.

2.8 Nærmere om usikkerheten i de makroøkonomiske prognosene

2.8.1 Innledning

Makroøkonomiske framskrivninger er beheftet med betydelig usikkerhet. Det er flere grunner til det. Informasjonen om den økonomiske utviklingen

som en har på det tidspunkt prognosene utarbeides, kan være mangelfull. Uventede hendelser kan inntreffe, og økonomiens virkemåte er ikke kjent med sikkerhet. Slik usikkerhet bidrar også til at ulike prognosemiljøer kan karakterisere situasjonen i økonomien ulikt og ha forskjellige oppfatninger om utsiktene framover. Det kan illustreres med at anslag for veksten i BNP for Fastlands-Norge i 2004 fra ulike institusjoner varierer fra 1,9 til 3,3 pst., jf. tabell 2.3.

I ettertid kan treffsikkerheten i de makroøkonomiske prognosene belyses ved å sammenlikne anslagene med den faktiske utviklingen ifølge nasjonalregnskapet. I tabell 2.11 har en vist hvordan enkelte makroøkonomiske størrelser i gjennomsnitt har vokst i perioden 1979–2002 og hvor godt anslag på de samme størrelsene har truffet. Som det framgår av tabellen, har anslagene i nasjonalbudsjettet for veksten i BNP for Fastlands-Norge for budsjettåret i gjennomsnitt bommet med 1,2 prosentpoeng.

Prognosefeilene må bl.a. ses på bakgrunn av enkelte store avvik under oppgangen midt på 1980-tal-

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.

Tradisjonelt har industrinæringene blitt regnet som konkurranseutsatte næringer. Reduserte handelshindringer og utnyttelsen av ny teknologi har det siste tiåret bidratt til en kraftig vekst i den internasjonale handelen med tjenester. Også bygge- og anleggssektoren har i større grad blitt konkurranseutsatt de siste årene. Lønnsutviklingen i disse næringene vil dermed også være av betydning for konkurranseevnen framover.

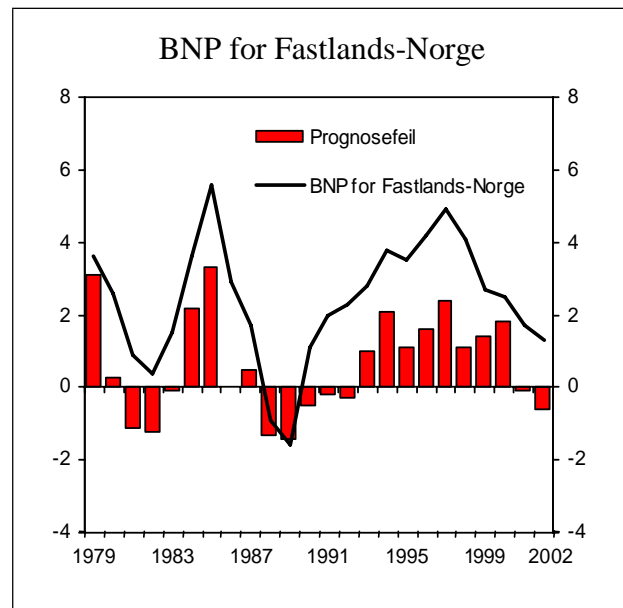
Med høye oljeinntekter kan balanse i utenriksøkonomien oppnås med en noe mindre konkurranseutsatt sektor. Høye oljeinntekter innebærer imidlertid ikke at de konkurranseutsatte sektorene i Norge på varig basis kan ha svakere konkurransevne enn konkurrerende sektorer hos handelspartnerne. I en moderne økonomi er det kontinuerlig omstillinger. Skal en opprettholde en viss størrelse på den konkurranseutsatte sektoren, kreves det at de bedriftene og arbeidsplassene som blir lagt ned, erstattes med nye bedrifter som har minst like god kostnadmessig konkurransevne som konkurrentene hos våre handelspartnere.

Konkurranseevnen for en næring karakteriserer evnen til å overleve over tid. Dette beror på næringsens 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. En kan ikke uten videre trekke slutninger fra utviklingen i konkurranseevnen for en enkelt bedrift eller næring til utviklingen i konkurranseevnen for et helt land. En økonomi med vekst og omstilling vil normalt være preget av ulik utvikling i konkurranseevnen for de enkelte næringer. Når man drøfter en nærings konkurransevne er det dermed naturlig at man sammenligner faktorer som produktivitet, lønnskostnader, kapitalkostnader, energikostnader og transportkostnader mellom næringen og konkurrentene ute. I ettertid kan en sektors totale konkurransevne et stykke på vei avleses gjennom utviklingen i markedsandelene for sektorens produkter på hjemme- og eksportmarkedene.

let. For privat konsum har anslagene i gjennomsnitt bommet med 1,4 prosentpoeng. De største prognosefeilene er imidlertid gjort på investeringssiden, og særlig oljeinvesteringene har vist seg vanskelige å anslå. Dette må ses i sammenheng med store endringer i oljeinvesteringene fra ett år til det neste. Utførte timeverk i fastlandsøkonomien har i gjennomsnitt økt med 0,3 pst. årlig i perioden 1979–2002, og prognosefeilen har i gjennomsnitt vært -0,9 prosentpoeng. Konsumprisindeksen (KPI) har vist seg noe lettere å anslå, sett i forhold til størrelsen på standard avviket. Anslag på KPI ett år fram i tid i nasjonalbudsjettet har i gjennomsnitt bommet med 0,9 prosentpoeng i perioden 1979–2002. Prognosefeilene i 1980 og 1981 på hhv. 4,8 og 2,2 prosentpoeng bidrar i stor grad til å trekke opp gjennomsnittet, og må ses i sammenheng med konsumprisvekst opp mot 14 pst. i etterkant av lønns- og prisstoppen i 1979. Anslag på KPI i nasjonalbudsjettene for inneværende år er praktisk talt i tråd med faktisk vekst i KPI, noe som må ses i sammenheng med at KPI ikke revideres og at utviklingen i årets åtte første måneder er kjent når anslagene utarbeides.

I sammenlikningen over har en nyttet endelige nasjonalregnskapstall. Nasjonalregnskapstallene for perioden 1979–2002 har gjentatte ganger blitt revidert. I noen grad representerer disse revisjonene metodeendringer og ikke ny bakgrunnsstatistikk. Dette er forhold som man ikke kan fange opp i prognosene. De foreløpige nasjonalregnskapstallene avviker også til dels betydelig fra de endelige tallene. Det tyder på at en stor del av prognosefeilen i de foreløpige nasjonalregnskapstallene kan knyttes til mangler ved den løpende konjunkturstatistikken.

I tillegg til at vekstanslagene i gjennomsnitt avviker en del fra de endelige nasjonalregnskapstallene, synes det å være en klar tendens til at anslagene



Figur 2.29 BNP for Fastlands-Norge. Faktisk utvikling og prognosefeil

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

undervurderer den faktiske veksten i oppgangskonjunkturer, og undervurderer utslaget i nedgangskonjunkturer. Gjennomgående har prognosefeilene vært størst i oppgangskonjunkturer. Når veksten i fastlandsøkonomien er nær trendveksten, treffer anslagene gjennomgående godt. De største prognosefeilene ble gjort i 1979 og 1985, da veksten i fastlandsøkonomien ble over 3 prosentpoeng høyere enn anslått i nasjonalbudsjettet publisert høsten året før.

I boks 2.10 omtales Finansdepartementets anslag for 2003 gitt på forskjellige tidspunkt samt faktorer bak endringene i anslaget for BNP for Fastlands-Norge i 2003 fra Nasjonalbudsjettet 2003 til Nasjonalbudsjettet 2004.

Tabell 2.11 Treffsikkerhet i de makroøkonomiske prognosene 1979–2002. Prosentpoeng

	Faktisk vekstrate		Tallverdiavvik mellom anslag og endelige nasjonalregnskapstall		
	Årlig gjennomsnitt	Standardavvik	Nasjonalbudsjettet året før	Nasjonalbudsjettet samme år	Økonomisk utsyn (februar året etter)
BNP Fastlands-Norge	2,4	1,7	1,2	0,9	0,8
Privat konsum	2,6	2,3	1,4	1,2	1,2
Bruttorealinvesteringer i fastlandsbedriftene	1,1	9,7	6,0	3,3	3,2
Sysselsetting, timeverk	0,3	1,5	0,9	0,5	0,4
Konsumprisindeksen (KPI)	4,9	3,4	0,9	0,1	..

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Boks 2.10 Faktorer bak endringene i de makroøkonomiske anslagene for 2003

Anslagene for veksten i norsk økonomi i 2003 er betydelig nedjustert fra Nasjonalbudsjettet 2003 til Nasjonalbudsjettet 2004. Veksten i BNP for Fastlands-Norge anslås nå til 0,5 pst., mot 1,8 pst. i Nasjonalbudsjettet 2003, jf. tabell 2.12. Tilsvarende er anslaget for sysselsettingsveksten nedjustert fra 0,4 pst. til -0,9 pst., mens arbeidsledigheten nå anslås å øke til 4½ pst. av arbeidsstyrken.

Det er flere årsaker til at aktivitetsveksten i fastlandsøkonomien er nedjustert. Oppsvinget internasjonalt har latt vente på seg, og BNP-veksten hos Norges viktigste handelspartnere er justert betydelig ned sammenliknet med anslagene gitt i Nasjonalbudsjettet 2003. Denne nedjusteringen skyldes i hovedsak svakere vekstutsikter for euroområdet og de nordiske landene, enn tidligere lagt til grunn.

Behovet for å normalisere vannmagasinene bidrar til å redusere BNP-veksten i fastlandsøkonomien med om lag 0,4 prosentpoeng i innværende år. I tillegg bidrar lavere investeringsvekst i fastlandsbedriftene, som i bl.a. må sees i sammenheng med at anslaget for igangsetting av forretningsbygg er betydelig nedjustert som følge av overkapasitet og lavere lagerinnstøttinger til nedsett aktivitet i fastlandsøkonomien.

Elektrisitetsprisene anslås nå å øke med 30 pst. i 2003, mens det til Nasjonalbudsjettet 2003 ble lagt til grunn om lag nullvekst. Denne sterke økingen i elektrisitetsprisene bidro i betydelig grad til å øke konsumprisveksten og dermed til å inndra kjøpekraft fra husholdningene i vintermånedene.

Rentenedgangen i inneværende år har blitt

sterkere og kommet raskere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2003. Videre har kronen svekket seg med vel 9pst. siden årsskiftet. Rentenedgangen har stimulert innenlandsk etterspørsel. Alt i alt er anslagene for henholdsvis husholdningenes konsum og boliginvesteringer om lag underet fra Nasjonalbudsjettet 2003.

Tabell 2.12 Finansdepartementets anslag for 2003 på ulike tidspunkter. Prosentvis endring fra året før

	RNB02	NB03	NB04
<i>Handelspartnerne:</i>			
BNP	2,7	2,5	1,3
Konsumpriser	2,0	2,1	2,0
Arbeidsledighet	6,0	6,0	6,4
<i>Norge:</i>			
BNP Fastlands-Norge	2,2	1,8	0,5
Sysselsatte personer	0,5	0,4	-0,9
Arbeidsledighet (AKU) ..	3,5	4,0	4,5
Årslønnsvekst .....	..	5,0	4,5
Konsumprisindeksen .....	..	2¼	2,6
Oljepris (NOK)	182	180	200
<i>Statsbudsjettet:</i>			
Overskudd (mrd. kroner) ¹	158,0	162,0	136,4
Underliggende, reell utgiftsvekst .....	..	-0,1	-0,2
Strukturelt underskudd ² ..	..	-2,5	-3,3

¹ Inklusive Statens petroleumsfond.

² Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Kilde: Finansdepartementet.

2.8.2 Nærmere om usikkerheten i de økonomiske anslagene

Denne meldingen beskriver en balansert utvikling i norsk økonomi. Anslagene bygger på at rentenedgangen gjennom inneværende år vil bidra til sterk vekst i det private forbruket både i resten av inneværende år og gjennom neste år. Svekkelsen av kronekursen med vel 9 pst. siden årsskiftet har bedret utsiktene for bedriftene som er utsatt for konkurranse fra utenlandske produsenter. Sammen med at aktiviteten i internasjonal økonomi ventes å tilta, kan dette bidra til økt aktivitet i de konkurranseutsatte næringene. Disse næringene er imidlertid fortsatt sårbare fordi lønnsomheten er forholdsvis svak. Utfordringene for bedriftene i

fastlandsøkonomien vil også bli forsterket ved at den sterke veksten i oljeinvesteringene de siste årene ifølge Olje- og energidepartementet vil bli avløst av nullvekst i 2005 og en betydelig nedgang i 2006 og 2007. En nærmere analyse av disse faktorene er gitt i boks 2.9. For de nærmeste årene vurderes usikkerheten knyttet til rente- og valutakursutviklingen og effektene av renteendringen på fastlandsøkonomien også som stor.

Virkninger på økonomien av lavere renter

Siden desember i fjor har styringsrenten blitt satt ned med til sammen 4,5 prosentpoeng. Dette er den kraftigste rentenedgangen siden begynnelsen

av 1990-tallet og gir en betydelig ekspansiv impuls mot fastlandsøkonomien. Det er imidlertid usikkerhet knyttet til hvor sterke de samlede virkningene blir og hvor raskt de kommer. I denne meldingen er det videre beregningsteknisk lagt til grunn at den korte rentene utvikler seg i tråd med de implisitte terminrentene beregnet på bakgrunn av avkastningskurven i penge- og obligasjonsmarkedene pr. 9. september. Det innebærer en tremåneders pengemarkedsrente på 4,1 pst. som gjennomsnitt for 2003 og 3,2 pst. i 2004. Deretter er rentene forutsatt å stige for å bli liggende i området 5¼–5½ gjennom resten av framskrivingsperioden.

En lavere rente påvirker økonomien gjennom flere kanaler:

- Lavere rente kan bidra til en svakere valutakurs fordi det blir mindre lønnsomt å sitte med norske kroner. Svakere valutakurs vil gjøre utenlandske varer og tjenester dyrere i forhold til norske og dermed øke etterspørselen etter norske varer og tjenester. Høyere importpriser vil trekke opp prisveksten, og dermed bidra til å dempe innenlandsk etterspørsel.
- Lavere rente vil kunne gi økt etterspørsel fra husholdningene. Husholdninger med gjeld får reduserte utgifter, og lavere rente gjør det mindre attraktivt å spare. Lavere renter reduserer i tillegg rentekostnadene ved kjøp av varige konsumgoder og ved investeringer i bolig. Det vises til nærere drøfting av hvordan rentendringer påvirker husholdningenes forbruk i avsnitt 2.3.
- I næringslivet kan lavere rente gi positive effekter gjennom reduserte renteutgifter og lavere kostnader ved nyinvesteringer. Lavere rentekostnader i bedriftene kan også dempe de samlede utslagene i prisveksten.
- Kommuneøkonomien bedres ettersom kommunene har større rentebærende gjeld enn fordringer. I noen grad blir dette motvirket gjennom at kommunesektoren har langsiktig bindig på deler av gjelden, og at lavere rente kan gjøre det nødvendig med større avsetninger for å dekke pensjonsforpliktelsene. Det er likevel grunn til å tro at redusert rente vil bedre kommunenes finansielle stilling på kort sikt.

Alt i alt vil trolig rentenedgangen det siste året i betydelig grad stimulere velsten i fastlandsøkonomien, særlig gjennom sterkere forbruksvekst. Det er imidlertid stor usikkerhet omkring hvor raskt og hvor sterkt rentenedgangen vil virke. Dette skyldes både at en har relativt få tidligere eksempler på stå store rentendringer og at nye retningslinjer for

pengepolitikken kan ha påvirket hvordan rentendringer slår ut i aktiviteten i økonomien. Virkningene på etterspørselen vil bl.a. avhenge av hva aktørene i økonomien venter om renteutviklingen framover.

Dersom utviklingen i norsk økonomi skulle bli svakere enn lagt til grunn i denne meldingen vil rentene kunne bli liggende på et lavt nivå i en lengre periode. Med utgangspunkt i den makroøkonomiske modellen MODAG kan en anslå effektene av at rentenivået holdes lavt gjennom beregningsperioden. Tabell 2.13 viser resultatene fra en MODAG-beregning der det er lagt til grunn en rentenedgang på 2 pst. over en periode på to år. Dette er i beregningen forutsatt å føre til at valutakursen umiddelbart svekker seg med 4 pst., for deretter gradvis å styrke seg, i tråd med hva som følger av teorien om udekket renteparitet. Den pengepolitiske stimulansen medfører økt aktivitet i årene med lavere rente, samt i de påfølgende 2–3 årene. I resten av beregningsperioden er effektene på realøkonomien relativt små. Utslagene er størst i det private forbruket og boliginvesteringene, og husholdningenes sparing vil bli redusert.

De første årene bidrar svekket valutakurs til at aktiviteten øker i konkurranseutsatt virksomhet, mens det i de nærmeste påfølgende årene er øvrige deler av fastlandsøkonomien (skjermet sektor) som blir sterkest påvirket av den pengepolitiske lettelsen. BNP-veksten for Fastlands-Norge øker med 0,8 prosent første år, og med 0,5 pst. andre år. Arbeidsledigheten reduseres de første par årene, men etter fire år er effektene på ledigheten liten.

Rentereduksjonen og svekkelsen av kronekursen har på kort og mellomlang sikt motsatte effekter på konsumprisene. Det første året dominerer valutakurseffektene gjennom direkte positive bidrag til prisnivået som følge av økte importpriser, slik at konsumprisveksten blir 0,5 prosent høyere enn i referansebanen. I de påfølgende årene svekkes effektene på konsumprisene bl.a. som følge av at valutakursen er forutsatt å gradvis styrke seg igjen.

Beregningen illustrerer at virkningene på konsumpriser og realøkonomien av en ekspansiv pengepolitikk avhenger av styrkeforholdet mellom rente- og valutakurskanalen. Dette styrkeforholdet henger under våre forutsetninger sammen med varigheten av rentendringen, som bestemmer hvor stort utslaget i valutakursen blir for en gitt rentendring. Sammenhengen mellom rente og valutakursutviklingen er imidlertid usikker, og kan variere over tid og i forhold til hva som utløser en rentendring.

Tabell 2.13 Indirekte virkninger på norsk økonomi av endrede forutsetninger om rente, oljeinvesteringer og markedsandeler. Prosentvis avvik fra referansebanen

	2004	2005	2006	2007
<i>Lavere rente</i>				
BNP Fastlands-Norge	0,8	1,3	0,8	0,5
Arbeidsledighet ¹	-0,2	-0,3	-0,2	-0,1
<i>Høyere investeringer i oljevirkksomheten</i>				
BNP Fastlands-Norge	0,0	0,0	0,5	0,8
Arbeidsledighet ¹	0,0	0,0	-0,2	-0,2
<i>Ytterligere tap av markedsandeler</i>				
BNP Fastlands-Norge	-0,3	-0,7	-1,1	-1,7
Arbeidsledighet ¹	0,0	0,1	0,2	0,4

¹ Avvik i prosentpoeng.

Kilde: Finansdepartementet.

Oljeinvesteringene holder seg oppe t.o.m. 2007

Anslagene for oljeinvesteringene er erfaringsmessig svært usikre. Det kan belyses med at det i Nasjonalbudsjettet 2001 ble anslått at oljeinvesteringene ville falle med om lag fire prosent i året i perioden 2002–2004, mens det nå ligger an til en økning i investeringene på i gjennomsnitt 5 pst. i året i denne perioden. Virkningene på norsk økonomi av at oljeinvesteringene holder seg oppe gjennom framskrivingsperioden vil hovedsakelig komme gjennom impulser til den delen av industrien som produserer investeringsvarer til oljesektoren. Beregninger på den makroøkonomiske modellen MODAG indikerer at hvis oljeinvesteringene ikke avtar som lagt til grunn i denne meldingen, men holder seg på det høye nivået i 2005 gjennom framskri-

vingsperioden, vil BNP-veksten i fastlandsøkonomien i årene 2006 og 2007 sett under ett i gjennomsnitt kunne bli 0,4 prosentpoeng høyere pr. år, jf. tabell 2.13. Økt aktivitet bidrar til at arbeidsledigheten reduseres med 0,2 prosentpoeng i gjennomsnitt over de to årene. Bedret lønnsomhet i industrien bidrar sammen med redusert ledighet til noe sterkere lønnsvekst, men effektene på konsumprisene er små.

Virkninger av at industrien taper markedsandeler

Industrien har tapt markedsandeler både på eksport- og hjemmemarkedet gjennom flere år. Dette må bl.a. ses i lys av at den kostnadmessige konkurranseevnen svekket seg vesentlig fra 1997 til 2002. Svekkelsen av kronen med vel 9 pst. siden nyttår har bidratt til å bedre den kostnadmessige konkurranseevne og øke inntjeningen i industrien, men fortsatt er konkurranseevnen anslått å være klart svakere enn i 1996. En kan ikke se bort fra at den svake konkurranseevnen vil føre til et enda større tap av markedsandeler framover enn lagt til grunn i denne meldingen. For å belyse konsekvensene av en slik utvikling har en i en MODAG-beregning analysert effektene av tap av eksport- og hjemmemarkedsandeler på hhv. 2 og 1½ prosentpoeng pr. år fram til 2007. Veksten i bruttoproduktet i industrien reduseres ifølge beregningene med 1½ prosentpoeng pr. år i gjennomsnitt over perioden, mens ledigheten øker med 0,4 prosentpoeng mot slutten av perioden. Redusert aktivitet i industrien bidrar etter hvert også til lavere aktivitet i andre deler av fastlandsøkonomien, slik at de samlede effektene på BNP-veksten for Fastlands-Norge er anslått til 0,4 prosentpoeng pr. år i gjennomsnitt over perioden. Høyere ledighet og dårligere inntjening i industrien gir svakere lønnsvekst, og prisveksten reduseres med 0,1–0,2 prosentpoeng pr. år i gjennomsnitt.

3 Den økonomiske politikken

3.1 Retningslinjene for den økonomiske politikken

Regjeringens hovedmål for den økonomiske politikken er arbeid til alle, økt verdiskaping, videreutvikling av det norske velferdssamfunnet, rettferdig fordeling og bærekraftig utvikling. Et sterkt og konkurransedyktig næringsliv er en forutsetning for å nå disse målene.

Et flertall i Stortinget sluttet seg våren 2001 til retningslinjer for den økonomiske politikken som innebærer at petroleumsinntektene gradvis fases inn i økonomien, om lag i takt med utviklingen i forventet realavkastning av Petroleumsfondet. Det skal samtidig legges vekt på å jevne ut svingninger i økonomien, for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet.

De budsjettpolitiske retningslinjene tar utgangspunkt i at budsjettpolitikken må være opprettholdbar over tid. Samtidig skal budsjettpolitikken bidra til en stabil økonomisk utvikling. I denne sammenheng er det viktig å unngå at betydelige svingninger i avkastningen i Petroleumsfondet fra år til år forplanter seg til fastlandsøkonomien gjennom store endringer i bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet. I perioder med høy og økende ledighet åpner retningslinjene for at handlefriheten i budsjettpolitikken som oljeinntektene gir, kan utnyttes til å stimulere produksjon og sysselsetting. Motsatt kan det være behov for å stramme til i finanspolitikken i perioder med høy kapasitetsutnyttelse og presstendenser i økonomien.

Regjeringen legger stor vekt på å videreføre *pengepolitikken* slik den ble trukket opp i St.meld. nr. 29 (2000–2001), og som fikk bred tilslutning i Stortinget. I tråd med retningslinjene skal pengepolitikken 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 konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. Utøvelsen av pengepolitikken skal være framoverskuende og ta tilbørlig hensyn til usikkerheten knyttet til makroøkonomiske anslag og vurderinger.

Budsjettpolitikken og pengepolitikken må virke sammen for å bidra til en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting.

Retningslinjene for en gradvis og opprettholdbar økning i bruken av petroleumsinntektene i norsk økonomi innebærer at budsjettpolitikken har fått en mellomlangsiktig forankring. Ved å knytte bruken av oljeinntekter til det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet sørger en for at de såkalte automatiske stabilisatorene i økonomien får virke. Det betyr bl.a. at en i en høykonjunktur lar økte skatteinntekter slå ut i bedret budsjettbalanse, og motsatt i en lavkonjunktur. En slik retningslinje for finanspolitikken er i tråd med praksis internasjonalt og i overensstemmelse med anbefalinger fra IMF og OECD. Retningslinjene for den økonomiske politikken innebærer samtidig at pengepolitikken har fått en klar rolle i å stabilisere den økonomiske utviklingen. Dette betyr at en bør utnytte handlingsrommet i pengepolitikken dersom utsiktene for økonomien endres. I tillegg kan det oppstå situasjoner der en aktiv bruk av budsjettpolitikken er påkrevd, enten fordi kapasitetsutnyttelsen er særlig lav, eller fordi presset i økonomien er svært høyt.

Produksjonen av olje og gass vil etter hvert avta. Over tid er det vekstevnen i fastlandsøkonomien som er avgjørende for utviklingen i velferden i Norge. Den økonomiske politikken må derfor styrke grunnlaget for et vekstkraftig næringsliv og bidra til en god bruk av samfunnets ressurser. Et godt fungerende arbeidsmarked er sentralt for en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. *Sysselsettingspolitikken* må rettes inn mot tiltak som bidrar til at arbeidskraften kanaliseres dit det er behov for den og slik at flest mulig beholder en tilknytning til arbeidslivet. I en situasjon med økende arbeidsledighet, rettes arbeidsmarkedspolitikken inn mot tiltak for å bedre informasjon, rådgivning og oppfølging av den enkelte arbeidssøker.

En politikk som lykkes i å opprettholde god vekst i produksjon og inntekt, vil også bidra til finansieringen av det offentlige velferdstilbudet. De politiske prioriteringene som må gjøres, vil likevel kunne bli krevende. Økonomisk vekst øker ikke bare inntektsgrunnlaget for offentlig sektor, men trekker også med seg økte utgifter. Høyere produktivitet gir høyere reallønn og dermed også økte lønnsutgifter i offentlig forvaltning. Når ytelsene i folketrygden i hovedtrekk skal følge lønnsutviklingen, vil også dette øke utgiftene. Utgiftsveksten

Boks 3.1 Den strukturelle budsjettbalansen

Retningslinjene for budsjettpolitikken innebærer at bruken av petroleumsinntekter, målt ved det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet, over tid skal være lik forventet realavkastning av Statens petroleumsfond. En viktig grunn til å knytte bruken av petroleumsinntekter til utviklingen i det strukturelle budsjettunderskuddet, og ikke til utviklingen i det faktiske, oljekorrigerede underskuddet, er å unngå en destabiliserende budsjettpolitikk.

Utviklingen i det oljekorrigerede budsjettunderskuddet påvirkes ikke bare av budsjettpolitikken, men også av konjunktursituasjonen, andre tilfeldige forhold og regnskapsmessige omlegginger. For eksempel vil en konjunkturedgang isolert sett bidra til å øke det oljekorrigerede budsjettunderskuddet, mens en konjunkturoppgang vil bidra til å redusere det. Dersom en innretter budsjettpolitikken ut fra en målsetting for utviklingen i det faktiske, i stedet for i det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet, måtte en stramme til politikken i nedgangstider eller dersom inntektene av andre grunner var tilfeldig lave, mens en kunne senke skattene eller øke utgiftene ekstra i oppgangstider eller når inntektene var tilfeldig høye. En slik politikk ville bidra til å forsterke konjunktursvingningene i økonomien. Ved å innrette budsjettpolitikken ut fra en målsetting for utviklingen i det strukturelle budsjettunderskuddet sørger en for at de såkalte automatiske stabilisatorene får virke. For å komme fra den oljekorrigerede til den strukturelle budsjettbalansen 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 utbetalingen av ledighetstrygd avhenger av konjunkturrelle utslag i arbeidsledigheten. For 2004 er aktivitetskorreksjonene anslått til -5,3 mrd. kroner, en nedgang på drøyt 23 mrd. kroner siden 2001.
- Statens netto renteinntekter og overføringene fra Norges Bank kan variere betydelig fra år til år. Ved beregning av den strukturelle, oljekorrigerede budsjettbalansen korrigeres det for forskjellen mellom normalnivåene for disse betalingene og de faktiske overførings- og rentestrømmene. Nivået på disse korreksjonene er endret i forhold til tidligere, ved at alle statens renteinntekter og – utgifter nå inngår i korreksjonsberegningene, mens det før bare var statens nettorenteinntekter fra Norges Bank og utlandet som ble korrigeret. Fra og med 2002 og noen år framover vil det som ledd i en økning av Norges Banks egenkapital ikke overføres midler fra Norges Bank til statsbudsjettet.
- Det korrigeres for regnskapsmessige omlegginger og for endringer i funksjonsfordelingen mellom stat og kommune som ikke påvirker den underliggende utviklingen i budsjettbalansen. De store korreksjonene for slike særskilte regnskapsforhold i 2001 gjenspeiler først og fremst en ekstraordinær nedbetaling av fylkeskommunal gjeld knyttet til statens overtakelse av spesialisthelsetjenesten på 21,6 mrd. kroner. Den regnskapsmessige korreksjonen i 2003 skyldes i hovedsak en forskyvning i momsinnbetalingene knyttet til omlegging av regnskapsføring og innkreving.

En rekke andre land bruker utviklingen i strukturell budsjettbalanse som utgangspunkt for vurderinger av finanspolitikken. I tråd med dette offentliggjør OECD og EU jevnlig standardiserte anslag for det strukturelle budsjettunderskuddet i medlemslandene. Disse anslagene er basert på mer summariske beregninger enn Finansdepartementets opplegg for Norge, og korrigerer bare unntaksvis for andre forhold enn svingninger i den økonomiske aktiviteten. Det metodiske grunnlaget for aktivitetsjusteringene er imidlertid svært likt det som benyttes i Norge.

Tabell 3.1 Den strukturelle, oljekorrigerede budsjettbalansen. Mill. kroner

	2001	2002	2003	2004
Oljekorrigerert overskudd på statsbudsjettet	-1 640	-62 392	-58 980	-67 752
– Overføringer fra Norges Bank utover beregnet trendnivå	6 012	-4 492	-4 685	-4 878
– Netto renteinntekter utover beregnet trendnivå	-1184	-1 667	-2 840	-6 230
– Særskilte regnskapsforhold	2586	-21 779	-4 829	-668
– Aktivitetskorrigeringer	18 012	1 039	-6 270	-5 265
= Strukturelt budsjettoverskudd	-27 066	-35 493	-40 356	-50 711
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	-2,4	-3,0	-3,3	-3,9
Endring fra året før i prosentpoeng ¹	-0,2	-0,6	-0,2	-0,6

¹ Negative tall indikerer at budsjettet virker ekspansivt.
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

kan imidlertid dempes ved en mer effektiv bruk av ressursene i offentlig tjenesteproduksjon. Dette understreker betydningen av *Regjeringens program for å modernisere offentlig sektor*, som har som siktemål å øke produktiviteten, bedre kvaliteten og brukervennligheten og kanalisere ressursene til de områdene der behovene er størst. Strukturelle reformer er også nødvendig for å redusere veksten i statsbudsjettets utgifter. Regjeringens målsetting er å holde den reelle, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter lavere enn veksten i BNP for Fastlands-Norge.

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. En balansert utvikling i norsk økonomi krever at hensynet til konkurranseevnen må være retningsgivende for gjennomføringen av inntektsoppgjørene både i 2004 og videre framover. Samtidig legger Regjeringen vekt på at det innenfor en forsvarlig ramme må være betydelig lokal fleksibilitet i lønnsdannelsen. Gjennomføringen av inntektsoppgjørene er imidlertid partenes eget ansvar.

3.2 Budsjettpolitikken

3.2.1 Hovedtrekk i budsjettpolitikken

Retningslinjene for budsjettpolitikken

St.meld. nr. 29 (2000–2001) trakk opp følgende retningslinjer for budsjettpolitikken (Handlingsregelen), som et flertall i Stortinget sluttet seg til:

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

Handlingsregelen for budsjettpolitikken trekker opp en bane for utviklingen i *det strukturelle budsjettunderskuddet* framover, jf. boks 3.1. Også mange andre land har formulert målsettinger for utviklingen i budsjettbalansen over tid. For eksempel har de landene som er med i EUs pengepolitiske union, forpliktet seg til ikke å ha et underskudd som overstiger 3 pst. av BNP, samtidig som budsjettene skal gå i balanse over konjunktursykel. Danmark og Sverige har for tiden målsettinger om overskudd tilsvarende rundt 2 prosent av BNP som gjennomsnitt over tid. De store innbetalingene fra petroleumsvirksomheten innebærer imidlertid at Norge i en periode framover bør ha betydelig stør-

re overskudd i de samlede offentlige budsjetter enn de fleste andre land.

Olje og gass er ikke-fornybare ressurser. Dagens høye innbetalinger fra petroleumsvirksomheten kan derfor ikke betraktes som inntekter i vanlig forstand, men representerer for en vesentlig del en omplassering av olje- og gassressursene. Innbetalingene til staten har sitt motstykke i en reduksjon i statens petroleumsformue. 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. Netto kontantstrømmen fra oljevirksomheten overføres i sin helhet til Statens petroleumsfond, mens det bare er realavkastningen av fondet som brukes. På denne måten opprettholder staten en betydelig sparing i årene framover. Dette er helt nødvendig for å kunne møte den framtidige økningen i pensjonsutgiftene og andre aldersrelaterte utgifter knyttet til helse og omsorg.

Den anslåtte utviklingen i Petroleumsfondet må over tid være retningsgivende for bruken av petroleumsinntekter. Etter hvert som petroleumsreservene tappes ut vil veksten i Statens petroleumsfond stanse opp, og bruken av petroleumsinntekter må flate ut. Samtidig vil aldringen av befolkningen og utbyggingen av pensjonssystemet gi et sterkt underliggende press i retning av økte utgifter framover. Selv om høy yrkesdeltakelse og store oljeinntekter gir oss et godt utgangspunkt, er veksten i utgifter knyttet til en økende andel eldre så sterk at den bare i begrenset grad kan finansieres av kapitalen som bygges opp i Petroleumsfondet. Framskrivninger av budsjettbalansen indikerer et langsiktig innstrammingsbehov på om lag 5 pst. av BNP for Fastlands-Norge, jf. nærmere omtale i avsnitt 3.2.6.

Også hensynet til en balansert utvikling i økonomien, der konkurranseutsatt sektor opprettholdes i et tilstrekkelig omfang, tilsier at en sikter mot en gradvis og opprettholdbar innfasing av petroleumsinntektene. Det er begrenset rom for økt bruk av oljeinntekter framover. Behovet for omstillinger i økonomien som følge av innfasing av oljeinntekter, er dermed mindre enn tidligere anslått. Kostnadene i norsk industri er fortsatt høye i forhold til de landene vi konkurrerer med. Kostnadsveksten må derfor bringes ned på linje med utviklingen hos våre handelspartnere.

Regjeringen vil innrette budsjettpolitikken slik at den styrker grunnlaget for et vekstkraftig næringsliv og gjør offentlig virksomhet mer effektiv. En gradvis reduksjon i skatte- og avgiftsnivået kan bidra til å øke arbeidsstyrken og bedre utnyttelsen av våre samlede ressurser. For å understøtte næringslivet er det i tillegg viktig å prioritere tiltak for

å forbedre infrastrukturen, styrke kunnskapsgrunnlaget og fremme teknologiutvikling.

Budsjettpolitikken i 2004

Da Stortinget våren 2001 behandlet de nye retningslinjene for den økonomiske politikken, så en for seg at handlingsregelen ville gi rom for å øke bruken av petroleumsinntekter med om lag 25 mrd. 2004-kroner for 2001 til 2005 og med drøyt 45 mrd. for hele perioden 2001–2010 under ett. Etter dette har endrete anslag redusert handlingsrommet i budsjettpolitikken vesentlig, jf. også omtale i Revidert nasjonalbudsjett 2003. Svak utvikling i internasjonale finansmarkeder og reduserte anslag for avsetningene i Statens petroleumsfond innebærer at veksten i forventet realavkastning av fondet nå anslås om lag 15 mrd. kroner lavere enn våren 2001, omregnet til 2004-kroner. Samtidig er nivået på det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet for inneværende og foregående år blitt justert opp.

I Nasjonalbudsjettet 2003 ble det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet for 2003 anslått til 30,7 mrd. kroner. Etter dette har det kommet ny informasjon om bl.a. utviklingen i skatter og avgifter som innebærer et høyere nivå på den underliggende bruken av petroleumsinntekter. Med utgangspunkt i den nye informasjonen la Regjeringen i Revidert nasjonalbudsjett 2003 opp til et strukturelt, oljekorrigert underskudd i inneværende år på 37,6 mrd. kroner. Etter dette er underskuddet økt ytterligere, bl.a. som følge av påplussninger i Stortinget og økte utgifter under folketrygden. I denne meldingen anslås det strukturelle underskuddet for 2003 til 40,4 mrd. (2003-)kroner.

De nye anslagene for Petroleumsfondet og for det strukturelle underskuddet understreker at handlingsregelen ikke kan anvendes mekanisk. Siktemålet med handlingsregelen er å sørge for en gradvis og langsiktig opprettholdbar innfasing av oljeinntektene i årene framover. I retningslinjene som ble forelagt Stortinget våren 2001, understrekes det at svingninger i fondskapitalen og i faktorer som påvirker det strukturelle underskuddet, ikke bør slå direkte ut i budsjettpolitikken i det enkelte år. Den faktiske bruken av oljeinntekter i 2003 ligger ifølge oppdaterte anslag om lag 16½ mrd. kroner over forventet realavkastning av Petroleumsfondet, målt i 2004-kroner. Dersom en nå skulle bringe bruken av petroleumsinntekter ned på linje med forventet realavkastning av kapitalen i Statens petroleumsfond, måtte budsjettpolitikken ha vært strammet kraftig til i en situasjon med økende arbeidsledighet. Dette ville ha motvirket en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting og dermed bå-

de vært uheldig, og i strid med intensjonen i retningslinjene om jevn innfasing av oljeinntektene.

Budsjettpolitikken for 2004 er utformet for å balansere to hovedhensyn:

Bruken av oljeinntekter er kommet opp på et relativt høyt nivå, samtidig som handlingsrommet i budsjettpolitikken framover er redusert. Det er imidlertid ikke opprettholdbart på varig basis å ha et strukturelt, oljekorrigert underskudd som er større enn avkastningen på statens finansformue. På lang sikt vil hele statens petroleumsformue være omdannet til finansielle fordringer. Når denne omplasseringen er fullført, innebærer handlingsregelen at statsbudsjettet skal være i løpende balanse, inklusive renteinntektene fra statens finansformue. Over tid må derfor størrelsen på det strukturelle budsjettunderskuddet bringes på linje med forventet realavkastning av Petroleumsfondet.

Samtidig tilsier den aktuelle *konjunktursituasjonen* at det er behov for en økonomisk politikk som stimulerer produksjon og sysselsetting i fastlandsøkonomien, og spesielt de delene av næringslivet som konkurrerer med utlandet. Betydelige lettelser i pengepolitikken hittil i år har bedret situasjonen for det konkurranseutsatte næringslivet, og lave renter ventes å stimulere innenlandsk etterspørsel både i 2003 og 2004. For å unngå at kronen på nytt styrker seg, bør de viktigste stimulansene til aktiviteten i fastlandsøkonomien fortsatt komme gjennom pengepolitikken. Samtidig er det etter Regjeringens vurdering ikke aktuelt å legge opp til en finanspolitikk som bremser aktiviteten i økonomien, slik at situasjonen på arbeidsmarkedet blir enda vanskeligere.

Denne avveiningen er reflektert i budsjettopp-
legget for 2004 på følgende måte:

- Regjeringen foreslår et budsjett med et strukturelt, oljekorrigert underskudd på 50,7 mrd. kroner. Dette innebærer at det brukes om lag 16½ mrd. kroner mer i 2004 enn det en mekanisk anvendelse av handlingsregelen tilsier. Målt i 2004-priser er merbruken av oljeinntekter den samme som i 2003. En større bruk av petroleumsinntekter neste år enn det som følger av Regjeringens budsjettopplegg vil derfor innebære at man fjerner seg ytterligere fra den langsiktige opprettholdbare banen for budsjettpolitikken.
- Budsjettopp-
legget virker om lag nøytralt på økonomien og er tilpasset den aktuelle konjunktursituasjonen. Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet øker tilsvarende 0,6 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge fra 2003 til 2004. Når en ser på offentlig forvaltning under ett, og også tar hensyn til sammensetningen av budsjettets

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

	Regnskap		Anslag på regnskap	
	2001	2002	2003	2004
Totale inntekter	758,4	691,1	695,0	696,2
1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet	268,9	185,3	185,9	164,5
1.1 Skatter og avgifter	112,1	89,7	95,1	84,3
1.2 Andre petroleumsinntekter	156,8	95,6	90,8	80,2
2 Inntekter utenom petroleumsinntekter	489,5	505,8	509,1	531,7
2.1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	429,6	459,8	463,9	490,4
2.2 Andre inntekter	60,0	46,0	45,2	41,3
Totale utgifter	516,8	584,2	588,1	620,5
1 Utgifter til petroleumsvirksomhet	25,7	16,1	20,0	21,1
2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	491,2	568,2	568,0	599,4
Overskudd på statsbudsjettet før overføring til Statens petroleumsfond	241,6	106,8	106,9	75,7
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	243,2	169,2	165,9	143,5
= Oljekorrigert overskudd	-1,6	-62,4	-59,0	-67,8
+ Overført fra Statens petroleumsfond	0,4	53,4	59,0	67,8
= Overskudd på statsbudsjettet	-1,2	-9,0	0,0	0,0
+ Netto avsatt i Statens petroleumsfond	242,8	115,8	106,9	75,7
+ Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens petroleumsfond	17,2	22,6	29,5	30,2
= Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond	258,8	129,4	136,4	105,9
<i>Memo:</i>				
Kapital i Statens petroleumsfond pr. 31.12. målt til markedsverdi	619,3	604,6	856,6	995,7
Prosent av BNP	40,6	39,8	54,2	62,2

Kilde: Finansdepartementet.

inntekts- og utgiftsside, viser en nærmere analyse at budsjettopplegget for 2004 virker om lag nøytralt på den økonomiske aktiviteten, jf. omtale i avsnitt 3.2.7.

Budsjettopplegget for 2004 er påvirket av en rekke *bindinger* som isolert sett bidrar vesentlig til å svekke budsjettbalansen. Dette gjelder for det første sterk vekst i regelbundne utgifter, særlig under folketrygden. Budsjettet inneholder i tillegg et bortfall av særskilte inntekter (medregnet ekstraordinære premieinnbetalinger til Statens pensjonskasse) i forhold til det salderte budsjettet for 2003. Videre gjorde Stortinget vedtak i forbindelse med blant annet trygdeoppjøret og Revidert nasjonalbudsjett i år som i betydelig grad bidrar til å redusere handlingsrommet i budsjettet for 2004.

Med nåværende anslag for Petroleumsfondet tilsvarer bruken av petroleumsinntekter i 2004 en forventet avkastning på fondet som nås først mot

slutten av dette tiåret. Det er følgelig ikke rom for noen vesentlig økning i bruken av oljeinntekter de nærmeste årene. Det høye nivået på bruken av petroleumsinntekter innebærer at det ved nye, kostnadskrevenne satsninger de nærmeste årene også må gjennomføres tiltak som reduserer statens utgifter på andre områder. En hovedutfordring blir å bremse den sterke veksten i trygde- og sykdomsrelaterte utgifter. Det vises til en nærmere beskrivelse av handlingsrommet i budsjettpolitikken framover i avsnitt 3.2.5

Hovedtrekkene i budsjettopplegget for 2004 kan oppsummeres i følgende punkter:

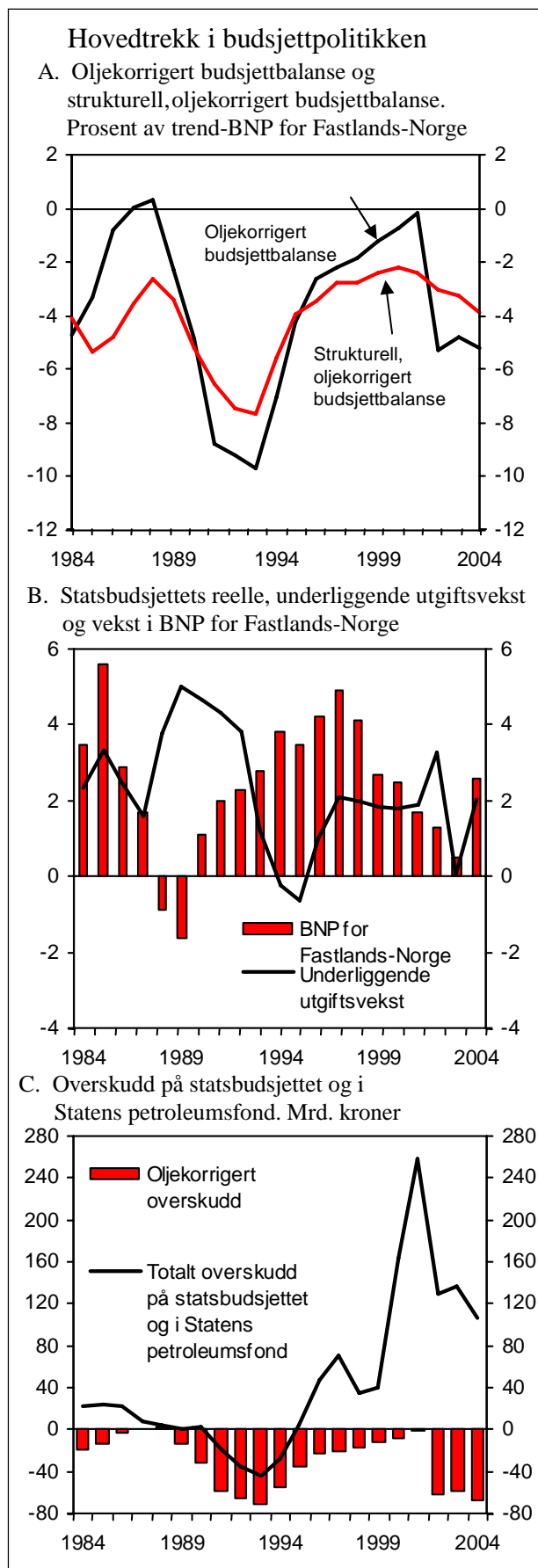
- Et strukturelt, oljekorrigert underskudd i 2004 på 50,7 mrd. kroner. Dette er en økning på om lag 9 mrd. kroner fra 2003. Som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge øker det strukturelle underskuddet med 0,6 prosentpoeng fra 2003 til 2004. Budsjettopplegget for 2004 virker imidlertid samlet sett om lag nøytralt på den økonomiske aktiviteten.

- En reell, underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter på om lag 2 pst. i forhold til anslag på regnskap for 2003. For perioden 2002-2004 under ett, ligger det an til at statsbudsjettets utgifter vil øke med 1,8 pst. som årlig gjennomsnitt.
- En reduksjon i bokførte skatter og avgifter på om lag 2 mrd. kroner i forhold til gjeldende regler for 2003. Av dette er knapt 1,5 mrd. kroner en konsekvens av tidligere vedtak, hovedsakelig i forbindelse med behandlingen av 2003-budsjettet, mens om lag 550 mill. kroner er forslag til nye skattetiltak.
- Statsbudsjettets oljekorrigerte underskudd i 2004 anslås til 67,8 mrd. kroner. Det oljekorrigerte underskuddet dekkes ved en tilsvarende overføring fra Statens petroleumsfond.
- Basert på en forutsetning om en gjennomsnittlig råoljepris i 2004 på 170 kroner pr. fat anslås statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten til 143,5 mrd. kroner.
- Netto avsetning til Statens petroleumsfond, der overføringen til statsbudsjettet er trukket fra, anslås til 75,7 mrd. kroner. I tillegg kommer renter og utbytte på oppspart kapital i Petroleumsfondet på 30,2 mrd. kroner. Det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond, medregnet rente- og utbytteinntekter i fondet, anslås dermed til 105,9 mrd. kroner i 2004.
- Når en også tar hensyn til omvurderinger bl.a som følge av valutajusteringer, kan den samlede kapitalen i Statens petroleumsfond ved utgangen av 2004 nå anslås til 996 mrd. kroner, mens kapitalen ved utgangen av 2003 nslås til om lag 857 mrd. kroner.
- Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning anslås til knapt 107 mrd. kroner i 2004, tilsvarende 6,7 pst. av BNP. Dette tilsvarer overskuddsbegrepet som benyttes i EU-landenes Maastricht-kriterier for offentlige finanser. Offentlig forvaltnings nettofordringer anslås til om lag 1320 mrd. kroner eller drøyt 82 pst. av BNP ved utgangen av 2004.

Det vises til nærmere omtale av budsjettets utgifts-side i St.prp. nr. 1 (2003–2004) «Gul bok» og av skatteopplegget i kapittel 4 i denne meldingen. Hovedtall for budsjettet er vist i tabell 3.2.

3.2.2 Gjennomføring av finanspolitikken i 2003

I Revidert nasjonalbudsjett 2003 ble det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet for 2003 anslått til



Figur 3.1 Hovedtrekk i budsjettpolitikken

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.3 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2003. Endringer i forhold til saldert budsjett og Revidert nasjonalbudsjett. Mill. kroner

	1 Saldert budsjett	2 Endring	3=1+2 Revidert nasjonal- budsjett 2003	4 Endring	5=3+4 Nasjonal- budsjettet 2004	6=5-1 Memo: Endring fra saldert budsjett
A Inntekter utenom petroleums- inntekter	528 098	-11 951	516 146	-7 091	509 056	-19 042
1 Skatter og avgifter fra Fast- lands-Norge	480 320	-10 824	469 496	-5 642	463 854	-16 465
2 Renteinntekter	20 242	-3 006	17 236	-572	16 664	-3 578
3 Overføringer fra Norges Bank	0	0	0	0	0	0
4 Andre inntekter	27 536	1 878	29 415	-877	28 538	1 001
B Utgifter utenom petroleumsvirk- somhet	562 899	4 031	566 930	1 107	568 036	5 138
1 Renteutgifter	17 670	1 124	18 794	-14	18 780	1 110
2 Dagpenger	8 060	2 477	10 536	300	10 836	2 777
3 Andre utgifter	537 169	431	537 600	821	538 420	1 251
C Oljekorrigert overskudd (A-B)	-34 801	-15 982	-50 783	-8 197	-58 980	-24 179
D Kontantstrøm fra petroleums- virksomheten	172 765	-14 663	158 102	7 800	165 902	-6 863
E Avsetning til Statens petroleums- fond (C+D)	137 964	-30 645	107 319	-398	106 922	-31 042
F Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens petroleumsfond	24 000	-2 500	21 500	8 000	29 500	5 500
G Samlet overskudd på statsbud- sjettet og Statens petroleumsfond (E+F)	161 964	-33 145	128 819	7 602	136 422	-25 542

Kilde: Finansdepartementet.

37,6 mrd. kroner, 6,9 mrd. kroner over nivået i saldert budsjett. I forbindelse med behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett og trygdeoppgjøret gjorde Stortinget på slutten av vårsesjonen vedtak som bidrar til å øke underskuddet for 2003 med om lag 0,8 mrd. kroner. I denne meldingen har en videre innarbeidet at deler av budsjetterte inntekter fra eiendomssalg inneværende år først kan bli regnskapsført i 2004, slik at inntektene i 2003 reduseres med om lag 1 mrd. kroner. Ny informasjon trekker også i retning av at skatte- og avgiftsinngangen i 2003 vil bli noe lavere enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett, samt at utgiftene til dagpenger til arbeidsledige kan bli noe høyere. Reduserte skatteinntekter og økte dagpenger mv. anslås samlet sett å bidra til å øke det strukturelle underskuddet med om lag 1 mrd. kroner i forhold til anslagene i Revidert nasjonalbudsjett. Med utgangspunkt i dette anslås det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet for 2003 nå til 40,4 mrd. kroner, som er 2,8 mrd. kroner mer enn i Revidert nasjonalbudsjett

2003. Den underliggende, reelle veksten i statsbudsjettets utgifter fra 2002 til 2003 påvirkes bare i beskjeden grad av endringene omtalt ovenfor, og utgiftsveksten anslås nå til 0,1 pst., jf. figur 3.1.

Det oljekorrigerte underskuddet i 2003 anslås til 59,0 mrd. kroner i 2003, som er en økning på 8,2 mrd. kroner i forhold til anslaget i Revidert budsjett 2003. Den viktigste forklaringen på at det oljekorrigerte underskuddet øker mer enn det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet er at inntektene fra merverdiavgiften i 2003 reduseres med om lag 4½ mrd. kroner pga. omlegging av regnskapsføring og innkreving. Reduksjonen skyldes en raskere utbetaling av tilgodeoppgaver enn tidligere, og at momsinnbetalinger ved årsavslutning av statsregnskapet ikke blir regnskapsført før en har mottatt og registrert oppgave fra den avgiftspliktige. Tidligere ble innbetalt merverdiavgift regnskapsført selv om en ikke hadde mottatt den tilhørende momsoppgaven. Ved beregningen av det strukturelle underskuddet for 2003 er det korrigert for disse endrin-

Tabell 3.4 Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

	2002	2003	2004
A Inntekter utenom overføringer fra Statens petroleumsfond	691 074	694 989	696 212
A.1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet	185 308	185 933	164 533
1 Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet	89 701	95 100	84 300
2 Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	95 607	90 833	80 233
– Driftsresultat i statlig petroleumsvirksomhet	69 095	64 600	52 400
– Renteinntekter	6 612	6 200	6 800
– Tilbakeføring av kapitalinnskudd	14 571	14 900	15 900
– Andre petroleumsinntekter	5 330	5 133	5 133
A.2 Inntekter utenom oljeskatter og inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	505 766	509 056	531 679
1 Skatter fra Fastlands-Norge	459 789	463 854	490 361
– Skatt på inntekt, formue og kapital	264 662	270 550	285 414
– Produksjonsavgifter	195 127	193 304	204 947
2 Overført fra Norges Bank	0	0	0
3 Renteinntekter	16 518	16 664	13 591
4 Andre inntekter	29 459	28 538	27 727
B.1 Utgifter utenom overføringer til Statens petroleumsfond	584 233	588 067	620 491
B.1 Utgifter til statlig petroleumsvirksomhet	16 075	20 031	21 060
– Investeringer i statlig petroleumsvirksomhet	14 785	18 680	19 700
– Andre utgifter i statlig petroleumsvirksomhet	1 289	1 351	1 360
B.2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	568 158	568 036	599 431
1 Kjøp av varer og tjenester	109 887	97 726	106 399
– Sivile formål	79 421	68 960	77 281
– Forsvarsformål	30 466	28 765	29 118
2 Overføringer	458 271	470 311	493 032
– Til kommuneforvaltningen	93 831	76 927	78 302
– Renteutgifter	17 230	18 780	19 263
– Til private og utlandet	347 209	374 603	395 468
C.1 Overskudd før overføringer til Statens petroleumsfond	106 841	106 922	75 721
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	169 234	165 902	143 473
C.2 = Oljekorrigert overskudd	-62 392	-58 980	-67 752
+ Overført fra Statens petroleumsfond	53 406	58 980	67 752
C.3 = Overskudd før lånetransaksjoner	-8 986	0	0
D Lånetransaksjoner, netto	80 720	19 885	57 739
1 Utlån	33 165	14 902	14 746
2 Gjeldsavdrag	47 554	4 984	42 993
E Finansieringsbehov (D-C.3)	89 706	19 885	57 739

Kilde: Finansdepartementet.

gene, jf. omtalen av sammenhengen mellom det oljekorrigerte og det strukturelle budsjettunderskuddet i boks 3.1.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til 165,9 mrd. kroner i 2003, som er 7,8 mrd. kroner mer enn i Revidert nasjonalbudsjett. En oppjustering av anslaget for gjennomsnittlig oljepris fra 190 kroner pr. fat i Revidert nasjonal-

budsjett 2003 til 200 kroner pr. fat i denne meldingen er hovedforklaringen på de økte petroleumsinntektene.

Avsetningen til Statens petroleumsfond over statsbudsjettet i inneværende år kan netto anslås til knapt 107 mrd. kroner, om lag som anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2003. Medregnet renter og utbytte mv. i Statens petroleumsfond anslås et samlet

Tabell 3.5 Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst fra 2003 til 2004. Anslag på regnskap. Mill. kroner og prosentvis endring

	2003	2004
Statsbudsjettets utgifter	588 067	620 491
– Statlig petroleumsvirksomhet	20 031	21 060
– Dagpenger til arbeidsledige	10 836	10 750
– Renteutgifter	18 780	19 263
= Utgifter utenom petroleumsvirksomhet, dagpenger til arbeidsledige og renteutgifter	538 420	569 418
– Flyktninger i Norge	1 082	806
– Tilskudd til gjeldslette i fylkeskommunene pga. statlig overtakelse av barnevern, familievern og rusomsorg.		378
– Økte utgifter pga. statlig overtakelse av fylkeskommunalt barnevern mv.		1 742
+ Reduserte rammeoverføringer pga. økt kommunal skatteandel		1 967
– Ekstra skyssvederlag for helsepersonell		57
– Ekstrabelastning av feriepenge og arbeidsgiveravgift	329	
+ Netto budsjettering av enkelte høyskoler		93
– Utgifter til Petoro AS		233
– Økte utgifter pga. omlegging av arbeidsgiver- og el-avgift		855
– Endrede regler for dagpenger	330	1 691
= Underliggende utgifter	536 679	565 716
Verdiendring i pst.		5,4
Prisendring i pst.		3,3
Volumendring i pst.		2,1

Kilde: Finansdepartementet.

overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond i 2003 på 136,4 mrd. kroner, som er 7,6 mrd. kroner høyere enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett.

Utviklingen i finans- og valutamarkedene gjennom de siste månedene trekker i retning av at kapitalen i Statens petroleumsfond vil øke mer innværende år enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett. Ved utgangen av 2003 anslås den samlede kapitalen i Statens petroleumsfond til 856,6 mrd. kroner. Dette er 40,5 mrd. kroner mer enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett og 10,6 mrd. kroner mer enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2003.

Tabell 3.3 viser endringer i statsbudsjettets utgifter og inntekter i forhold til saldert budsjett og Revidert nasjonalbudsjett 2003.

3.2.3 Statsbudsjettet for 2004

Budsjettforslaget for 2004 innebærer et strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd på 50,7 mrd. kroner, som tilsvarer en reell økning i bruken av petroleumsinntekter på 9 mrd. kroner fra 2003 til 2004. Et strukturelt underskudd på 50,7 mrd. kroner i 2004 utgjør 3,9 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge, og innebærer en økning på 0,6 prosentpoeng i

forhold til nivået i 2003. Statsbudsjettets oljekorrigerte underskudd anslås å øke fra 59,0 mrd. kroner i 2003 til 67,8 mrd. kroner i 2004, jf. tabell 3.4.

Budsjettforslaget for 2004 innebærer en reell, underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter på om lag 2 pst. målt i forhold til anslag på regnskap for 2003, tilsvarende om lag 11 mrd. kroner. For de tre årene 2002–2004 sett under ett anslås den underliggende utgiftsveksten til 1,8 pst. i gjennomsnitt pr. år. Den gjennomsnittlige årlige veksten i BNP for Fastlands-Norge er for samme periode anslått til 1,5 pst.

Ved beregningen av den underliggende utgiftsveksten holdes statsbudsjettets utgifter til petroleumsvirksomheten, dagpenger til arbeidsledige og renter utenfor, jf. tabell 3.5. For å gjøre utgiftene i 2003 og 2004 sammenliknbare justeres det i tillegg for ekstraordinære endringer og enkelte regnskapsmessige forhold. Ved beregningen av den underliggende utgiftsveksten i 2004 er det korrigert for ekstraordinær nedbetaling av fylkeskommunal gjeld, i forbindelse med at ansvaret for barnevern, familievern og rusomsorg flyttes fra fylkeskommunene til staten og kommunene, jf. avsnitt 3.3.4. Det er også korrigert for økte statlige utgifter i forbindelse med reformen, siden de nevnte sektorene tidligere delvis ble finansiert med fylkeskommunale

Tabell 3.6 Inntekter og utgifter i Statens petroleumsfond. Mill kroner.

	2002	2003	2004
Inntekter	191 807	195 402	173 673
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	169 234	165 902	143 473
– Renteinntekter og utbytte	22 573	29 500	30 200
Utgifter	53 406	58 980	67 752
– Overføring til statskassen	53 406	58 980	67 752
Overskudd i Statens petroleumsfond	138 401	136 422	105 921
Kapital i fondet pr. 31.12 målt til markedsverdi	604 592	856 614	995 719
Prosent av BNP	39,8	54,2	62,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

skatteinntekter. Videre er det korrigert for reduserte rammeoverføringer til kommunene som følge av opptrapping av skattenes andel av kommunesektorens samlede inntekter.

Regjeringen forslår i forbindelse med denne meldingen at finansieringen av Petoro AS trekkes ut av kontantstrømmen for petroleumsvirksomheten fra 2004 og overføres til en vanlig driftspost på statsbudsjettets utgiftsside, jf. Olje- og energidepartementets budsjettproposisjon for 2004. Den utgiftsøkningen som isolert sett følger av denne omleggingen, holdes utenom ved beregning av den underliggende utgiftsveksten. Ved beregning av den underliggende utgiftsveksten er det også korrigert for netto økte utgifter som følge av kompensasjon til offentlig forvaltning ved omlegging av arbeidsgiver- og el-avgiften.

Som omtalt ovenfor er dagpenger til arbeidsledige i utgangspunktet holdt utenfor ved beregning

av den underliggende utgiftsveksten. I 2003 og 2004 er det imidlertid gjennomført innstramminger i regelverket for utbetaling av dagpenger som ikke ville framgå, dersom effektene av regelverksendringene ikke innarbeides som korleksjon i utgiftsveksten.

Budsjettforslagene og anslagene i denne meldingen medfører et samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond neste år på 105,9 mrd. kroner, en reduksjon på drøyt 30 mrd. kroner fra anslag på regnskap for 2003. Reduksjonen skyldes i hovedsak at det anslås en nedgang i inntektene fra petroleumsvirksomheten med drøyt 22 mrd. kroner, og at det oljekorrigerede underskuddet anslås å øke med 8,8 mrd. kroner fra 2003 til 2004.

Kapitalen i Petroleumsfondet ved utgangen av 2004 anslås til 995,7 mrd. kroner, tilsvarende drøyt 62 pst. av BNP, jf. tabell 3.6.

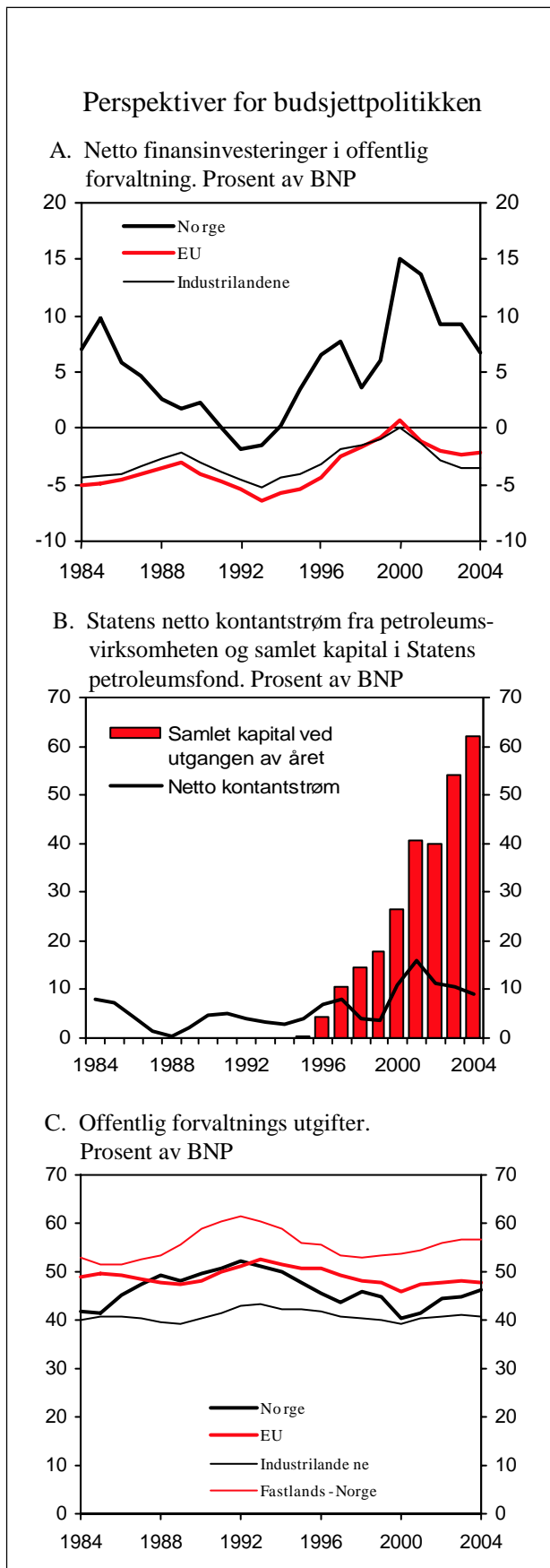
Tabell 3.7 Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning. Mill. kroner

	2002	2003	2004
A. Netto finansinvesteringer i statsforvaltningen, påløpt verdi	135 448	151 397	114 254
Statsbudsjettets overskudd	-8 986	0	0
Overskudd i Statens petroleumsfond	138 401	136 422	105 921
Overskudd i andre stats- og trygderegnskap	8 208	6 555	9 104
Definisjonsforskjell statsregnskapet/nasjonalregnskapet ¹	6 655	5 351	-4 734
Kapitalinnskudd i forretningsdriften ²	-8 830	3 069	3 963
B. Netto finansinvesteringer i kommuneforvaltningen, påløpt verdi	5 121	-6 006	-7 394
Kommuneforvaltningens overskudd, bokført verdi	8 879	-9 259	-7 876
Påløpte, men ikke bokførte kommuneskatter	-3 758	3 253	482
C. Offentlig forvaltnings finansinvesteringer (=A+B)	140 569	145 391	106 860
Målt som andel av BNP	9,2	9,2	6,7

¹ Inkluderer statsforvaltningens påløpte, men ikke bokførte skatter.

² Kapitalinnskudd (investeringer) i statlig petroleumsvirksomhet regnes som finansinvesteringer i nasjonalregnskapet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 3.2 Perspektiver på budsjettpolitikken
Kilde: OECD og Finansdepartementet.

3.2.4 Anslag for utviklingen i offentlige finanser i 2004

Tabell 3.7 viser utviklingen i offentlig forvaltnings budsjettoverskudd (netto finansinvesteringer), basert på definisjonene i nasjonalregnskapet. Netto finansinvesteringer tilsvarer 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. Folketrygd-fondet, Statens Banksikringsfond, Statens Bankinvesteringsfond og andre statlige fond. Videre inngår kommuneforvaltningen som et eget forvaltningsnivå.

Statsforvaltningens samlede nettofinansinvesteringer anslås å falle fra 151,4 mrd. kroner i 2003 til 114,3 mrd. kroner i 2004, dvs. med om lag 37 mrd. kroner. Nedgangen skyldes i hovedsak at overskuddet i Statens petroleumsfond reduseres med drøyt 30 mrd. kroner, til 105,9 mrd. kroner i 2004.

Målt ved nettofinansinvesteringene er kommuneforvaltningens underskudd anslått til 9,3 mrd. kroner i 2003. Underskuddet anslås å bli redusert til 7,9 mrd. kroner i 2004. Det forelås tilskudd til gjeldssanering i fylkeskommunene på knapt 0,4 mrd. kroner, knyttet til at ansvaret for barnevern, familievern og rusomsorg skal flyttes til henholdsvis staten og kommunene. Utenom disse tilskuddene kan underskuddet for kommunesektoren i 2004 anslås til 8,3 mrd. kroner.

De samlede nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning anslås å gå ned fra 145,4 mrd. kroner i 2003 til 106,9 mrd. kroner i 2004, jf. tabell 3.7. Som i de to foregående årene er det først og fremst lavere inntekter fra petroleumsvirksomheten som bidrar til nedgang i nettofinansinvesteringene. Målt som andel av BNP anslås det samlede budsjettoverskuddet for offentlig forvaltning til 6,7 pst. i 2004. Dette er lavere enn for årene 2002 og 2003, der nettofinansinvesteringene anslås til drøyt 9 pst. av BNP. Nivået på det anslåtte budsjettoverskuddet for offentlig forvaltning i 2004 er imidlertid noe høyere enn gjennomsnittet for den foregående 20 årsperioden, jf. figur 3.2A.

Offentlig forvaltnings nettofordringer, medregnet kapitalen i Petroleumsfondet og kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift, anslås til om lag 1320 mrd. kroner ved utgangen av 2004 eller drøyt 82 pst. av BNP. Som følge av det høye nivået på statens netto kontantstrøm fra oljevirksomheten har denne andelen økt raskt de siste årene, jf. figur 3.2B.

Tabell 3.8 Utviklingen i Statens petroleumsfond og den strukturelle budsjettbalansen 2001–2010. Mrd. kroner og pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge

	Løpende priser			Faste 2004-priser			
	Statens petroleumsfond inngang til året	Forventet avkastning 4 pst. regel	Strukturelt underskudd	Forventet avkastning 4 pst. regel	Strukturelt underskudd	Avvik fra 4 pst. regel	Strukturelt, oljekorrigert underskudd, pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge
2001	386,6	–	27,1	–	30,2	–	2,4
2002	619,3	24,8	35,5	26,6	38,1	11,5	3,0
2003	604,6	24,2	40,4	25,0	41,7	16,7	3,3
2004	856,6	34,3	50,7	34,3	50,7	16,4	3,9
2005	995,7	39,8	52,6	38,4	50,7	12,3	3,9
2006	1 133,1	45,3	54,6	42,1	50,7	8,7	3,8
2007	1 267,7	50,7	56,7	45,3	50,7	5,4	3,8
2008	1 396,3	55,9	58,9	48,1	50,7	2,6	3,7
2009	1 526,9	61,1	61,1	50,7	50,7	0,0	3,7
2010	1 664,8	66,6	66,6	53,2	53,2	0,0	3,9

Kilde: Finansdepartementet.

Utviklingen i offentlige utgifter for Norge sammenliknet med EU-landene og landene i OECD-området er vist i figur 3.2C. Det framgår av figuren at de offentlige utgiftene i Norge sank fra rundt 52 pst. av BNP i 1992 til 44,8 pst. av BNP i 1999. Som andel av BNP for Fastlands-Norge ble offentlig forvaltnings utgifter redusert fra 61,4 pst. i 1992 til 53,3 pst. i 1999. Som følge av avdempet vekst i fastlandsøkonomien de siste årene og økende offentlige utgifter, steg utgiftsandelen til 55,9 pst. i 2002, regnet i forhold til Fastlands-Norges BNP. Utgiftsandelen anslås til 56,5 pst. i 2003 og 56,8 pst. i 2004.

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 i forhold til gjennomsnittet for EU-landene. Ved sammenlikning av nivået på offentlige utgifter må en ta hensyn til at landenes gjeldssituasjon kan variere betydelig. For EU-landene under ett bidrar høy offentlig gjeld til at renteutgifter utgjør en betydelig del av de offentlige utgiftene. I tillegg har de enkelte landene ulik praksis med hensyn til beskatning av pensjoner og andre overføringer. For et gitt nivå på nettoytelsene vil de offentlige utgiftene være høyere desto mindre pensjonistenes skattemessige fordel er.

3.2.5 Handlingsrommet i budsjettpolitikken på mellomlang sikt

Handlingsrommet i budsjettpolitikken bestemmes i hovedsak av fire forhold:

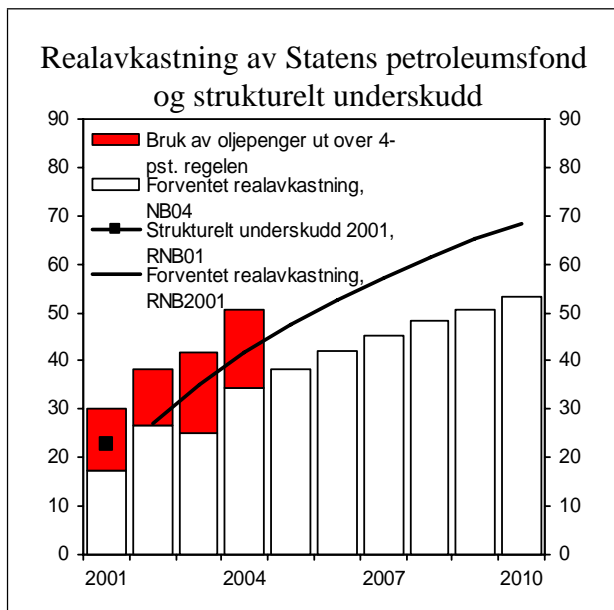
- Utviklingen i skattegrunnlagene i fastlandsøkonomien

- Forskjellen mellom prisutviklingen for utgiftene på statsbudsjettet og den generelle prisveksten i økonomien
- Bindinger på utgifts- og inntektssiden fra tidligere vedtak
- Innfasingen av petroleumsinntekter

Som følge av vekst i økonomien øker normalt skattegrunnlagene over tid. For de nærmeste årene tilsier dette grovt sett økte inntekter på rundt 10 mrd. kroner pr. år, regnet i faste priser. Anslaget forutsetter at skattegrunnlagene i gjennomsnitt følger den reelle trendveksten i Fastlands-Norges BNP, som kan anslås til om lag 2¼ pst. pr. år.

Økonomisk vekst har ikke bare betydning for budsjettets inntektsside, men trekker også med seg økte utgifter, bl.a. gjennom økte reallønninger. I tillegg blir mange utgiftsposter under folketrygden prisregulert med utgangspunkt i lønnsutviklingen. Samlet sett trekker dette i retning av at prisveksten for statsbudsjettets utgifter er sterkere enn økningen i det generelle prisnivået, eller mer presist, enn veksten i prisindeksen for skattegrunnlagene. Denne realveksten i lønninger og pensjoner legger hvert år beslag på anslagsvis 2 mrd. kroner av handlingsrommet i budsjettpolitikken. Mekanismen forsterkes dersom lønnsveksten blir høyere i offentlig sektor enn i resten av økonomien. Den innebærer også at statsbudsjettets utgifter vil kunne øke som andel av BNP for Fastlands-Norge, selv om den reelle, underliggende utgiftsveksten i statsbudsjettet holdes lavere enn veksten i verdiskapingen i Fastlands-Norge, jf. omtalen i avsnitt 3.2.4.

Etablerte velferdsordninger medfører isolert sett betydelige økninger i utgiftene på statsbudsjettet i årene framover. Dette er i hovedsak et resultat



Figur 3.3 Forventet realavkastning av Statens petroleumsfond og strukturelt budsjettunderskudd

Kilde: Finansdepartementet.

av folketrygdens regelverk og vedtatte planer om opptrapping på enkelte områder. Gjennom de siste årene har de regelstyrte utgiftene under folketrygden utenom dagpenger økt med rundt 6 mrd. pr. år, målt i faste priser. Endringer i alderssammensetningen i befolkningen som bare i mindre grad har bidratt til denne veksten, vil få stor betydning på lengre sikt, jf. avsnitt 3.2.6.

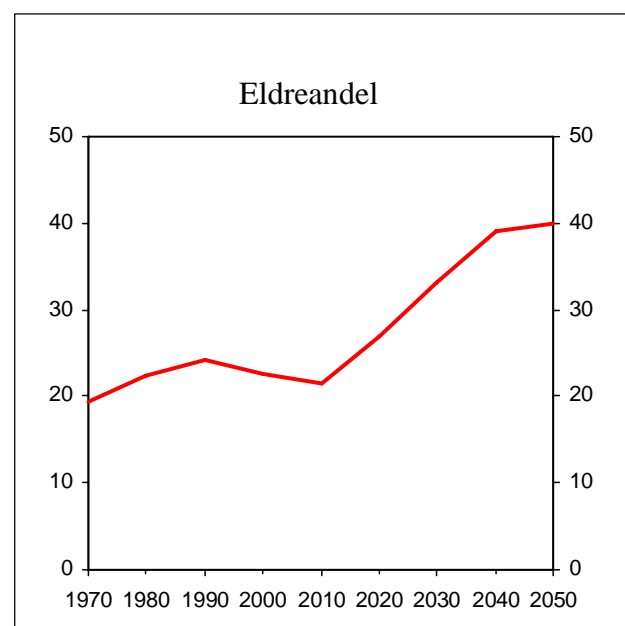
Retningslinjene for budsjettpolitikken legger opp til at innfasingen av petroleumsinntekter målt ved det strukturelle budsjettunderskuddet over tid skal følge utviklingen i forventet realavkastning av Statens petroleumsfond. Beregninger for utviklingen i den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen og kapitalen i Statens petroleumsfond for perioden 2001–2010 er presentert i tabell 3.8. Beregningene er basert på at en nedgang i oljeprisen fra dagens nivå og avtakende produksjon vil bidra til en betydelig reduksjon i statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten fram mot 2010. Videre er det teknisk lagt til grunn et uendret reelt nivå på det strukturelle budsjettunderskuddet fram til og med 2009, da underskuddet vil være på linje med forventet realavkastning av Petroleumsfondet.

Ser vi perioden fra 2001 til 2004 under ett, innebærer beregningene en gjennomsnittlig økning i bruken av petroleumsinntekter på knapt 7 mrd. kroner pr. år, målt i 2004-priser. For årene 2001–2010 samlet sett gir handlingsregelen nå rom for en gjennomsnittlig innfasing på rundt 2½ mrd. 2004-

kroner pr. år, tilsvarende knapt 0,2 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Langsiktige beregninger indikerer at det opprettholdbare, årlige rommet for økt bruk av petroleumsinntekter etter 2010 vil være mindre enn dette, jf. avsnitt 3.2.6.

På lang sikt kan det strukturelle underskuddet ikke ligge høyere enn forventet realavkastning av Statens petroleumsfond. Et merforbruk over noen år øker innstrammingsbehovet over tid. Desto lenger vi venter med å stabilisere bruken av petroleumsinntekter rundt 4-prosentregelen, desto lavere vil avkastningen av fondet – og dermed også bruken av petroleumsinntekter – bli på lang sikt.

Handlingsrommet for bruk av petroleumsinntekter gjennom perioden fra 2001 til 2010 er også illustrert i figur 3.3. Figuren viser forventet realavkastning av Statens petroleumsfond slik den anslås nå (hvite søyler) og anslag for bruken av petroleumsinntekter i perioden 2001 – 2004 *utover* forventet realavkastning av Petroleumsfondet. I tillegg vises anslaget for strukturelt underskudd i 2001 og anslaget for forventet realavkastning fram til 2010 fra Revidert nasjonalbudsjett 2001 (heltrukken linje). Figuren illustrerer at anslaget for det samlede rommet for innfasing av petroleumsinntekter fra 2001 til 2010 er halvert fra drøyt 45 mrd. 2004-kroner i Revidert nasjonalbudsjett 2001 til 23 mrd. 2004-kroner nå, jf. boks 3.2.



Figur 3.4 Personer 67 år eller eldre som andel av befolkningen mellom 19 og 67 år. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Boks 3.2. Endrede anslag for innfasing av petroleumsinntekter

Fra Revidert nasjonalbudsjett 2001 til Nasjonalbudsjettet 2004 er anslaget for innfasing av petroleumsinntekter fra 2001 til 2010 redusert fra drøyt 45 mrd. 2004-kroner til 23 mrd. 2004-kroner. Revisjonen skyldes dels at anslagene for kapitalen i Statens petroleumsfond er justert ned, og dels at nivået på det strukturelle, oljekorrigerede underskudd er justert opp både for 2001 og for de påfølgende årene.

I Revidert nasjonalbudsjett 2001 ble det lagt til grunn at forventet realavkastning av Statens petroleumsfond ville øke fra drøyt 27 mrd. 2004-kroner i 2002 til i overkant av 68 mrd. kroner i 2010. Nå er anslaget for 2010 redusert med 15 mrd. kroner. Dette skyldes dels at utviklingen i internasjonale finansmarkeder i en periode ga svært lav avkastning på fondets plasseringer. I tillegg er anslagene for avsetningen i fondet justert ned, dels som følge av lavere tall for netto kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten, dels fordi bruken av petroleumsinntekter nå ligger høyere enn forventet realavkastning.

I løpende priser er det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet for 2001 justert opp med 6,7 mrd. kroner i forhold til anslaget i Revidert nasjonalbudsjett 2001. Dette skyldes i hovedsak økte aktivitetskorreksjoner som blant annet kan føres tilbake til Statistisk sentralbyrås revisjon av nasjonalregnskapstallene i to runder sommeren 2002 og vinteren 2003. De nye tallene for veksten i norsk økonomi innebærer at noe mer av den observerte skatteinngangen i 2001 kan forklares av høykonjunkturen i norsk økonomi enn tidligere beregnet. Målt ved det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet var dermed bruken av petroleumsinntekter i 2001 større enn tidligere lagt til grunn.

Anslagene for *det strukturelle underskuddet i 2002 og 2003* er også justert betydelig opp. I Tilleggsproposisjonen for 2002 la Regjeringen opp til et strukturelt underskudd i 2002 på 26 mrd. kroner målt i løpende priser. Det strukturelle underskuddet for 2002 anslås nå til 35,5 mrd. kroner, dvs. en økning på nærmere 10 mrd. kroner. Justert for konjunktursituasjonen ble inntektene fra skatter og avgifter fra Fastlands-Norge litt høyere enn lagt til grunn høsten 2001. Dagpengeutbetalingene ble også noe høyere enn anslått, mens andre utgifter økte netto med om lag 6,6 mrd. kroner. Som omtalt i Revidert nasjonalbudsjett 2003 må utviklingen på utgiftssiden ses i lys av informasjon om skatteinngangen mv. i 2001 og oppjusterte anslag for lønnsveksten. Denne informasjonen førte til at anslaget for statens skatte- og avgiftsinntekter mv. fra Fastlands-Norge ble økt med om lag 6,9 mrd. kroner fra saldert budsjett 2002 til Revidert nasjonalbudsjett 2002. Anslagene i statsregnskapet for 2002 innebærer at denne oppjusteringen av skatte- og avgiftsinntektene for 2002 er blitt reversert.

Den nye informasjonen om skatte- og avgiftsinngangen i 2002 førte til at også *skatte- og avgiftsanslagene for 2003* måtte justeres ned. Samtidig ble anslagene for utbetalinger av dagpenger mv. justert opp. På denne bakgrunn la Regjeringen i Revidert nasjonalbudsjett 2003 opp til et strukturelt underskudd for 2003 på 37,6 mrd. kroner, dvs. 6,9 mrd. kroner *over* nivået i saldert budsjett. Etter dette er anslaget for underskuddet økt til 40,4 mrd. kroner, bl.a. som følge av påplussinger i Stortinget og reduserte inntektsanslag. Målt i 2004-kroner er dette om lag 16½ mrd. kroner over forventet realavkastning av kapitalen i Petroleumsfondet ved inngangen til 2003.

3.2.6 Langsiktige utfordringer i finanspolitikken

Sterk vekst i antall eldre trekker i retning av markert oppgang i offentlig forvaltnings utgifter til pensjoner og helse- og omsorgstjenester de neste tiårene. Langsiktige beregninger viser at det til tross for oljeinntektene etter hvert vil bli nødvendig å redusere veksten i offentlige utgifter i forhold til det

som isolert sett følger av befolkningsutviklingen. Alternativt må offentlig sektors inntekter økes betydelig.

Statistisk sentralbyrås siste befolkningsframskrivninger viser en markert økning i antallet personer som er 67 år eller eldre fram til 2050. Målt i forhold til antall personer mellom 19 og 67 år, ventes en økning i denne gruppen på 80 pst., jf. figur

Tabell 3.9 Utgifter til alders- og uførepensjon. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

	2002	2010	2020	2030	2040	2050
Andel av Fastlands-BNP	9,2	10,8	13,6	16,4	18,7	19,6

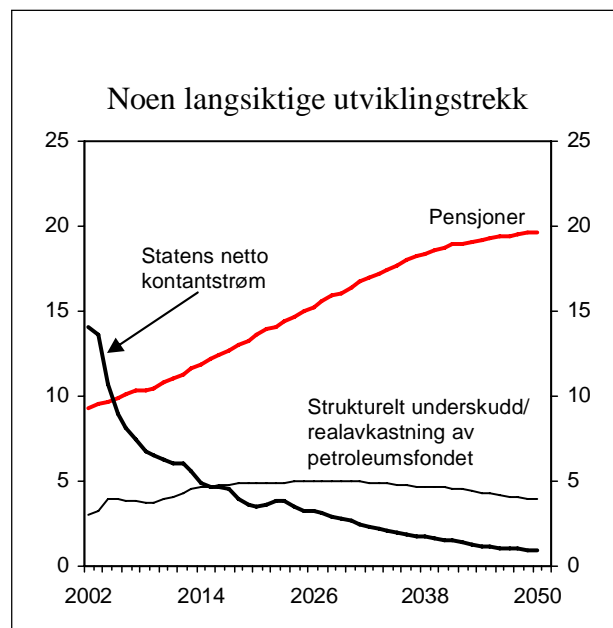
Kilde: Finansdepartementet.

3.4. Den antatte økningen i andelen eldre fører til en kraftig oppgang i utbetalingene av alderspensjon i forhold til verdiskapningen i norsk økonomi. I tillegg øker utbetalingene som følge av at en gjennomsnittspensjonist vil ha opptjent større tilleggspensjon i framtiden enn i dag. Også andelen uførepensjonister er forutsatt å vokse kraftig, bl.a. som følge av en eldre arbeidsstyrke. Med forutsetning om at folketrygdens regelverk ligger fast, samtidig som grunnbeløpet (G) reguleres i takt med lønnsutviklingen, kan utgiftene til alders- og uførepensjon anslås å øke fra vel 9 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2002 til nærmere 20 pst. i 2050, jf. tabell 3.9.

En del av den forventede, framtidige økningen i pensjonsutbetalingene under folketrygden består av allerede opparbeidede pensjonsrettigheter og kan betraktes som en forpliktelse for staten. Ved utgangen av 2002 ble nåverdien av disse forpliktelsene anslått til om lag 3 500 mrd. 2002-kroner. Av dette utgjorde forpliktelsene knyttet til løpende og opptjente alderspensjoner 4/5 og forpliktelsene knyttet til løpende tilfeller av uføre- og etterlattepensjoner 1/5. Ved utgangen av 2003 er pensjonsforpliktelsene nå beregnet til om lag 3 700 mrd. 2003-kroner, knapt tre ganger Fastlands-Norges BNP. Målt i 2003-kroner, økte statens pensjonsforpliktelser i folketrygden med om lag 180 mrd. kroner fra 2002 til 2003. Beregningene er basert på de siste befolkningsframskrivingene fra Statistisk sentralbyrå, en reallønnsvekst på 1½ pst. pr. år, en realrente på 4 pst. og full lønnsindeksering av pensjonene gjennom av grunnbeløpet.

Aldringen av befolkningen vil også påvirke andre utgiftsposter på offentlige budsjetter. I de langsiktige beregningene er det forutsatt at veksten i standard og dekningsgrad innen kommunal tjenestetilgang og i spesialisthelsetjenesten fra de siste tiårene stopper opp, slik at ressursinnsatsen innen disse tjenesteområdene følger utviklingen i befolkningen i de relevante aldersgruppene. Antall utførte timeverk i disse sektorene vil likevel øke med drøyt 60 pst. gjennom beregningsperioden.

Mens utgifter til pensjoner, helse og omsorg ventes å stige kraftig framover, vil petroleumsinntektene falle markert. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten utgjorde 14 pst. av Fastlands-Norges BNP i 2002. Denne andelen er antatt å falle til et nivå på om lag 6½ pst. i 2010 og videre til om lag 1 pst. mot midten av århundret, jf. figur 3.5. I beregningene er det forutsatt at de løpende innbetalingene fra petroleumsvirksomheten spares i Statens petroleumsfond og at budsjettpolitikken over tid følger handlingsregelen. Kapitalen, og dermed avkastningen på Petroleumsfondet, vil i dette tilfellet vokse som andel av Fastlands-Norges

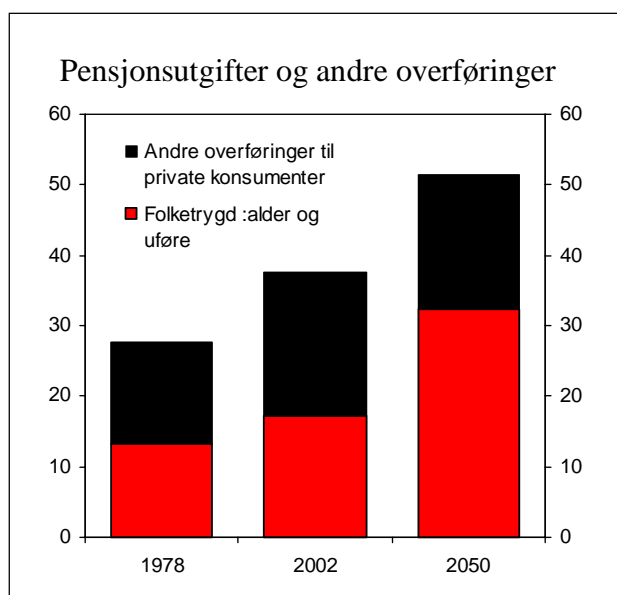


Figur 3.5 Folketrygdens utgifter til alders- og uførepensjon, statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og disponible petroleumsinntekter etter handlingsregelen. Prosent av BNP for Fastlands-Norge
Kilde: Finansdepartementet.

BNP fram til omtrent 2025, for deretter å ligge noenlunde stabilt de neste tiårene. På det meste vil avkastningen utgjøre om lag 5 pst. av verdiskapningen i fastlandsøkonomien. Til sammenlikning anslås bruken av petroleumsinntekter i 2004 nå til 3,9 pst. av BNP for Fastlands-Norge.

Da retningslinjene for den økonomiske politikken ble innført i 2001, så man for seg et større rom for innfasing av petroleumsinntekter. I Revidert nasjonalbudsjett 2001 anslo en at bruken av petroleumsinntekter ville øke fra knapt 2 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2001 til om lag 6¾ pst. i 2025. Samtidig som det samlede rommet for innfasing av petroleumsinntekter er klart mindre enn tidligere anslått, ligger den faktiske bruken av oljeinntekter betydelig nærmere toppnivået enn tidligere. Dette illustrerer at selv om petroleumsressursene vil gi et varig bidrag til dekning av offentlige utgifter, fjerner de ikke behovet for å foreta strenge prioriteringer i offentlige budsjetter, slik også andre land i Europa har måttet gjøre.

Deler av de økte pensjonsutbetalingene har sitt motstykke i større innbetaling av skatt fra stønadsmottakerne. Beregningene tar hensyn til dette, samt til bidraget fra økt bruk av petroleumsinntekter. Det gjenstår da et netto inndeckningsbehov i form av redusert utgiftsvekst eller økte inntekter som på usikkert grunnlag anslås å øke til om lag 5 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2050. Dette anslås



Figur 3.6 Pensjoner og andre overføringer til husholdningene. Prosent av offentlige utgifter
Kilde: Finansdepartementet.

get er avhengig av at man også i de mellomliggende årene gjennomfører de nødvendige innstramminger. Det er også lagt til grunn av de særskilte skattereglene for pensjonister videreføres. Forventet befolkningsutvikling trekker i retning av at innstrammingsbehovet vil øke ytterligere etter 2050.

Den framtidige innstrammingen kan alternativt skje ved å redusere veksten i pensjonsutbetalingene eller andre utgifter. Hvis inndekningsbehovet skal tilfredsstilles ved å redusere veksten i pensjonsutbetalingene, må man ta hensyn til at også skatte- og avgiftsinntektene da vil gå ned. Den nødvendige reduksjonen i brutto pensjonsutgifter i 2050 vil derfor overstige 5 pst. av Fastlands-Norges BNP.

Vekst i pensjonsutgiftene betyr at overføringer til husholdningene over tid vil utgjøre en økende andel av offentlige utgifter. Figur 3.6 illustrerer denne utviklingen når det teknisk legges til grunn at innstrammingsbehovet håndteres ved å øke skattene. Figuren viser at uten strukturelle tiltak vil økningen i pensjonsutgiftene legge et kraftig press på det offentlige tjenestetilbudet.

Økt yrkesdeltaking vil isolert sett redusere inndekningsbehovet i offentlige finanser, særlig dersom økningen skyldes høyere gjennomsnittlig pensjonsalder. Grunnen er at dette både gir færre trygdemottakere og flere yrkesaktive. Derimot vil økt produktivitsvekst ikke uten videre løse de statsfinansielle problemene skissert ovenfor. Riktignok gir økt økonomisk vekst høyere skatteinntekter, men økt vekst innebærer også høyere lønns- og pensjonsutgifter. Siden lønnsrelaterte poster veier tyngre på statsbudsjettets utgiftsside enn på inntektssiden, svekker økt reallønn budsjettets stilling. I tillegg vil sterkere produktivitsvekst som ledsages av økt reallønn, redusere den relative betydningen av statens formues- og petroleumsinntekter som kilde til finansiering av pensjoner og offentlig tjenesteyting.

Også andre vestlige land vil over tid få en økende andel eldre i befolkningen. I tråd med dette ventes offentlige utgifter til alderspensjoner å øke i OECD-området sett under ett fram mot 2050, jf. tabell 3.10. Tabellen viser at i 2000 var utgiftene til offentlige alderspensjoner relativt lave i Norge sammenliknet med nivået i andre OECD-land. På grunn av sterk vekst framover ventes utgiftene i Norge likevel å ligge klart over det internasjonale gjennomsnittet i 2050. Siden skattenivået i Norge allerede er relativt høyt sett i et internasjonalt perspektiv, kan skattekonkurranse gjøre det vanskelig å finansiere en sterk vekst i pensjonsutbetalingene med økte skatter. Et høyt skattenivå kan også virke hemmende på vekstevnen i økonomien. Dette understreker nødvendigheten av å gjennomføre en pensjonsreform som reduserer veksten i de framtidige utbetalingene.

Den særlig sterke veksten i pensjonsutgifter i Norge har sammenheng med innfasingen av tilleggspensjoner og økt pensjonsopptjening blant kvinner. Dette vil bidra til en betydelig vekst i den gjennomsnittlige utbetalingen til pensjonister i Norge. Samtidig har mange andre land gjennomført reformer som bidrar til å trekke gjennomsnittsutbetalingen pr. pensjonist vesentlig ned. Slike reformer omfatter bl.a. økt pensjonsalder, overgang fra full

Tabell 3.10 Offentlige utgifter til alderspensjon i noen OECD-land. Prosent av BNP

	2000	Endring 2000–2050	2050
OECD-landene ¹	7,4	3,4	10,8
Norge, OECD-tall ²	6,5	6,9	13,4
Norge, nye tall ³	5,9	9,3	15,2

¹ Gjennomsnittet av de 21 landene det finnes tall for.

² Tallene er målt i prosent av BNP for Fastlands-Norge.

³ Tallene er målt i prosent av BNP for Fastlands-Norge og basert på nye befolkningsframskrivninger fra Statistisk sentralbyrå.

Kilde: OECD og Finansdepartementet.

Boks 3.3 Generasjonsregnskap

Formålet med generasjonsregnskap er å belyse de generasjonsmessige fordelingsvirkningene av å videreføre dagens budsjettpolitikk, når en tar hensyn til demografiske utviklingstrekk og de forpliktelsene som er innebygd i dagens folketrygdsystem. Det legges videre til grunn at dagens standard og dekningsgrad for offentlig finansierte tjenester opprettholdes (målt i faste kroner). Beregningene tar utgangspunkt i den langsiktige budsjettskranken for offentlig sektor. Denne innebærer at det offentliges utbetalinger i form av overføringer og forbruk over tid, må finansieres ved skatteinntekter fra dagens og framtidige generasjoner, eller ved å trekke på den formuen offentlig sektor disponerer. Et eventuelt underskudd i den langsiktige budsjettbalansen til offentlig sektor indikerer at inntektene må økes eller utgiftene reduseres nå eller i framtiden. Motsatt vil et overskudd indikere at det er rom for høyere offentlig konsum, lavere skatter eller høyere overføringer i dag, uten at dette krever høyere nettoskatter i framtiden.

Utgangspunktet for generasjonsregnskapsberegningene i denne meldingen er budsjettanslagene for offentlig forvaltning for 2004. Det anslås hvor stor del av skatte- og avgiftsinntektene i 2004 som kommer fra kvinner og menn i ulike aldre. En tilsvarende fordeling etter kjønn og alder foretas for de offentlige overføringene og for utgiftene til offentlig forbruk knyttet til helse-, utdannings- og omsorgsformål. Budsjettposter som vanskelig kan fordeles på enkeltmottakere, for eksempel offentlige utgifter til fellesformål som forsvar og kollektivtransport, fordeles likt på alle individer, og antas å vokse med summen av reallønnsveksten (som i slike langsiktige beregninger er lik produktivitetsveksten) og veksten i befolkningen. Dette gir grunnlag for å beregne hvor store netto overføringer hver enkelt gruppe mottar, eller hvor mye netto skatter de betaler.

Basert på de anslåtte nettotallene beregnes nåverdien av de skattene og overføringene hver enkelt generasjon vil betale og motta gjennom livsløpet. Det forutsettes at ufødte generasjoner netto skal betale det samme som dagens nullåringer. Hvis dette forløpet for nettobetalingene ikke gir balanse i det langsiktige budsjettet for offentlig forvaltning, må balansen gjenopprettes over tid. En vanlig måte å belyse generasjonsbalansen på er å anslå hvor mye skattene må økes eller reduseres med fra og med inneværende budsjettår for å oppfylle offentlig forvaltnings langsiktige budsjettskranke. Alternativt kan en anslå hvor mye offentlig forbruk må reduseres eller økes fra og med inneværende år.

Det er ikke noen éntydig sammenheng mellom en endring i underskuddet på statsbudsjettet fra et år til det neste og endringen i det anslåtte innstrammingsbehovet. For eksempel innebærer den forventede aldringen av befolkningen at innstrammingsbehovet i generasjonsregnskapet øker, dersom en større andel av dagens utgiftsramme brukes på eldre, selv om balansen på årets budsjett ikke endres.

Generasjonsregnskapet er basert på et øyeblikksbilde av årets statsbudsjett. Beregningene tar derfor ikke hensyn til en eventuell økning i bruken av oljeinntekter i årene framover. En opptrapping i bruken av petroleumsinntekter utover det som følger av forutsetningen om konstante netto overføringer etter alder og kjønn, vil isolert sett føre til en tilsvarende svekkelse av generasjonsbalansen ved framtidige beregninger.

lønnsindeksering til indeksering mot priser eller andre størrelser som vokser langsommere enn lønn, og økt vektlegging av private pensjonssystemer. Norge har dessuten mindre rom for økning i sysselsettingen enn mange andre land, ettersom ledigheten i utgangspunktet er lav i internasjonal sammenheng og den kvinnelige yrkesdeltakelsen høy. Gjennomsnittlig arbeidstid er imidlertid relativt lav.

For å belyse i hvilken grad budsjettpolitikken er opprettholdbar på lang sikt har Finansdepartementet siden 1995 jevnlig presentert såkalte generasjonsregnskapsberegninger basert på siste års budsjettforslag, jf. boks 3.3.

Generasjonsregnskapet ble sist beregnet i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2003. Beregningene antydte da et innstrammingsbehov på i størrelsesorden 50–75 mrd. kroner for at budsjettet skulle være i generasjonsmessig balanse. Nye beregninger av generasjonsregnskapet basert på budsjettforslaget for 2004 antyder nå et innstrammingsbehov på i størrelsesorden 70–95 mrd. kroner for at en skal være i generasjonsmessig balanse. Dette tilsvarer mellom 5½ pst. og 7½ pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Økningen i innstrammingsbehovet i forhold til anslagene i Revidert nasjonalbudsjett forklares av følgende forhold:

- Anslag på regnskap for 2003 viser en høyere bruk av petroleumsinntekter enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett.
- Bruken av petroleumsinntekter øker fra 2003 til 2004.
- I forhold til anslagene i Revidert nasjonalbudsjett 2003 øker pensjonsutgiftene mer enn andre utgifter i 2004. Siden antall pensjonister vil gå betydelig opp framover, bidrar dette til å svekke generasjonsbalansen.
- Akkumulert netto kontantstrøm fra oljevirksheten fram mot 2050 anslås noe lavere nå enn i Revidert nasjonalbudsjett 2003.

Innstrammingsbehovet, slik det anslås i generasjonsregnskapet, er ikke direkte sammenliknbart med det inndekningsbehovet som er tallfestet som ledd i de langsiktige beregningene for utviklingen i norsk økonomi. Generasjonsregnskapet angir hvor stor tilpasning i budsjettet som må gjøres nå, dersom en skal slippe å gjennomføre tiltak senere. I de langsiktige makroberegningene er det derimot lagt til grunn at tilpasningen tas gradvis over tid, slik at budsjettet er i løpende balanse.

Regjeringen vil i 2004 gjennomføre en grundigere analyse av det langsiktige handlingsrommet i budsjettpolitikken som ledd i en perspektivanalyse for norsk økonomi som vil erstatte det tradisjonelle langtidsprogrammet.

3.2.7 Nærmere om virkningen av finanspolitikken på aktiviteten i norsk økonomi

Endringen i den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen brukes som et mål på innretningen av finanspolitikken, jf. boks 3.1. Denne indikatoren tar imidlertid ikke hensyn til at endringer i forskjellige inntekts- og utgiftsposter på offentlig budsjetter har ulik virkning på norsk økonomi. Endringer i *direkte skatter eller i overføringene* fra offentlig forvaltning virker på aktivitetsnivå og sysselsetting via privat sektors inntekter og etterspørsel. Endringer i offentlig forvaltnings *kjøp av varer og tjenester* vil dels gi et direkte bidrag til endringer i samlet etterspørsel og innenlandsk produksjon. I tillegg kommer virkninger via endringer i privat sektors inntekter tilsvarende virkningene ved endringer i skatter eller overføringer. En økning i offentlig kjøp av varer og tjenester vil derfor normalt virke ekspan-

sivt på økonomien, også når kjøpene finansieres ved skatteøkninger.

For å belyse hvordan budsjettet for 2004 påvirker økonomien, er det gjennomført beregninger ved hjelp av den makroøkonomiske modellen MO-DAG. Som sammenlikningsgrunnlag har en 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 2004 er trendveksten i nominelt BNP for Fastlands-Norge anslått til 5,1 pst. Med grunnlag i budsjettforslaget for 2004 anslås utgiftene til offentlig forvaltning, eksklusive formuesutgifter til Norges Bank og utlandet, å vokse med 4,6 pst., mens inntektene, eksklusive inntektene fra petroleumsvirksomheten og overføringer fra Norges Bank, anslås å vokse med 3,8 pst.

Utviklingen i offentlige utgifter fra 2003 til 2004 trekker isolert sett i retning av å redusere aktiviteten i økonomien, sammenliknet med et forløp der utgiftene holdes uendret som andel av trendnivået for BNP for Fastlands-Norge. Til tross for at veksten i budsjettets inntekter også er lavere enn trendveksten for BNP, antyder beregningene at opplegget for *inntektssiden* i liten grad påvirker veksten i BNP for Fastlands-Norge. Dette må ses i lys av et betydelig bortfall av engangsinntekter (herunder ekstraordinær innbetaling til Statens pensjonskasse) som har begrenset effekt på aktiviteten.

Beregningene viser at den foreslåtte utviklingen samlet sett gir en moderat negativ impuls til aktiviteten i fastlandsøkonomien, jf. tabell 3.11. Sammensetningen av inntekts- og utgiftsveksten, med bl.a. vekst over trendveksten i stønadene til privat sektor og vekst under trendveksten i skattene eksklusive oljeskatter, bidrar likevel til økt privat forbruk sammenliknet med et konjunkturnøytralt forløp. Selv om veksten i offentlig sektors konsumutgifter samlet sett ligger under trendveksten i Fastlands-BNP bidrar *sammensetningen* av konsumet til at også samlet sysselsetting øker moderat sammenliknet med et konjunkturnøytralt forløp.

Mens økningen i det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet anslås til 0,6 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge, indikerer modellberegningene at det foreslåtte budsjettet bidrar til å redusere BNP for Fastlands-Norge med 0,1 pst. i 2004. Med forbehold for den usikkerhet som knytter seg til denne typen analyser peker beregningsresultatene i retning av at budsjettforslaget samlet sett vil virke om lag konjunkturnøytralt i 2004.

Tabell 3.11 Virkningen på noen makroøkonomiske hovedstørrelser av budsjettforslaget for 2004 sammenliknet med et konjunkturøytralt opplegg. Prosentvis forskjell

	BNP Fastlands- Norge	Privat konsum	Sysse- lsetting
Samlet virkning	-0,1	0,2	0,1

Kilde: Finansdepartementet.

3.3 Nærmere om kommune- forvaltningens økonomi

3.3.1 Kommunesektorens plass i Regjeringens moderniseringsarbeide

Kommunesektoren er produsent av mange av velferdssamfunnets viktigste tjenester. Omstillingsarbeidet i kommunesektoren er en del av Regjeringens moderniseringsprogram for offentlig sektor. Reformarbeidet skal bl.a. baseres på desentralisering og delegering, og kommunene skal gis større frihet. Kommunene vil på denne måten kunne utvikle et tjenestetilbud bedre tilpasset lokale behov, og den enkelte kommunes forutsetninger. Som ledd i arbeidet med å sikre kommunene større handlefrihet vil Regjeringen redusere den øremerkede finansieringen av sektoren. Regjeringen har satt som prinsipp at rammefinansiering skal være hovedfinansieringsmodellen for kommunesektoren. Innenfor et system med rammefinansiering bør man legge til rette for økt kostnadseffektivitet.

For å gi kommunene rammevilkår som ytterligere støtter opp under omstillingsarbeidet i sektoren, foreslår Regjeringen i budsjettet for 2004 at det innføres en generell kompensasjonsordning for merverdiavgift for kommunesektoren. Ordningen vil bidra til at merverdiavgiften virker nøytralt på kommunenes beslutning om å produsere tjenester med egne ansatte eller kjøpe tjenestene fra private aktører.

3.3.2 Utviklingen i kommuneøkonomien de siste årene

Aktiviteten i kommunesektoren har økt betydelig gjennom det siste tiåret. Dette skyldes både forbedringer av eksisterende tjenestetilbud og at sektorens oppgaver er blitt mer omfattende. Blant annet er det gjennomført omfattende reformer i grunnskolen og i videregående utdanning. Reformen av

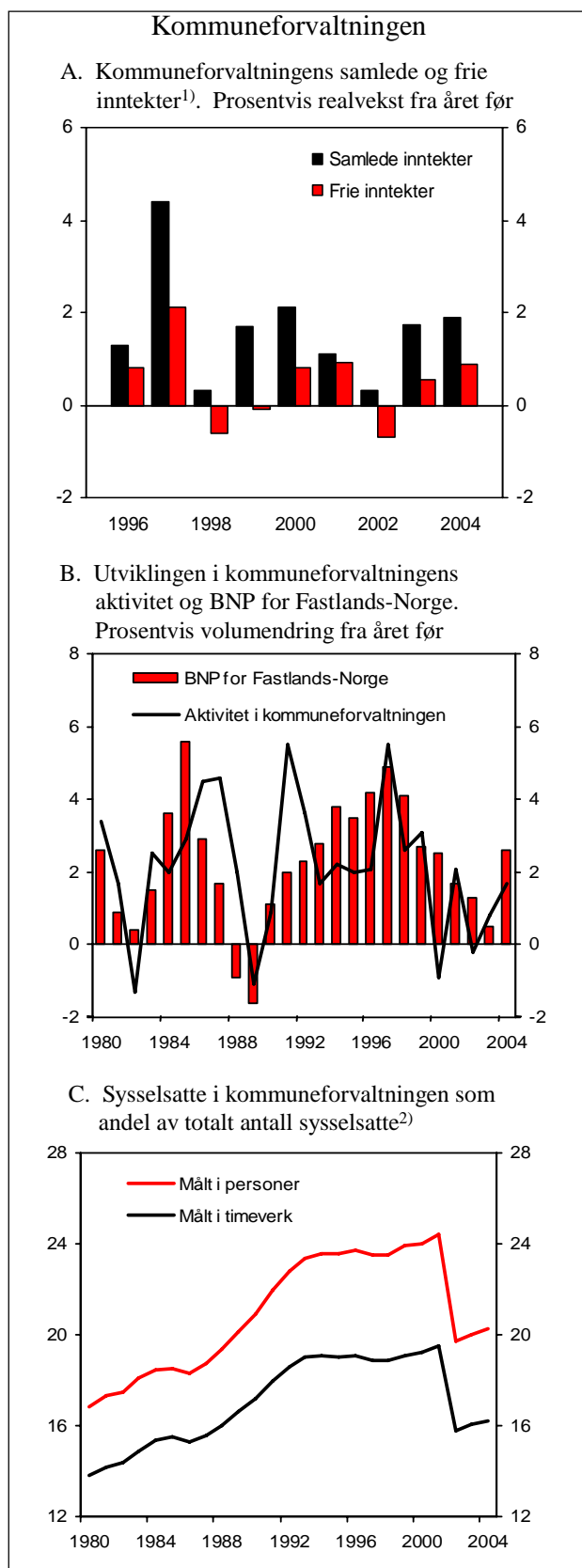
omsorgen for psykisk utviklingshemmede og eldresatsingen har også krevd store ressurser. For innværende og neste år er det også en betydelig økning i bevilgningene til barnehager.

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 3.7 illustreres utviklingen for enkelte hovedstørrelser for kommuneforvaltningen gjennom de siste årene. Gjennom perioden fra 1991 til 2001 økte sektorens inntekter med om lag 45 mrd. 2004-kroner, tilsvarende en årlig realvekst på 1,9 pst. For 2002 viser regnskapstall fra Statistisk sentralbyrå en nedgang i kommunesektorens omfang på om lag 20 pst. Dette må ses i sammenheng med at ansvaret for spesialisthelsetjenesten ble overført fra fylkeskommunene til staten fra 1.1.2002. I forbindelse med denne overføringen ble det foretatt et uttrekk fra fylkeskommunenes inntektsramme på i underkant av 47 mrd. 2001-kroner. Det er korrigert for dette uttrekket ved beregningen av kommuneforvaltningens inntekter i figur 3.7. For 2003 anslås kommuneforvaltningens inntekter til vel 205 mrd. kroner, når momskompensasjonsordningen på 1,6 mrd. kroner er holdt utenom, tilsvarende en reell vekst på 1¾ pst. fra året før. Utviklingen i kommunesektorens inntekter og utgifter for de siste årene er vist i vedleggstabell 2.14.

For å måle utviklingen i den samlede aktiviteten i kommuneforvaltningen bruker bl.a. Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi en indikator der endringer i sysselsetting målt i timeverk, produktinnsats i faste priser og brutto realinvesteringer i faste priser veies sammen. Som vekter brukes de andelene som lønnskostnader (inkludert pensjonsutgifter), produktinnsats og brutto realinvesteringer utgjør av samlede utgifter for de tre kostnadsartene. Siden indikatoren er basert på ressursinnsatsen i kommunesektoren, fanger den ikke opp vekst i aktiviteten som følge av at en får mer ut av en gitt ressursinnsats.

Målt ved indikatoren beskrevet ovenfor økte aktiviteten i kommunesektoren betydelig mer enn BNP for Fastlands-Norge i andre halvdel av 1980-årene og fram til 1992. Deretter har aktiviteten i kommunesektoren gjennomgående vokst noe langsommere enn verdiskapingen i fastlandsøkonomien. I 1997 økte aktiviteten i kommunesektoren med 5,5 pst., i første rekke som følge av høye investeringer i forbindelse med grunnskolereformen. I 2000



Figur 3.7 Kommuneforvaltningen

¹ Korrigert for oppgaveendringer, innlemminger mv.² Tallene for 2003 er regnet i forhold til anslag på regnskap. Tallet for 2004 er regnet i forhold til RNB-nivå for 2003.³ Reduksjonen i kommunal sysselsetting fra 2001 til 2002 skyldes overføringen av spesialisthelsetjenesten fra fylkeskommunene til staten.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

var det en svak nedgang i aktivitetsnivået i kommunesektoren (-0,9 pst.), pga. et fall i investeringene på 8 pst. Til sammenlikning var veksten i Fastlands-Norges BNP dette året på 2,5 pst. I 2001 økte igjen aktivitetsnivået noe mer enn verdiskapingen i fastlandsøkonomien. I 2002 var det en nedgang i aktivitetsnivået i kommunesektoren (-0,2 pst.), mens verdiskapingen i fastlandsøkonomien er anslått å øke med 1,3 pst. For 2003 anslås en vekst i kommuneforvaltningens aktivitet på 0,8 pst., mens veksten i Fastlands-Norges BNP anslås til 0,5 pst.

I 2001 utgjorde sysselsettingen i kommuneforvaltningen i underkant av 20 pst. av samlet sysselsetting i Norge, målt i utførte timeverk. Andelen ble redusert til knapt 16 pst. i 2002 som følge av overføringen av ansvaret for spesialisthelsetjenesten til staten. Samlet for perioden 1991–2001 har den kommunale sysselsettingen målt i timeverk steget med i overkant av 17 pst., tilsvarende om lag 1,6 pst. i gjennomsnitt pr. år. Målt i antall personer økte den kommunale sysselsettingen som andel av total sysselsetting på begynnelsen av 1990-tallet, for deretter å holde seg relativt stabil fra 1993 til 1998. Dette må ses i sammenheng med motkonjunkturpolitikken de første årene på 1990-tallet og med den sterke, generelle sysselsettingsveksten i de etterfølgende årene. Fra 1998 til 2001 økte den kommunale sysselsettingsandelen til drøyt 24 pst., for deretter å falle til knapt 20 pst. i 2002, da spesialisthelsetjenesten ble overført fra fylkeskommunene til staten. Siden en relativt stor andel av de kommunale ansatte jobber deltid, er kommunesektorens andel av samlet sysselsetting større målt i personer enn i timeverk, jf. figur 3.7C.

I andre halvdel av 1990-tallet økte aktiviteten og utgiftene i kommunene klart raskere enn inntektene. Dette bidro til store underskudd og økt gjeldsandel. Regnskapstall for 2002 viser et underskudd før lånetransaksjoner på 5,2 pst. av inntektene. Dette er høyere enn gjennomsnittet for perioden 1998–2000.

Nasjonalregnskapets overskuddsbegrep viser forskjellen mellom kommunesektorens samlede inntekter og samlede utgifter medregnet investeringer, men utenom gjeldsavdrag. Målt på denne måten øker derfor isolert sett underskuddet betydelig i år med sterk vekst i investeringene, men uten å fange opp at kommunene vil ha nytte av den investerte kapitalen i mange år framover. Nivået på bruttorealinvesteringene i kommunesektoren steg med anslagsvis 9,5 mrd. kroner nominelt i perioden 1995–1999. Den sterke veksten i underskuddene i 1998 og 1999 hadde også sammenheng med relativt svake driftsresultater i disse årene. Nivået på underskuddene fra og med 1996 må ellers ses i sam-

menheng med grunnskolereformen og eldresatsingen. Finansieringsmåten for disse satsingene innebærer at kommunesektoren får redusert overskuddet i investeringsperioden tilsvarende investeringsutgiftene, mens mesteparten av de statlige overføringene som skal dekke disse utgiftene, tilføres kommunene over en lengre periode.

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 stabilt på et betydelig lavere nivå enn på begynnelsen av 1990-tallet. For 2003 anslås nettogjelden å utgjøre vel 33 pst. av inntektene.

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

3.3.3 Kommunenes inntekter i 2003

I Revidert nasjonalbudsjett 2003 ble veksten i kommunesektorens inntekter anslått til om lag 2 pst. fra 2002 til 2003, eller om lag 4 mrd. kroner. Nivået på de frie inntektene ble anslått å øke med knapt 0,9 pst., eller om lag 1,3 mrd. kroner. Stortingsbehandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2003 medførte kun mindre justeringer i bevilgningene til kommunesektoren i forhold til Regjeringens forslag.

Etter at Kommuneproposisjonen for 2004 og Revidert nasjonalbudsjett 2003 ble lagt fram, har det kommet ny informasjon om den løpende skatteinngangen som tilsier lavere skatteinntekter for kommunesektoren i 2003 enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett. I denne meldingen er det lagt til grunn en mindreskattevekst på ½ mrd. kroner i forhold til anslaget i Revidert nasjonalbudsjett.

Kommunesektorens samlede inntekter forventes etter dette å øke reelt med om lag 3½ mrd. kroner fra 2002 til 2003, tilsvarende 1¾ pst. De frie inntektene anslås nå å øke reelt med vel ¾ mrd. kroner, eller om lag ½ pst. Anslagene bygger på en prisvekst (deflator) på kommunale tjenester på 3¾ pst. for inneværende år, som er det samme som lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2003.

For inneværende år anslås det en lavere vekst i kommunenes aktivitet enn i deres realinntekter. Dette bidrar isolert sett til å redusere sektorens underskudd før lånetransaksjoner sammenliknet med tallene for 2002. For 2003 anslås underskuddet til 4,2 pst. av kommunesektorens samlede inntekter.

3.3.4 Kommuneopplegget for 2004

I Kommuneproposisjonen for 2004 ble det signalisert en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på 3¾–4¼ mrd. kroner fra 2003 til 2004, eller om lag 2 pst. Videre ble det varslet en reell vekst i kommunesektorens frie inntekter på om lag 2¼ mrd. kroner, inkludert 300 mill. kroner til økt satsing i forbindelse med innføring av ny toppfinansieringsordning for ressurskrevende brukere. I tillegg til veksten i frie inntekter på 2¼ mrd. kroner tok en sikte på å kompensere for beregnede merkostnader til Skolepakke II med om lag 240 mill. kroner. Det ble presisert at veksten var regnet fra det nivået på kommunesektorens inntekter i 2003 som ble lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2003 (RNB-nivå for 2003).

Budsjettopplegget i denne meldingen innebærer en reell vekst i kommunesektorens *samlede inntekter* fra 2003 til 2004 på om lag 3¾ mrd. kroner regnet i forhold til RNB-nivå for 2003. Dette er i tråd med de signalene som ble gitt i Kommuneproposisjonen. Regnet i forhold til anslag på regnskap for 2003, der det tas hensyn til at inntektsanslagene for 2003 er justert ned med om lag ½ mrd. kroner, innebærer opplegget en reell økning i inntektene på vel 2,1 pst., eller om lag 4¼ mrd. kroner.

Kommuneopplegget for 2004 innebærer at den reelle veksten i de frie inntektene er lavere enn det som ble lagt til grunn i Kommuneproposisjonen for 2004. Dette må ses i lys av vedtak i Stortinget, som innebærer en større grad av øremerking av overføringene til kommunesektoren enn det Regjeringen la opp til i vår. Regjeringen legger i dette budsjettet i utgangspunktet opp til en reell vekst i kommunesektorens frie inntekter på om lag 1,8 mrd. kroner fra 2003 til 2004, inkludert økte bevilgninger til ressurskrevende brukere. Nedjusteringen på i underkant av ½ mrd. kroner i forhold til den varslede veksten i Kommuneproposisjonen er knyttet til oppfølgingen av barnehageforliket i Stortinget, som innebærer økte øremerkede tilskudd til denne sektoren.

Oppfølging av Stortingets vedtak om at ressurskrevende brukere skal finansieres gjennom en overslagsbevilgning innebærer at ordningen må gjennomføres som et øremerket tilskudd, mens Regjeringen i Kommuneproposisjonen la opp til at satsingen på ressurskrevende brukere skulle ses i sammenheng med veksten i frie inntekter. Overføring av økte bevilgninger til ressurskrevende brukere på vel ½ mrd. kroner til en øremerket post, gir etter dette en vekst i *frie inntekter* på vel 1¼ mrd. kroner fra 2003 til 2004, eller om lag 0,9 pst., regnet i forhold til RNB-nivå for 2003. I tillegg kommer kompensasjon i forbindelse med Skolepakke II på

om lag 240 mill. kroner. Regnet i forhold til anslag på regnskap for 2003, anslås en reell vekst i kommunesektorens frie inntekter på vel 1¼ mrd. kroner. Det er grunn til å påpeke at den nye finansieringsmodellen for ressurskrevende brukere vil redusere belastningen på de frie inntektene ved at utgifter som kommunene tidligere måtte dekke av de frie inntektene nå dekkes av den nye finansieringsordningen.

Som følge av nye renteforutsetninger er veksten i kommunesektorens inntektsramme i 2004 nedjustert med om lag 700 mill. kroner i forhold til det som ble lagt til grunn i Kommuneproposisjonen for 2004. De nye anslagene, som isolert sett bidrar til å trekke ned veksten i kommunesektorens samlede inntekter i forhold til det som ble varslet i Kommuneproposisjonen, innebærer imidlertid ikke en svekkelse av kommuneøkonomien, siden nedjusteringen av renteanslagene medfører at kommunene vil få en tilsvarende lettelse i renteutgifter knyttet til kommunale investeringsprosjekter (bl.a. skoleanlegg og investeringer i omsorgsboliger og sykehjemsplasser). Kommunenes netto rentebærende gjeld er på 70–80 mrd. kroner. En rentereduksjon på 4½ prosentpoeng, tilsvarende Norges Banks reduksjon i styringsrenten siden desember i fjor, vil alt i alt bidra til å lette kommunenes finansielle situasjon.

Nærmere om de ulike inntektskomponentene

For inneværende år er skatteinntektenes andel av kommunesektorens samlede inntekter anslått til knapt 48 pst. Det er signalisert at skatteandelen skal trappes videre opp til 50 pst. innen 2006. Kommuneopplegget for 2004 innebærer at skatteandelen for kommunesektoren trappes ytterligere opp til knapt 49 pst. I tråd med dette foreslås å øke skattørene for kommunene med 0,2 prosentpoeng til 13,2 pst. Den fylkeskommunale skattøren foreslås *redusert* med 0,64 prosentpoeng, fra 3,24 pst. i 2003 til 2,6 pst. i 2004. Dette må ses i sammenheng med at fylkeskommunenes ansvar for barnevern, familievern og rusomsorg skal flyttes ut av sektoren.

Det foreslås innlemmet øremerkede tilskudd på til sammen om lag ½ mrd. kroner i rammetilskuddet. Dette gjelder i hovedsak øremerkede tilskudd til kommunene. Budsjettoplegget innebærer en reell vekst i de øremerkede tilskuddene til kommunene på 14,7 pst., eller vel 2,7 mrd. kroner når en holder innlemmingen av disse øremerkede tilskuddene utenom. De største økningene knytter seg til barnehagesektoren og ressurskrevende brukere.

Det anslås at nivået på gebyrinntektene reelt

sett vil synke med 300 mill. kroner fra 2003 til 2004. Det er da forutsatt at økte satser i barnehagetilskuddet skal gå til redusert foreldrebetaling, som isolert sett vil gi lavere gebyrinntekter til kommunene.

Generell kompensasjon for merverdiavgift for kommunesektoren

Regjeringen satte i januar 2002 ned et utvalg ledet av professor Jørn Rattsø, for å vurdere tiltak for at merverdiavgiftssystemet i minst mulig grad skal påvirke kommunenes beslutninger om å kjøpe tjenester fra private eller produsere dem selv. Utvalget leverte sin innstilling (NOU 2003:3) i desember 2002, og foreslo der en ordning med generell momskompensasjon for kommunesektorens vare- og tjenestekjøp. Regjeringen foreslår nå at det innføres en ordning med generell kompensasjon for merverdiavgift for kommuner og fylkeskommuner og for private virksomheter som utfører enkelte lovpålagte kommunale oppgaver. Forslaget er en oppfølging av Rattsø-utvalgets innstilling.

Kommuner, fylkeskommuner og private virksomheter som omfattes av momskompensasjonsordningen vil få lavere netto utgifter. Det må derfor foretas en justering av overføringene til sektoren slik at inntektene tilpasses utgiftsnivået eksklusive merverdiavgift. I tråd med forslaget i NOU 2003:3 blir trekket foretatt gjennom en engangsreduksjon i kommunesektorens frie inntekter.

Det anslås at det etter den nye ordningen kan kreves kompensert 9,3 mrd. kroner i merverdiavgift i 2004, mens momskompensasjonen innenfor dagens ordning utgjør om lag 1,6 mrd. kroner. Momskompensasjonen vil dermed øke med netto 7,7 mrd. kroner. Av dette vil i underkant av 7,4 mrd. kroner bli trukket som en engangsreduksjon i kommunesektorens frie inntekter. Trekket i de frie inntektene omfatter kommuner, fylkeskommuner, kommunale og fylkeskommunale foretak og sammenslutninger samt kirkelig fellesråd og privat drevne virksomheter innenfor sosialtjenesten. At trekket er litt mindre enn forventet økning i kompensasjonsbeløp må ses i sammenheng med at momskompensasjonen knyttet til bl.a. investeringer i barnehagesektoren finansieres separat. Det vises til nærmere omtale av finansieringen i St. prp. nr. 1 (2003–2004) Skatte-, avgifts- og tollvedtak.

Det samlede omfanget av den utvidete ordningen med momskompensasjon er usikkert. En vil derfor vurdere omfanget av trekket på nytt i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2005, når det foreligger en oversikt over samlede kompensasjonsutbetalinger for 2004. Forslag til ny lov om ge-

nerell kompensasjon for merverdiavgift for kommunesektoren fremmes i Ot. prp. nr. 1 (2003–2004) Skatte- og avgiftsopplegget 2004 – Lovendringer.

Omlegging av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift

Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift må etter krav fra overvåkingsorganet ESA legges om fra og med 2004, slik at utformingen av arbeidsgiveravgiften i Norge blir tilpasset de retningslinjene ESA har for statsstøtte. Omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift vil isolert sett føre til store merutgifter for kommunesektoren. Regjeringen la i Kommuneproposisjonen for 2004 til grunn at kommunesektoren skal kompenseres fullt ut for beregnede, påløpte merkostnader. Dette følges opp i budsjettet for 2004 ved at kommunesektoren får full kompensasjon for beregnede merkostnader som følge av økte lønnsutgifter og økt tilskuddsbehov til privat sektor. Kompensasjonen vil dels bli gitt gjennom ordningen med bagatellmessig støtte, men i hovedsak gjennom økt skjønnstilskudd. Til sammen vil kommunesektoren få 963 mill. kroner i kompensasjon i 2004.

Forslaget til vedtak om fastsetting av avgifter til folketrygden er basert på at den notifikerte ordningen blir godtatt av ESA. Satsene som foreslås, er i overensstemmelse med den overgangsordningen som er notifisert. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget dersom ESA fatter et vedtak som ikke er i samsvar med de notifikerte ordningene.

Det henvises til kapittel 4.2 i denne meldingen for en nærmere redegjørelse for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift.

El-avgift og ESA

23. mai 2001 vedtok EFTAs overvåkingsorgan, ESA, nye retningslinjer for miljøstøtte, og 26. juli 2002 åpnet ESA formell undersøkelsesprosedyre av enkelte av de norske miljøavgiftene. ESA vil trolig anse industriens fritak for el-avgift som statsstøtte, og el-avgiften må derfor legges om. For å redusere risikoen for eventuelle krav fra ESA om tilbakebetaling av støtte, har Regjeringen lagt opp til at avgiften legges om fra 1. januar 2004. Avviklingen vil også bli gjennomført for offentlig sektor. Et fullt fritak for offentlig sektor foreslås finansiert ved å redusere rammene på utgiftssiden til statlige virksomheter og kommunene tilsvarende bortfallet av el-avgiften. Regjeringen foreslår samtidig at det iverksettes avbøtende tiltak for å dempe økningen i el-forbruket, bl.a. gjennom å øke inntektene til Energifondet.

Regjeringen tar sikte på å innføre et nytt avgifts-

system som avgiftslegger deler av el-forbruket i næringsvirksomhet fra 1. juli 2004. Siktemålet for det nye systemet er å dempe økningen i el-forbruket og fortsatt stimulere til overgang til alternative energikilder og vannbåren varme. Regjeringen vil komme tilbake med et forslag til et nytt system i Revidert nasjonalbudsjett 2004. På bakgrunn av usikkerheten knyttet til utformingen av et nytt system for el-avgiften, er det i budsjettet for 2004 lagt til grunn at rammene for offentlige virksomheter blir redusert tilsvarende årsvirkningen av fritaket for el-avgiften fra 1. januar 2004. For kommunesektoren tilsvarer dette en utgiftsreduksjon på om lag 420 mill. kroner. Ved beregningen av veksten i kommunesektorens inntekter fra 2003 til 2004 er det korrigert for dette uttrekket.

Ressurskrevende brukere

Kommuner med særlig ressurskrevende brukere kompenseres i dag over skjønnstilskuddet på Kommunal- og regionaldepartementets budsjett. For 2003 er det samlede kompensasjonsbeløpet anslått til 650 mill. kroner. I Kommuneproposisjonen for 2004 fremmet Regjeringen forslag til ny toppfinansieringsordning, som innebar at kommunene skulle få dekket deler av utgiftene til ressurskrevende brukere når tilbudet overskred et visst utgiftsnivå pr. innbygger.

Ved behandlingen av Kommuneproposisjonen for 2004 vedtok Stortinget følgende:

«Stortinget ber Regjeringen innføre en finansieringsordning for særlig ressurskrevende brukere med et innslagspunkt som settes til 700 000 kroner der det kompenseres for 80 pst. av de totale utgiftene på landsbasis til særlig ressurskrevende brukere utover det nevnte beløpet, beskrevet som modell 2 i St.prp. nr. 66 (2002–2003). Ordningen finansieres som overslagsbevilgning.»

Regjeringen foreslo at den nye ordningen skulle være finansiert over egen post innenfor rammetilskuddet til kommunene. Stortingets vedtak om overslagsbevilgning er ikke forenlig med finansiering over rammetilskuddet, og Regjeringen foreslår derfor nå at det etableres en ny øremerket finansieringsordning for ressurskrevende brukere, og at denne plasseres under Sosialdepartementets budsjett.

Stortingets vedtak knyttet til utformingen av finansieringsordningen innebærer at kostnadene ved ordningen kan anslås til 1 200 mill. kroner i 2004, dvs om lag 250 mill. kroner mer enn det som ble lagt til grunn i Kommuneproposisjonen for

2004. Forslaget om at Sosialdepartementet skal overta det administrative ansvaret for ordningen innebærer at det må foretas et uttrekk fra rammetilskuddet til kommunene tilsvarende 650 mill. kroner. Stortingets vedtak innebærer videre at også økte bevilgninger i forbindelse med innføring av den nye finansieringsordningen på 550 mill. kroner må plasseres på det nye øremerkede tilskuddet. I Kommuneproposisjonen for 2004 ble det lagt opp til at den økte satsingen knyttet til ressurskrevende brukere skulle ses i sammenheng med veksten i frie inntekter. Forslaget om at ordningen nå skal finansieres over en øremerket post innebærer at veksten i kommunesektorens frie inntekter blir redusert tilsvarende.

Oppgaveendringer innenfor barnevern, familievern og rusområdet

Oppgaveendringene innenfor barnevern, familievern og rusområdet innebærer at ansvaret for disse tjenestene skal flyttes ut av sektoren. Det er på denne bakgrunn foretatt et samlet uttrekk i fylkeskommunenes frie inntekter med i underkant av 3,7 mrd. kroner.

Regjeringen har forutsatt at det økonomiske oppgjøret ved oppgaveendringene skal følge de samme prinsippene som ble lagt til grunn ved statens overtakelse av spesialisthelsetjenesten. Det overordnede prinsippet for det økonomiske oppgjøret er at fylkeskommunene, etter reformene, skal være i stand til å utføre sine resterende oppgaver på en tilfredsstillende måte, og samtidig at de nye forvaltningsorganene skal settes i stand til å ivareta de oppgaver som overføres. Stortinget har ved behandlingen av oppgaveendringene innen barne- og familievern forutsatt at reformene ikke skal ha budsjettvirkning, men i sin helhet finansieres med et uttrekk fra fylkeskommunenes frie inntekter. Forslaget om oppgaveendringer innen rusområdet er fortsatt til behandling i Stortinget.

Oppgaveendringene innenfor barnevern, familievern og rusområdet er nærmere omtalt i St. prp. nr. 1 (2003–2004) Kommunal- og regionaldepartementet.

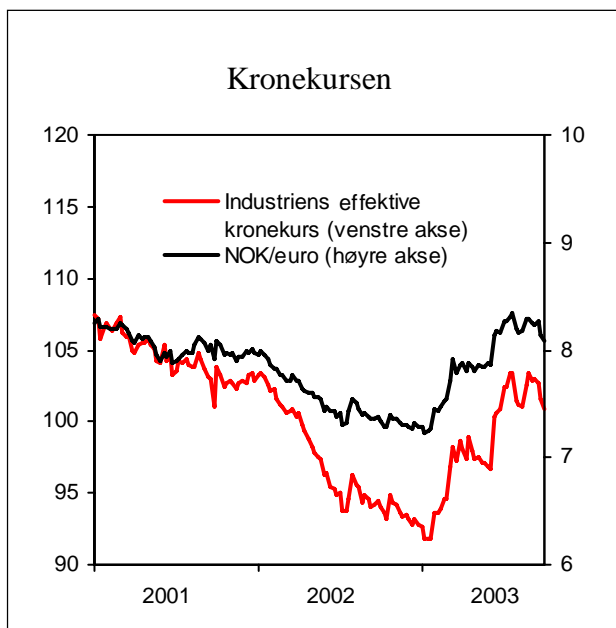
3.4 Pengepolitikken

Retningslinjene for pengepolitikken ble fastsatt i forskrift ved kronprinsregentens resolusjon av 29. mars 2001, jf. boks 3.4. I tråd med forskriften skal pengepolitikken sikte mot stabilitet i den norske kronens nasjonale og internasjonale verdi, herunder også bidra 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. Det forventes at konsumprisveksten som en hovedregel vil ligge innenfor et intervall på +/- 1 prosentpoeng rundt målet for prisstigningen. I St.meld. nr. 29 (2000–2001) står det 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 får effekt, og den bør se bort fra forstyrrelser av midlertidig karakter som ikke vurderes å påvirke den underliggende pris- og kostnadsveksten.

Budsjettpolitikken og pengepolitikken må virke sammen for å bidra til en stabil utvikling i produksjon og etterspørsel. Retningslinjene for den økonomiske politikken innebærer samtidig at pengepolitikken har fått en klar rolle i å stabilisere den økonomiske utviklingen. Dette betyr at en bør utnytte handlingsrommet i pengepolitikken dersom utsiktene for økonomien endres. Det kan også oppstå situasjoner der en aktiv bruk av budsjettpolitikken er påkrevd, enten fordi kapasitetsutnyttningen er særlig lav, eller fordi presset i økonomien er svært høyt.

Gjennom 2002 ble det klart at vekstutsiktene for norsk økonomi var betydelig svekket, og arbeidsledigheten økte. Samtidig var rentenivået høyt og kronen sterk. Det var følgelig rom for betydelige lettelser i pengepolitikken. Budsjettpolitikken for 2003 ble lagt opp i tråd med dette. Denne strategien har gitt resultater. Renten er redusert, styrkingen av kronkursen gjennom fjoråret er langt på vei reversert, og utsiktene for den konkurranseutsatte delen av næringslivet er vesentlig bedre enn for et år siden.

Verdien av norske kroner styrket seg markert gjennom andre halvdel av 2000 og fram til utgangen av 2002. Målt ved industriens effektive kronkurs (konkurransekursindeksen) styrket kronen seg i denne perioden med vel 16 pst., hvorav to tredeler kom gjennom 2002, jf. figur 3.8. Så langt i år har kronkursen svekket seg med vel 9 pst. Dette er forholdsviss markerte kursutslag sammenliknet med utviklingen gjennom store deler av 1990-tallet.

Figur 3.8 Kronekursen¹¹ Fallende kurve viser sterkere kurs.

Kilde: Norges Bank.

Høy rentedifferanse i forhold til utlandet var trolig hovedforklaringen på styrkingen av kronen. Internasjonal økonomi var gjennom 2001 og 2002 preget av lav vekst og økende arbeidsledighet. Gjennom pengepolitikken har myndighetene søkt å motvirke dette, og internasjonale renter har kommet ned på et historisk sett svært lavt nivå. I Norge var kapasitetsutnyttingen høy og arbeidsledigheten lav gjennom 2001 og første halvår 2002. Samtidig holdt oljeprisen seg høy. Et stramt arbeidsmarked resulterte i sterk lønnsvekst i 2002. Dette førte til at Norges Bank holdt norske renter på et høyt nivå.

En vedvarende sterk kronekurs, på det nivået vi opplevde gjennom 2002, er etter departementets vurdering ikke forenlig med balansert vekst i fastlandsøkonomien. Utslagene i kronekursen skyldtes trolig i noen grad overdrevne oppfatninger hos markedsaktørene av omstillingsbehovet i økonomien knyttet til innfasingen av oljeinntekter.

Siden hovedstyremøtet 11. desember i fjor har Norges Bank redusert renten med til sammen 4½ prosentpoeng. Begrunnelsen for rentenedsettelsene har bl.a. vært knyttet til at veksten i konsumprisene har blitt klart lavere enn Norges Bank hadde ventet. Norges Bank har i denne sammenheng lagt vekt på den sterke kronekursen, svak vekst i internasjonal økonomi og utsikter til svakere vekst også i norsk økonomi. Styringsrenten ble satt ned med ½ prosentpoeng på sentralbankens rentemøter 11. desember, 22. januar, 5. mars og 30. april og 17. september. På hovedstyremøtene 25. juni og 13. august ble renten redusert med 1 prosentpoeng. Foliorenten er dermed nede i 2,5 pst, jf. figur 3.9.

Boks 3.4 Forskrift om pengepolitikken

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

I

§ 1.

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

Norges Bank forestår den operative gjennomføringen av pengepolitikken.

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

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

§ 2.

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

§ 3.

Den norske kronens internasjonale verdi fastlegges på grunnlag av kursene i valutamarkedet.

§ 4.

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

II

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

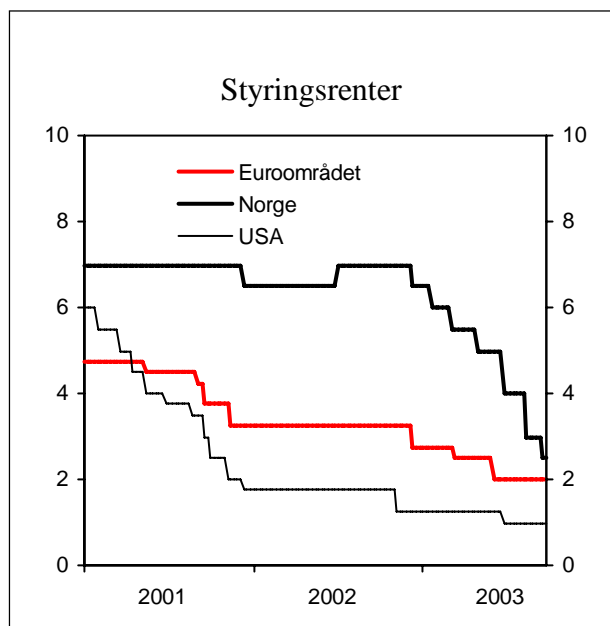
Den stramme pengepolitikken gjennom fjoråret må ses på bakgrunn av lønnsoppjøret i 2002, som resulterte i svært høye tillegg. Dette var femte året

på rad med klart høyere lønnskostnadsvekst i Norge enn hos handelspartnerne. Lønnsveksten i 2002 ble på 5,7 pst., og dette ga den høyeste reallønnsveksten siden midt på 1970-tallet. Den høye lønnsveksten skapte store utfordringer for pengepolitikken. Det var betydelig usikkerhet knyttet til hvor raskt kostnadsveksten igjen ville komme ned på et nivå som var forenlig med inflasjonsmålet. På bakgrunn av den betydelige svekkelsen av konkurranseevnen siden sommeren 2000, satte Regjeringen ved kgl.res. 15. november 2002 ned et ekspertutvalg (Holden II) som skulle vurdere utfordringene for konkurranseutsatt sektor og lønnsdannelsen i årene framover. Utvalget avga sin innstilling, NOU 2000: 13 *Konkurranseevne, lønnsdannelse og kronekurs*, 9. april i år. Holden II-utvalget sier følgende om sammenhengen mellom pengepolitikken og lønnsdannelsen:

«Endringen i retningslinjene for pengepolitikken innebærer at rammevilkårene for lønnsdannelsen er endret på et viktig punkt. Det operative målet for pengepolitikken er lav inflasjon, og ikke stabilitet i valutakursen. Dette innebærer et endret reaksjonsmønster dersom lønnsveksten blir for høy, fordi det nå i større grad vil være pengepolitikken, og i mindre grad finanspolitikken, som må reagere for å forhindre økt inflasjon. Lønnsvekst som er høyere enn hva som er i samsvar med inflasjonsmålet kan lede til renteøkning, noe som vanligvis vil medføre en styrking av kronekursen. Styrket krone på toppen av økt lønnsvekst og økt rente innebærer at konkurranseutsatt sektor i større grad enn tidligere må bære byrden dersom lønnsveksten blir for høy. Utvalget mener at dette understreker hvor viktig det er at lønnsveksten ikke kommer ut av kurs – den må være på et nivå som både sikrer konkurranseevnen og ikke skaper behov for innstramminger i pengepolitikken. Dersom lønnsveksten kommer ut kurs, og pengepolitikken strammes inn, vil arbeidsledigheten raskt stige, først i konkurranseutsatt sektor og deretter i resten av arbeidslivet.»

Departementet er enig i denne beskrivelsen. Dette viser hvor viktig det er at lønnsveksten ikke blir for høy. Samtidig uttaler Holden II-utvalget følgende om pengepolitikken rolle for en stabil økonomisk utvikling:

«Ifølge retningslinjene skal pengepolitikken rettes inn mot det operative målet om en inflasjon som over tid er nær 2,5 pst. Samtidig vil utvalget understreke at pengepolitikken må ta hensyn til at vedvarende store utslag i valutakursen kan innebære betydelige og langvarige realøkonomiske kostnader for konkurranseutsatt sektor, og etter hvert også for økonomien som helhet.»



Figur 3.9 Styringsrenter. Prosent.

Kilde: Norges Bank, ECB, Fed.

Departementet er enig i disse vurderingene. Pengepolitikken skal rettes inn mot lav og stabil inflasjon, men forskriften fastlegger samtidig at pengepolitikken skal bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting. Det vil i de fleste situasjoner være samsvar mellom hensynet til å stabilisere prisstigningen og hensynet til en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting. Dersom konflikt oppstår, vil skjønnsutøvelsen i pengepolitikken måtte foreta en avveining mellom disse to hensyene.

Tolv månedersveksten i konsumprisene korrigert for avgifter og utenom energipriser har nå kommet ned på et lavt nivå. Siden mai i år har den underliggende prisstigningen ligget utenfor intervallet på +/- 1 prosentpoeng rundt prismålet som det forventes at konsumprisveksten normalt vil ligge innenfor. Veksten i underliggende inflasjon er blitt trukket ned av prisfall på importerte konsumvarer, herunder klær, skotøy og audiovisuelt utstyr. Den viktigste årsaken til prisnedgangen på importerte konsumvarer er styrkingen av kronekursen gjennom de to foregående årene. I tillegg er prisstigningen hos våre handelspartnere lav.

Pengepolitikken skal i henhold til retningslinjene være framoverskuende. En vesentlig del av virkningen av den politikken som blir ført, vil først komme noe fram i tid. Inflasjonen som kan observeres på et bestemt tidspunkt, er således et resultat av styringsrenten, valutakursen og andre faktorer i en forutgående periode. Forskriften for pengepolitikken av 29. mars 2001 gjør det naturlig at departementets årlige vurdering av utøvelsen av pengepoli-

tikken i kredittmeldingene utvides og videreutvikles. En slik utvidet evaluering ble varslet i forbindelse med Ot.prp. nr. 81 (2002–2003) om endringer i sentralbankloven.

Departementet ba i brev av 13. juni d.å. Norges Bank om en redegjørelse om utøvelsen av pengepolitikken for 2002 og de første åtte månedene av 2003. Norges Bank ble bedt om å redegjøre for forholdet mellom faktisk prisutvikling og målet for pengepolitikken, og pengepolitikken i relasjon til prisutviklingen, valutakursutviklingen og hensynet til en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting. Norges Banks vurdering av utøvelsen av pengepolitikken går fram i *Beretning om pengepolitikken 2003 – de første åtte månedene*, som Norges Bank oversendte Finansdepartementet 17. september.

I redegjørelsen heter det bl.a.:

«Norsk økonomi var i årene 1998–2002 preget av stor knapphet på arbeidskraft og vesentlig høyere lønnskostnadsvekst enn hos handelspartnerne. Lønnsveksten i økonomien fremkommer som et samspill av ulike faktorer og vil variere fra år til år. Fjoråret var imidlertid det femte året på rad med svært høy årsvekst. Lønnsstigningen var vesentlig høyere enn det som over tid vil være forenlig med inflasjonsmålet og med normal vekst i produktiviteten. Lønnstilleggene var svært ulike for ulike grupper. Det var derfor etter Norges Banks syn stor risiko for nye lønns-lønsspiraler. Flere runder med slike sterke lønnsøkninger ville kunne føre til større svikt i produksjon og sysselsetting. [...]

Pengepolitikken ble derfor strammet til gjennom en renteøkning i fjor sommer. På ett års sikt ville den sterke kronen trekke prisstigningen under 2½ prosent, men deretter ville virkningene av den sterke lønnsveksten veie tyngst.

Norges Banks hovedstyre avveide således i fjor hensynet til en jevn utvikling i inflasjonen på kort sikt og hensynet til en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting. Det var ventet at inflasjonen ville bli lav i 2003. Selv på ½ – 1 års sikt er det usikkerhet i prisutviklingen. I det lå det en mulighet for at prisveksten kunne komme enda lavere enn anslått, og mer enn 1 prosentpoeng under inflasjonsmålet. Avviket mellom utfall og prognose er likevel uvanlig stort.

Det reflekterer at økonomien ble utsatt for betydelige uforutsette forstyrrelser. Valutakursen styrket seg mer enn lagt til grunn i våre prognoser. Etter at Inflasjonsrapport 3/02 ble lagt fram i oktober i fjor styrket kronen seg ytterligere. Dette hadde sammenheng med uventet svak utvikling i internasjonal økonomi som førte til lavere rente ute og økt rentedifferanse mellom Norge og utlandet. Blant annet negative

hendelser som regnskapsskandalene i store amerikanske selskaper, frykt for terror og krig i Irak og spredning av SARS-sykdommen bidro til svak vekst og lav prisstigning i andre land. Utviklingen i de internasjonale aksjemarkedene og risiko for økte oljepriser bidro også til å styrke kronen. Enkelte trekk ved utviklingen i norsk økonomi har trolig bidratt til lavere prismarginer, blant annet av svikt i etterspørselen etter enkelte varer som følge av økte strømregninger.»

Departementet er i hovedsak enig i de vurderinger Norges Bank gir uttrykk for når det gjelder årsakene til at prisstigningen har kommet ned på et lavt nivå. Det vil alltid være usikkerhet rundt anslag for den økonomiske utviklingen. Etterprøving av anslag vil imidlertid kunne gi ny innsikt og være en del av arbeidet med å forbedre prognoseverktøyet og forståelsen av de økonomiske sammenhengene.

I redegjørelsen om utøvelsen av pengepolitikken skriver Norges Bank videre:

«Kapasitetsutnyttelsen i Norge har avtatt fra et forholdsvis høyt nivå og er nå på linje med nivået i årene 1995–97, før kostnadsveksten tiltok.

Veksten i norsk økonomi avtok noe raskere enn Norges Bank hadde anslått og stoppet opp i vinter. Dette gjenspeilte blant annet at internasjonal økonomi gjennom andre halvår 2002 tok en annen retning enn ventet. Smittevirkningene til norsk økonomi fra internasjonal nedgang i IKT- og telekombransjen vedvarte. Etterspørselen rettet mot eksportnæringene sviktet. Frykt for krig og terror rammet reiselivsbransjen. Mange bedrifter, også i skjermede sektorer og offentlige virksomheter, opplevde kostnadsbyrden som tung etter nok et dyrt lønnsoppgjør i 2002. Strømprisene økte uventet.

Lettelsene i pengepolitikken fra desember 2002 må ses på bakgrunn av at veksten i norsk økonomi har vært svak eller negativ de siste kvartalene. Det er enkelte tegn til at lettelsene i pengepolitikken og forventningene om ytterligere lettelser nå har begynt å virke.

Etter Norges Banks vurdering har den pengepolitiske tilstramningen i 2002, som bidro til at utsiktene for lønnsveksten nå er bedre, og de store lettelsene i pengepolitikken gjennom 2003, medvirket til at veksten i norsk økonomi etter hvert igjen kan komme på linje med veksten i produksjonskapasiteten. Forholdene ligger således bedre til rette for en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting fremover.»

Beskrivelsen Norges Bank gir av at veksten i norsk økonomi trolig vil ta seg opp mot et mer normalt nivå neste år, er på linje med anslagene i denne meldingen, jf. kapittel 2. Lettelsene i pengepolitikken er en viktig drivkraft for at veksten i fastlandsøkonomien nå ventes å ta seg opp igjen. Nor-

ges Bank la i forbindelse med rentemøtet 17. september til grunn at den underliggende prisveksten gradvis kommer opp i 2½ pst. i løpet av de nærmeste to årene.

Departementet antar i likhet med Norges Bank at sterkere vekst og svakere krone vil bidra til at prisstigningen gradvis tar seg opp, selv om det er usikkerhet knyttet til når den underliggende prisstigningen når opp mot de 2½ pst. Av hensyn til etterprøvbarehet og enkelhet i kommunikasjonen omkring utøvelsen av pengepolitikken, kan det i utgangspunktet være en fordel å legge til grunn en fast horisont for når prisstigningen skal nå inflasjonsmålet. I praksis vil det imidlertid oppstå situasjoner som kan gjøre det hensiktsmessig å benytte både en kortere og en lengre horisont enn to år som grunnlag for rentesettingen. I de skjønsmessige avveininger Norges Bank må foreta i denne sammenheng, må det også legges betydelig vekt på hensynet til stabil utvikling i produksjon og sysselsetting, herunder hensynet til å unngå unødige ustabilitet i kronkursen og dermed i rammevilkårene for konkurranseutsatt sektor.

Ifølge forskriften skal pengepolitikken også bidra til stabile forventninger om valutakursutviklingen. I beretningen om pengepolitikken sier Norges Bank følgende om dette:

«Vi må vente at kronkursen vil svinge i verdi på linje med valutaer til andre små økonomier med flytende valutakurs. Vi har fritt vare- og tjenestebytte og frie kapitalbevegelser. Kronen flyter. Siden 1997 har kronen målt mot euro/ecu svingt mellom 9,24 og 7,22 kroner per euro/ecu.

Samtidig har det vært sterke tilbakevendingsmekanismer i kronkursen. Kronen har styrket seg når aktiviteten i økonomien har vært høy og det har vært forventninger om høy rentedifferanse. Kronen har svekket seg når aktiviteten og rentedifferansen har avtatt.

Ut fra erfaringene så langt har vi ikke holdepunkter for å si at tilbakevendingsmekanismene i kronkursen vil være svekket med et inflasjonsmål for pengepolitikken. Erfaringene peker i retning av at et inflasjonsmål gir et godt ankerfeste for forventningene til valutakursen. Men forventningene vil også avhenge av grunnleggende forhold som utviklingen i offentlige utgifter og inntekter, produktivitetsutviklingen, oljeprisen og det øvrige bytteforholdet mellom eksport- og importprodukter.»

Departementet er enig i disse vurderingene. Samtidig vil departementet peke på at sentralbanken gjennom analyser og kommunikasjon omkring slike tilbakevendingsmekanismer kan bidra til å stabilisere forventningene om valutakursutviklingen.

I Kredittmeldinga 2002, som legges fram i løpet av oktober, vil det bli gitt en nærmere vurdering av utøvelsen av pengepolitikken i 2002 og de første åtte månedene av 2003. For en nærmere omtale av prisutsiktene, samt rente- og valutakursutviklingen, vises det til kapittel 2.

3.5 Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet

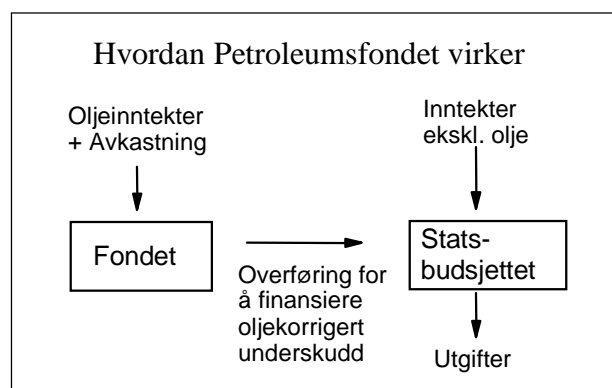
3.5.1 Statens petroleumsfond

3.5.1.1 Hovedlinjer i forvaltningen

Statens petroleumsfond ble opprettet i 1990, da Stortinget vedtok petroleumsfondsloven. Fondets inntekter er i loven definert som statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og avkastningen fra fondets plasseringer. Fondets utgifter består av en årlig overføring til statskassen etter vedtak i Stortinget. Denne overføringen tilsvarer det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet. Den første nettoavsetningen til fondet på i underkant av 2 mrd. kroner skjedde i 1996 på bakgrunn av et overskudd på statsregnskapet for 1995.

Petroleumsfondet er et finanspolitisk styringsmiddel som synliggjør statens bruk av petroleumsinntektene. Det er understreket i forarbeidene til petroleumsfondsloven at avsetningen av fondsmidler må inngå i en helhetlig budsjettprosess. Ved etableringen av fondet ble det derfor lagt vekt på at det ikke skal skje noen fondsoppbygging uten at dette gjenspeiler faktiske overskudd på statsbudsjettet. Sammenhengen mellom statsbudsjettet og Petroleumsfondet er illustrert i figur 3.10.

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. Av-



Figur 3.10 Sammenhengen mellom Statsbudsjettet og Petroleumsfondet

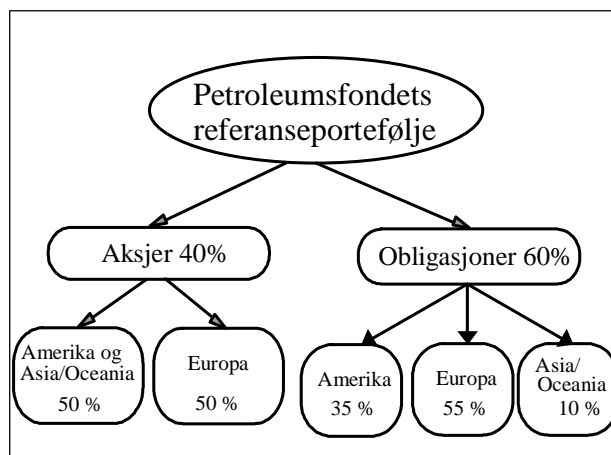
kastningen på disse utenlandske verdipapirene bestemmer nøyaktig avkastningen av Petroleumsfondet.

Petroleumsfondets kapital skal etter loven anbringes som statens øvrige midler. Finansdepartementet er i loven gitt i oppgave å forvalte fondet. Departementet har delegert den operative forvaltningen av fondets midler til Norges Bank. Retningslinjene for forvaltningen er regulert gjennom en egen forskrift og gjennom retningslinjer og bestemmelser som Finansdepartementet har meddelt Norges Bank i brev. Det er videre inngått en avtale mellom Finansdepartementet og Norges Bank om forvaltningen. Disse er tilgjengelige på departementets internettsider (www.odin.dep.no/fin).

Forskriften for forvaltningen av Petroleumsfondet angir bl.a. hvor Petroleumsfondet kan plasseres og hvilke typer verdipapirer fondet kan investeres i. Den gjeldende forskriften spesifiserer at 50–70 pst. av fondets portefølje skal investeres i rentebærende verdipapirer og 30–50 pst. i aksjer. Investeringene i den ordinære aksjeforføljen skal fordeles på valutaer og markeder med 40–60 pst. i Europa og 40–60 pst. i Amerika, Asia og Oceania. Fordelingen mellom Amerika og Asia og Oceania bestemmes ut fra regionenes relative markedsverdi. Den ordinære obligasjonsporteføljen skal plasseres med 45–65 pst. i Europa, 25–45 pst. i Amerika og 0–20 pst. i Asia og Oceania. Fordelingen av fondets plasseringer mellom enkelte land innenfor regionene er bestemt av størrelsen på markedene i de enkelte landene. Region- og landfordelingen for Petroleumsfondet er drøftet i Nasjonalbudsjettet 2002.

Som et ledd i risikostyringen av forvaltningen er det etablert en såkalt referanseportefølje for Petroleumsfondet. Denne referanseporteføljen er en tenkt portefølje som er satt sammen av aksje- og obligasjonsindekser fra de landene fondet investeres i. Referanseporteføljens aksjeandel og regionfordeling tilsvarer midtpunktene i de intervallene som er angitt i forskriften. Indeksene inneholder representative utvalg av verdipapirer, slik at utviklingen til disse indeksene reflekterer verdiutviklingen i markedene som er dekket av indeksene. For aksjer benyttes FTSE-indeksene for hvert land, mens Lehman Global Aggregate benyttes for obligasjoner. Sammensetningen av referanseporteføljen framgår av figur 3.11.

Referanseporteføljen anvendes som et risikostyringsverktøy ved at det settes grenser for hva som aksepteres av avvik mellom de faktiske investeringene og referanseporteføljen (differanseporteføljen). Finansdepartementet har fastsatt rammen for avvik til 1,5 prosentpoeng relativ volatilitet, som er et mål på standardavviket til differanseporteføljen.



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

Over tid og litt forenklet betyr dette at Petroleumsfondet, hvis Norges Bank utnytter risikorammen fullt ut, i to av tre år vil ha en avkastning som ikke avviker fra referanseporteføljens avkastning med mer enn pluss/minus 1,5 prosentpoeng. Ved å sammenlikne Petroleumsfondets avkastning med avkastningen på referanseporteføljen over tid får man en indikasjon på hvor godt midlene forvaltes.

Det har vært bred enighet i Stortinget om fondets investeringsstrategi. Petroleumsfondet skal forvaltes på en forsvarlig måte, hvor siktemålet er høy avkastning innenfor moderat risiko, der svingninger i fondets internasjonale kjøpekraft er det beste målet på 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. Eierandelen i enkeltselskaper er liten, 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.

3.5.1.2 Forvaltningen i 2003

Statens petroleumsfond utgjorde ved utgangen av første halvår 2003 775 mrd. kroner. Dette er en økning på 166 mrd. kroner siden årsskiftet. Økningen i markedsverdien skyldes både positiv avkastning, tilførsel av nye midler og svekkelse av kronekursen mot de valutaer fondet er investert i. Svekkelsen av kronekursen bidro i første halvår med om lag 59 mrd. kroner til avkastningen. Tilførselen av nye midler var på 66 mrd. kroner, mens avkastningen på investerte midler målt i internasjonal valuta utgjorde om lag 41 mrd. kroner.

Avkastningen for totalfondet (inkl. Miljøfondet)

i første halvår 2003 var 5,9 pst. målt i utenlandsk valuta i samsvar med valutasammensetningen til fondets referanseportefølje. Denne måten å måle avkastningen på viser utviklingen i fondets internasjonale kjøpekraft. Målt i norske kroner var avkastningen i første halvår 15,3 pst. Forskjellen mellom de to avkastningstallene reflekterer at den norske kronen svekket seg i verdi i forhold til fondets valutakurv i løpet av perioden. Gjennomsnittlig, årlig realavkastning, dvs. etter fradrag for forvaltningskostnader og prisstigning, har fra inngangen av 1998 og fram til utgangen av første halvår 2003 vært på 2,5 pst. Figur 3.12 viser akkumulert nominell avkastning i fondet.

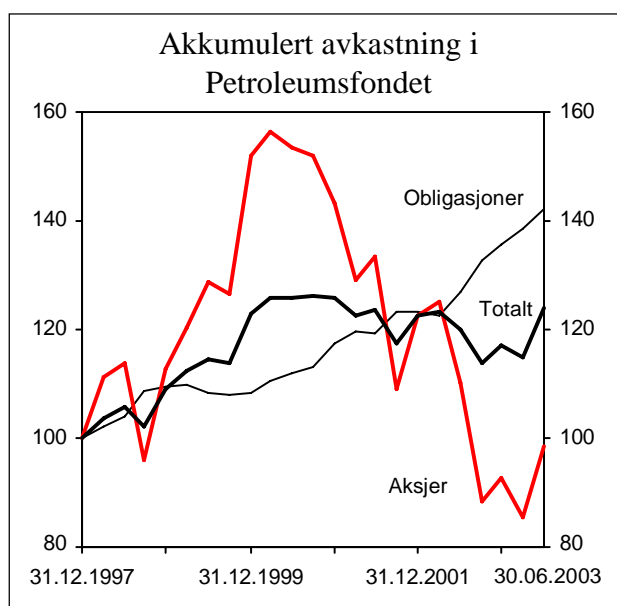
Petroleumsfondets kapital anslås i denne meldingen å vokse til 857 mrd. kroner ved utgangen av 2003. En har i dette anslaget lagt til grunn fondskapitalen ved utgangen av første halvår, samt referanseporteføljens avkastning fram til begynnelsen av september. For resten av året er det forutsatt en årlig realavkastning på 4 pst. og en videre svekkelse av norske kroner i samsvar med terminvalutakursene. Samlet netto overføring fra statskassen til Petroleumsfondet i løpet av året er anslått til knapt 107 mrd. kroner, jf. avsnitt 3.2. Det vises for øvrig til avsnitt 2.4 for en nærmere omtale av oljeprisforutsetninger og anslag på statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten.

Miljøfondet er blitt tilført midler i to omganger, først 31. januar 2001 motsvarende 1 mrd. kroner, og deretter 31. januar 2002 med et like stort beløp. Miljøfondet kan investeres i selskaper som antas å ha liten negativ innflytelse på miljøet, samt i selska-

per som oppfyller gitte krav til miljørapportering og miljøstyringssystem. Miljøkravene er basert på analyser fra det britiske konsultentselskapet Ethical Investment Research Service (EIRIS). I første halvår 2003 hadde Miljøfondet en avkastning på 5,9 pst. målt i referanseporteføljens valutakurv. Avkastningen av Miljøfondets referanseindeks var i denne perioden 0,04 prosentpoeng høyere enn avkastningen for en sammenliknbar indeks der ingen selskaper er tatt ut etter miljøkriterier. Årlig avkastning av Miljøfondet har siden opprettelsen og fram til utgangen av første halvår 2003 vært -16,7 pst. i både faktisk portefølje og referanseindeksen målt i utenlandsk valuta. Gjennomsnittlig årlig avkastning på Miljøfondets referanseindeks har i perioden vært i overkant av 1 pst. lavere enn for tilsvarende indeks uten miljøkriterier. Verdien av Miljøfondet motsvarte 1,3 mrd. kroner ved utgangen av første halvår 2003.

Avkastningen av Petroleumsfondet avhenger i hovedsak av retningslinjene for forvaltningen som fastsettes av Finansdepartementet. Norges Banks bidrag til avkastningen måles løpende ved at resultatet av fondet sammenliknes med referanseporteføljen som Finansdepartementet har definert. For å gjøre Norges Banks bidrag mer sammenliknbare med andre forvalteres resultater bør en korrigere referanseavkastningen for skattekostnader og for transaksjonskostnader ved kjøp av verdipapirer når nye midler tilføres fondet. I første halvår 2003 var avkastningen av Petroleumsfondets portefølje 0,3 prosentpoeng høyere enn den korrigerede referanseporteføljens avkastning. Fra begynnelsen av 1997 og fram til utgangen av første halvår 2003 har den gjennomsnittlige årlige meravkastningen inkl. Miljøfondet vært på 0,4 prosentpoeng.

Forvaltningsavtalen mellom Finansdepartementet og Norges Bank om Petroleumsfondet fastsetter prinsippene for den godtgjøringen Norges Bank skal motta for forvaltningen av Petroleumsfondets porteføljer. Finansdepartementets godtgjøring skal i henhold til retningslinjene dekke de faktiske forvaltningskostnadene inntil en øvre grense som for 2003 er satt til 0,1 prosent av fondets gjennomsnittlige markedsverdi. I tillegg til kostnadsdekningen innenfor den øvre grensen godtgjøres Norges Bank for den delen av honoraret til eksterne forvaltere som følger av oppnådd meravkastning. 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.



Figur 3.12 Akkumulert nominell avkastning av delporteføljene i Petroleumsfondet. Fondets valutakurv, indeks 31. desember 1997=100
Kilde: Norges Bank.

I første halvår 2003 var Norges Banks forvaltningskostnader, eksklusive avkastningsavhengige honorarer og regnet som årsrate, 0,09 pst. av Petroleumsfondets gjennomsnittlige markedsverdi.

For å kontrollere Norges Banks avkastningsberegninger og evaluere de avkastningsavhengige resultatene har Finansdepartementet siden 1998 benyttet konsultentselskapet Hewitt, Bacon & Woodrow. Det er blitt utarbeidet kvartalsvise rapporter om forvaltningen av Petroleumsfondet. Årsrapportene fra Hewitt, Bacon & Woodrow er tilgjengelige på internettssidene til Finansdepartementet (www.odin.dep.no/fin). Fra og med 2003 vil tilsvarende målings- og evalueringsarbeid bli utført av konsultentselskapet Mercer Investment Consulting.

3.5.1.3 *Petroleumsfondets investeringsstrategi*

Finansdepartementet er ansvarlig for fastsettelsen av retningslinjene for Petroleumsfondets plasseringer. Den geografiske fordelingen av plasseringene og aksjeandelen for fondet er sentrale retningslinjer i denne sammenhengen. Retningslinjene er utformet med sikte på å oppnå en høyest mulig avkastning for fondet over tid, hensyn tatt til risiko. Retningslinjene bør være stabile og i prinsippet ikke endres med mindre eiernes preferanser endres eller det framkommer ny informasjon som skulle tilsi endring. Samtidig er Petroleumsfondet et ungt fond, og med jevne mellomrom vil det være naturlig å vurdere elementer i investeringsstrategien og trekke på erfaringer fra andre, sammenliknbare fond. Geografisk fordeling og valg av aksjeandel for fondet er blitt omtalt i flere stortingsdokumenter. I Nasjonalbudsjettet 2002 heter det i drøftingen av aksjeandelen bl.a.:

«Finansdepartementet finner det hensiktsmessig å vurdere en eventuell økning av aksjeandelen i sammenheng med også andre investeringsmuligheter. Departementet vil i denne sammenhengen trekke inn Norges Bank og andre utredningsinstitusjoner, fortrinnsvis internasjonale institusjoner med relevant kompetanse, for å studere spørsmål om Petroleumsfondets investeringsstrategi, herunder også spørsmålet om aksjeandel. Finansdepartementet vil komme tilbake til dette.»

Finansdepartementet har siden fondet ble opprettet regelmessig fått innspill fra Norges Bank til arbeidet med investeringsstrategien for fondet. Finansdepartementet ba i brev av 27. juni 2003 Norges Bank om en vurdering av om det er skjedd vesentlige endringer i det informasjonsgrunnlaget som investeringsretningslinjene bygger på bl.a. i

lys av markedsutviklingen i aksje- og obligasjonsmarkedene den senere tiden, utviklingen i aktivasammensetningen til sammenliknbare fond og ny innsikt fra økonomisk litteratur. I brev av 28. august har Norges Bank kommet med en slik vurdering (se www.odin.dep.no/fin). Departementet har i tillegg bedt konsultentselskapet Mercer Investment Consulting om råd om hvilken investeringsstrategi selskapet mener Petroleumsfondet bør ha. Departementet mottok en rapport fra Mercer i august 2003 om dette. Rapporten er lagt ut på departementets internettsteder (www.odin.dep.no/fin).

I Revidert nasjonalbudsjett 2001 står det om Petroleumsfondets aktivasammensetning bl.a.:

«Det vil over tid også være behov for å se nærmere på om det vil være hensiktsmessig å utvide Petroleumsfondets investeringer til andre aktivaklasser, selv om fondet ikke nødvendigvis kommer til å bli investert i disse. Eksempler på andre aktivaklasser som er vanlige blant store, institusjonelle investorer, er indekserte (inflasjonsbeskyttede) obligasjoner, ikke-børsnoterte aksjer, «hedge funds», råvarer og eiendom.»

I brev fra Norges Bank til Finansdepartementet av 21. mars 2002, omtales noen av disse aktivaklassene nærmere. Norges Bank har videre i brev av 1. april 2003 vurdert om man bør inkludere små børsnoterte selskaper i referanseindeksen. Begge brevene er tilgjengelig på departementets internettsteder (www.odin.dep.no/fin). Ovenstående aktivaklasser er også omtalt i Mercers rapport til Finansdepartementet.

I denne meldingen gjennomgås Norges Banks og Mercers analyser og anbefalinger vedrørende investeringsstrategien sammen med departementets vurderinger.

Departementet legger ikke opp til endringer i Petroleumsfondets investeringsstrategi på det nåværende tidspunkt med unntak av endringer i landlisten som omtales i avsnitt 3.5.1.4. Det medfører blant annet en videreføring av dagens aksjeandel på 40 pst. Det foreslås ikke nye investeringsalternativer nå, men det pekes på behovet for å arbeide videre med alternativer som bidrar til å sikre fondets realverdi, i første omgang indekserte (inflasjonsbeskyttede) obligasjoner. Departementets vurderinger er nærmere utdypet nedenfor.

Norges Banks gjennomgang av dagens investeringsstrategi

I brev av 28. august i år analyserer Norges Bank bl.a. historisk avkastning siden 1900 basert på nyere publiserte tall for aksje- og obligasjonsavkastnin-

gen i 16 land. Norges Bank konkluderer med at det ikke er skjedd vesentlige endringer i det informasjonsgrunnlaget som dagens retningslinjer for investeringene bygger på:

«Hovedkonklusjonen i rapporten er at en oppdatering av historiske analyser og en gjennomgang av verdsettingsindikatorer for aksje- og obligasjonsmarkedene ikke gir informasjon som skulle tilsi at det er behov for å revurdere de strategiske valg en har gjort for Petroleumsfondet. Til tross for at det de senere år har vært store kursendringer i aksje- og obligasjonsmarkedene, er det grunnlag for å hevde at erfaringene ligger innenfor det mulige utfallsrom som ble lagt til grunn da den gjeldende investeringsstrategien ble fastsatt.»

Norges Bank understreker at en må være varsomt med å trekke konklusjoner på bakgrunn av realisert resultat over en så kort periode som siden 1997.

For å analysere bidragene til historisk avkastning og risiko i fondet nærmere, deler Norges Bank porteføljen i 42 undergrupper etter aktivaklasse, geografisk region og sektor. Hovedinntrykket fra en slik analyse er at fondets risiko er godt diversifisert siden fondet har spredt sine investeringer bredt på aktivaklasser, regioner, land og sektorer. En detaljert analyse av risikobidragene i porteføljen viser, som ventet, at aksjeinvesteringene samlet står for den vesentligste delen av totalrisikoen til fondet.

Norges Bank skriver at tilgjengelige tall for en gruppe av fond som er sammenliknbare med Petroleumsfondet, viser at Petroleumsfondet gjennomgående har en lavere aksjeandel, er investert i færre aktivaklasser og har en bredere internasjonal spredning enn andre fond. Det pekes imidlertid på at ulike formål og rammevilkår mellom Petroleumsfondet og andre store fond kan begrunne slike ulikheter.

Mercers forslag til investeringsstrategi

Mandatet fra Finansdepartementet til Mercer var bredt. I anbudsgrunnlaget skrev Finansdepartementet:

«Valg av aktivasammensetning er et grunnleggende investeringsstrategisk spørsmål, og vil være hovedtemaet i rapporten. Mer spesifikt vil det være viktig at rapporten fokuserer på ulike konsekvenser av mulige endringer i fondets aksje- og obligasjonsfordeling, endringer i referanseindeksene og av det å inkludere nye investeringsmuligheter...»

Dette innebærer at Mercer ble bedt om å vurdere den strategiske allokeringen, inklusive en analyse av nye investeringsalternativer for fondet. Det ble under arbeidet vektlagt at Petroleumsfondets gjeldende investeringsstrategi ikke skulle legge føringer på Mercers arbeid.

Mercer bruker en annen tilnærming til spørsmålet om aktivaallokering enn det som til nå har vært lagt til grunn for Petroleumsfondet. Hovedprinsippet er at porteføljen bør fordeles etter de relative verdiene til verdens finansielle aktiva (markedsverdiporteføljen). Mercer foreslår derfor verdens markedsverdiportefølje som en naturlig referanseindeks for Statens petroleumsfond. En slik tilnærming gir hovedsakelig tre avvik fra dagens strategi:

- høyere aksjeandel, som vil variere i takt med markedets utvikling
- høyere andel i amerikanske markeder og lavere andel i europeiske markeder
- flere investeringsalternativer i referanseindeksen

Allokering etter markedsverdiporteføljen vil dessuten innebære at det ikke lenger blir nødvendig å rebalansere porteføljen, siden man ikke har faste vekter mellom aktivaklasser og regioner.

Mercers anbefaling har viktige likheter med dagens strategi:

- Begge tilnærmingene inneholder en avveining mellom risiko og avkastning. Mercer mener at deres hovedanbefaling ikke gir en vesentlig annen avveining mellom risiko og avkastning enn dagens strategi. Det er vanlig å legge til grunn at finansielle markeder belønner investorer som tar risiko, med økt forventet avkastning. En slik strategi innebærer å høste «risikopremier» over tid.
- Begge tilnærminger bruker brede markedskapitaliserte markedsindekser innen hver aktivaklasse for å diversifisere porteføljen. Mercers anbefaling bruker i tillegg markedskapitalvekter til å definere allokeringen mellom aktivaklasser.

Mercers anbefaling innebærer at allokeringen baseres på markedsverdivekter både med hensyn på aktivaklassenivå og med hensyn på regionfordelingen. Dagens strategi for Petroleumsfondet er basert på faste vekter mellom aktivaklasser og en blanding av faste vekter og markedsverdivekter mellom regioner. På landnivå innenfor hver region er dagens strategi basert på markedsverdivekter.

Markedsverdivekter innebærer en strategi der man kjøper og beholder verdipapirene (kjøp og

hold). Fondets fordeling på ulike aktiva, herunder aksjeandelen og regionfordelingen, vil da svinge med markedsutviklingen. Mercers analyse viser at en markedsverdivektet global aksjeportefølje ville gitt sterkt varierende regionvekter det siste tiåret, og at en markedsverdivektet global portefølje av aksjer og obligasjoner ville vist betydelige variasjoner i aksjeandelen.

Den gjeldende strategien for Petroleumsfondet med faste vekter mellom regioner er fastsatt bl.a. fordi en har søkt å avveie hensynet til både valuta- og markedsrisiko, jfr. nærmere drøfting i Nasjonalbudsjettet 2002. Mercer foreslår å bruke den valutafordeling som følger av markeds kapitalporteføljen uten korreksjoner.

Departementets vurdering av anbefalingene fra Mercer om ny forvaltningsstrategi

Mercer har etter departementets vurdering levert en faglig godt gjennomarbeidet rapport. Slike innspill er svært nyttige i departementets arbeid med investeringsstrategien. Beslutninger om aktivaallokeringen er avgjørende for fondets resultater. Samtidig er disse beslutningene forbundet med stor usikkerhet. Mercers anbefalinger er på denne bakgrunn interessante ved at de utfordrer noen av de resonnementene som har ligget til grunn for dagens retningslinjer.

Mercers hovedanbefalinger bygger på at Petroleumsfondet bør følge markedsverdiporteføljen. Mercer legger vekt på at markedsverdiporteføljen gir en oversiktlig og lett forståelig tilnærming. Departementet vil imidlertid peke på at også de gjeldende retningslinjene legger stor vekt på at retningslinjene skal være forståelige og oversiktlige utover et finansfaglig miljø. Det er etter departementets mening lettere å uttrykke fondets strategi og risiko i form av en fast aksjeandel enn i form av en varierende aksjeandel som svinger med markedsbevegelsene.

Ved utformingen av de gjeldende retningslinjene med faste vekter for aksjeandel og regionfordeling er det bl.a. blitt vist til at slike retningslinjer reduserer sårbarheten dersom det i enkeltmarkeder skulle utvikle seg finansielle bobler. Prisingen av teknologiaksjer rundt årtusenskiftet, aksjemarkedets prising på slutten av 1920-årene og prisingen av japanske aksjer på slutten av 1980-tallet trekkes gjerne fram som eksempler. Dette er markeder som i ettertid har vist seg å være sterkt overpriset. Hvis man i slike perioder hadde fulgt en markedsverdiportefølje, ville porteføljen ha høyest eksponering mot disse markedene idet boblen sprakk og verdiene ble redusert. På den annen side kan faste

vekter føre til tap i situasjoner der et marked viser et vedvarende fall.

En markedsverdiportefølje ville også innebære at andelen av aksjer ville variere markert over tid. Mercer skriver at aksjemarkedenes andel av verdens aksje- og obligasjonsmarked var nær 70 pst. så sent som i år 2000. Nå er aksjeandelen nærmere 50 pst. Slike variasjoner innebærer også at forventet risiko i markedsverdiporteføljen varierer mye over tid.

En fordel med Mercers forslag om å benytte markedsverdiporteføljen er at en da ville unngå rebalanseringer og de transaksjonskostnader som følger med dette. Dagens retningslinjer innebærer at Petroleumsfondet skal bringes tilbake til de faste vektene for aksjeandel og regionfordeling dersom fondet beveger seg utenfor på forhånd fastsatte bånd rundt disse vektene. I tillegg benyttes tilførselene av nye midler til fondet hver måned til å kjøpe de verdipapirene det er behov for, for å bringe vektene tilbake mot den strategiske referanseporteføljen. Dersom ikke rebalanseringer opptrer vesentlig hyppigere enn forutsatt ved fastsettelsen av dagens retningslinjer, vil imidlertid hensynet til transaksjonskostnader etter departementets mening ikke være et vesentlig argument mot faste vekter. Så lenge tilførselen til fondet er stor i forhold til kapitalen i fondet, vil ikke behovet for rebalansering være så stort. Etterhvert som oljeinntektene anslås å falle noe fram i tid samtidig som fondet blir større, må en regne med høyere rebalanseringskostnader enn i dag.

Både hensynet til eventuelle bobler og hensynet til sterkt varierende aksjeandel taler etter departementets vurdering mot markeds kapitalvekter mellom aktivaklasser. Markedsverdivekter benyttes i dagens strategi i landvektene og til dels i regionvektingen, men dette forventes i mindre grad å påvirke risikoen i totalporteføljen. Departementet mener derfor at dagens retningslinjer med faste vekter for aktivasammensetning og regionfordeling er hensiktsmessig.

Mercer foreslår også en subsidiær tilrådning dersom en ikke ønsker å øke aksjeandelen. I dette alternativet kombineres markedsverdiporteføljen med at en betydelig del av fondet investeres i en portefølje av inflasjonsindekserte obligasjoner eller lignende. Disse to porteføljene til sammen kan da gi en portefølje som i praksis gir små avvik fra dagens fordeling. Etter departementets vurdering vil imidlertid en slik strategi være mindre oversiktlig enn den strategien som følges i dag.

Nærmere vurdering av fondets aksjeandel

Fondets formål tilsier at en ikke bør legge særlig vekt på kortsiktige svingninger i avkastningen. De store svingningene i aksjemarkedet siden fondet første gang kjøpte aksjer har gjort det naturlig å stille spørsmål ved om noen av de forholdene som inngikk i beslutningsgrunnlaget i 1997, har endret seg. Norges Bank konkluderer i sitt brev av 28. august i år med at beslutningsgrunnlaget ikke er blitt endret vesentlig, jf. over. Departementet deler denne vurderingen. Selv om svingningene i avkastning har vært sterke ut fra den informasjonen en hadde i 1997, har ikke avkastningen ligget utenfor det mulighetsområdet som ble skissert som bakgrunn for avgjørelsen om 30–50 pst. aksjeandel.

Aksjeandelen i Petroleumsfondet ble sist drøftet i Nasjonalbudsjettet 2002. En tilrådde da å se dette i en bredere sammenheng. Dagens aksjeandel på 30–50 pst. ligger etter departementets mening nært opp til det som oppfattes som en akseptabel risiko for fondet. Selv om en høyere aksjeandel vil gi høyere forventet avkastning, må man ved en økning av andelen i så fall også akseptere at risikoen for større variasjoner i avkastningen vil øke.

Etter en samlet vurdering ser ikke departementet sterke grunner for en økt aksjeandel nå. En legger derfor opp til at dagens andel på 30–50 pst. videreføres. Innenfor dette intervallet kan Norges Bank endre aksjeandelen dersom de finner det hensiktsmessig ut fra en vurdering av markedsutviklingen og samtidig holder seg innenfor sin samlede risikoramme.

Kriterier for valg av nye investeringsalternativer

Norges Bank har i brev til Finansdepartementet av 21. mars 2002 (se www.odin.dep.no/fin) sett nærmere på hvilke krav som bør stilles til investeringsobjekter eller instrumenter som innlemmes i fondets investeringsmulighetsområde eller referanseindeks. Brevet vurderer også hvilke føringer Petroleumsfondets formål gir for valg av aktivaklasser. Norges Bank har spesielt vurdert investeringsalternativene inflasjonsindekserte obligasjoner, unoterte aksjer og eiendom.

I Revidert nasjonalbudsjett 2001 ble også råvarer og såkalte «hedge funds» nevnt som eksempler på investeringsalternativer som er vanlige blant store, institusjonelle investorer. Norges Bank har ikke prioritert å utrede investeringer i råvaremarkedene, ettersom Norge som nasjon uansett har en betydelig eksponering mot det globale råvaremarkedet gjennom olje- og gassressursene på kontinentalsokkelen. Når det gjelder «hedge funds», skriver Norges Bank at disse i stor grad opererer i marke-

der som allerede er en del av fondets investeringsunivers. Det er derfor ikke investeringsuniverset, men avgrensningen mot unoterte instrumenter som begrenser bruken av slike eksterne forvaltere.

I brev av 21. mars 2002 legger Norges Bank til grunn at følgende krav bør være oppfylt for at nye investeringsalternativer skal kunne forsvare en separat vekt og ramme som egen aktivaklasse, på linje med aksjer og nominelle obligasjoner:

«Fordelingen mellom aktivaklasser skal primært uttrykke eiers avveining mellom forventet avkastning og risiko. For Petroleumsfondet er det risikoen for tap av internasjonal kjøpekraft som er det mest relevante risikomålet. Nye aktivaklasser vil primært kunne forsvare en selvstendig plass i allokeringen dersom de bidrar med spredning av risiko. Det oppnås kun hvis en ny aktivklasse har en lav forventet korrelasjon med de øvrige aktivaklasser i porteføljen. Hvis det skal defineres nye aktivaklasser i porteføljen med tilhørende rammer, bør det derfor være en forutsetning at den eller de er lavt korrelert med både aksjer og nominelle obligasjoner over samme vurderingshorisont som ligger til grunn for valget av aksjeandel. Det gjør det for eksempel tvilsomt å definere ikke-børsnoterte aksjer som en egen aktivaklasse, siden de underliggende økonomiske forhold som påvirker det noterte aksjemarkedet også må forventes å påvirke unoterte bedrifter.

Aktivaklassen må forventes å kunne få en meningsfull allokering i Petroleumsfondet på noen års sikt. Dersom allokeringen uansett vil bli mindre enn noen prosentpoeng av hele porteføljen på lengre sikt, er neppe effekten på porteføljens samlede avkastning og risiko så stor at det forsvares å definere investeringsalternativet som egen aktivaklasse. Kostnadene ved å gå inn i aktivaklassen må tas hensyn til.»

Om utvidelser av markedsdekningen innenfor eksisterende aktivaklasser skriver Norges Bank at det bør:

«...være et krav at den forventede målbare positive effekten for porteføljens avkastning og risiko overstiger de administrative merkostnadene ved å endre referanseindeksen. Dette vil blant annet få konsekvenser for vurderingene av nye framvoksende aksje- og obligasjonsmarkeder i referanseindeksen. Dersom markedet er så lite at kostnadene ved en bred eksponering mot markedet kan overstige gevinsten, vil alternativet være å innlemme markedet i investeringsuniverset, men ikke i referanseindeksen. Innlemming i investeringsuniverset fordrer at generelle krav til kapitalmobilitet, lovgivning og stabilitet er oppfylt».

Det sentrale kriteriet for å vurdere nye investeringsalternativer er deres evne til å diversifisere porteføljens risiko på lengre sikt. Det gjelder både nye aktiva (som eiendom) og utvidelse av eksisterende aktivaklasser (som inflasjonsindekserte obligasjoner, unoterte aksjer og mindre aksjeselskaper). De nye investeringsalternativene som er vurdert av Norges Bank, har som fellestrekk at de hver for seg er små markeder, og at en eventuell andel i porteføljen vil måtte bli begrenset på grunn av Petroleumsfondets størrelse.

Mercers anbefaling om å følge markedsverdiporteføljen innebærer at Petroleumsfondet i utgangspunktet bør investeres i alle finansielle aktivaklasser. Samtidig er det operative kostnader knyttet til å inkludere flere investeringsalternativer i fondet. Mercer beregner hvordan forskjellige investeringsalternativer har bidratt til å redusere markedsverdiporteføljens risiko tilbake i tid. For at det skal være hensiktsmessig å inkludere flere investeringsalternativer, legger Mercer vekt på at gevinsten ved å inkludere dem i form av lavere risiko eller økt forventet avkastning overstiger de operasjonelle kostnadene. Mercer supplerer den kvantitative analysen med en vurdering av mer kvalitative forhold.

Investeringer i unoterte markeder

Det går et viktig skille mellom unoterte aksjer og eiendom på den ene side og mindre aksjeselskaper og inflasjonsindekserte obligasjoner på den andre. Eksisterende styringsstruktur i Petroleumsfondet er tilpasset investeringer i finansielle instrumenter med hyppig publiserte markedspriser. Dette er en forutsetning for å kunne måle absolutt og relativ avkastning løpende, og å styre og måle den aktive risikoen ved bruk av relativ volatilitet. Investeringer i indekserte obligasjoner og aksjer i små selskaper kan foretas uten å endre dagens styringsstruktur. For investeringer i unoterte aksjer og eiendom vil oppdaterte markedspriser normalt ikke foreligge. Disse investeringene krever derfor en alternativ styringsstruktur.

I Norges Banks brev av 21. mars 2002 blir de mest sentrale forskjellene mellom investeringer i noterte og unoterte markeder beskrevet som følger:

«Norges Bank er eier av de enkelte instrumentene i dagens portefølje, enten forvaltningsansvaret er internt eller delegert til eksterne forvaltere. Det medfører at Norges Bank kan definere separate rammer for forvaltningen av de enkelte instrumenter eller delporteføljer, alt ettersom overordnede retningslinjer gjør dette

nødvendig. Innenfor unoterte markeder vil indirekte investeringer i fond, organisert som partnerskap, være det mest aktuelle alternativet. Her vil retningslinjene være like for alle deltakere. Deltakere i fondet kan kontrollere hvor mye kapital som forpliktes til fondet, men det er fondets ansvarlige forvalter som bestemmer når kapitalen investeres, og hvilke investeringer som foretas.

Når en ekstern forvalter i noterte markeder benyttes, kan en i prinsippet si opp forvaltningsavtalen på en dags varsel. Det er ikke uvanlig at deltagelse i lukkede fond (som er mest relevant for institusjonelle investorer) i unoterte markeder har en horisont på over 10 år. Man kan selge sin andel i fondet i annenhåndsmarkedet, men vil da måtte regne med å selge andelen til en ikke ubetydelig rabatt i forhold til reell verdi.

Unoterte markeder er illikvide. Anslagene på markedsverdier som de enkelte fondsforvaltere gir på sine enkeltinvesteringer, er svært usikre. Anslagene er også vanskelig verifiserbare i markedene. Transaksjoner vil forekomme langt sjeldnere enn i noterte markeder. Investeringer i unoterte markeder passer derfor best for forvaltere av porteføljer med langsiktig vurderingshorisont, med minimal sannsynlighet for å måtte likvidere beholdningene på kort varsel.

Det oppdateres priser på dagens referanseindeks for Petroleumsfondet på daglig basis. De indekser som er tilgjengelig i unoterte markeder oppdateres månedlig, kvartalsvis eller årlig. Som nevnt overfor vil uansett markedsverdier som ikke er basert på faktiske transaksjoner være svært usikre, og urimelig å benytte som kontroll på faktiske investeringsresultater over kortere perioder.

I motsetning til noterte markeder, vil det verken være mulig eller ønskelig å benytte indekseringsstrategier i unoterte markeder.»

Mercer skriver at mangel på empiriske avkastningsdata gjør at investeringer i unoterte aksjer i stor grad må vurderes på bakgrunn av kvalitative vurderinger. Mercer mener at det vil kunne være vanskelig å oppnå en tilstrekkelig eksponering til å forsvare kostnadene for Petroleumsfondet knyttet til å gå inn i dette markedet. I tillegg til operasjonelle forvaltningskostnader er det også kostnader i form av at oversiktligheten og transparensen til fondet ville svekkes. Mercer mener at dette investeringsalternativet ikke vil påvirke fondets avkastning og risiko i særlig grad og anbefaler å ikke ta inn unoterte aksjer.

Mercer skriver at kvantitativt beregnede virkninger på fondets risiko taler for å inkludere eiendom, men når de supplerer analysen med kvalitati-

ve forhold, blir ikke lenger konklusjonen like klar. Hensynet til bl.a. risikospredning mellom regioner og markedets størrelse taler imot å inkludere en portefølje av de lettest tilgjengelige indirekte eiendomsinvesteringer. En portefølje av direkte eiendomsinvesteringer kan løse disse problemene, men introdusere andre og viktige problemer ifølge Mercer.

Norges Bank understreker at avkastningen i en eiendomsportefølje vil bestå av to elementer: Netto leieinntekter og verdiendring på eiendommen. Ved å velge hva slags eiendommer som inngår i porteføljen, kan graden av inflasjonssikring påvirkes.

«Ved investering i lokaler med sentral beliggenhet, langsiktige leiekontrakter og høy utleiegrad, vil en likevel forvente at netto leieinntektene over tid er viktigere for totalavkastningen enn verdistigningen. Dersom leieinntektene er indeksert mot endringer i prisnivået, og reforhandling av kontrakter er spredt ut over tid, vil volatiliteten til realavkastningen som stammer fra leieinntektene være begrenset. Kontantstrømmene fra en slik eiendom vil kunne ha mye til felles med kontantstrømmene til en langsiktig inflasjonssikret obligasjon».

Norges Bank understreker at det er betydelige operative utfordringer knyttet til å investere direkte i eiendom, og at eventuelle investeringer bør begrenses til indirekte investeringsalternativer. Norges Bank konkluderer med at det bør foretas en grundigere vurdering av tilgjengelige instrumenter.

Departementets vurderinger av investeringer i unoterte markeder

Departementet er enig med Norges Bank i at investeringer i unoterte aksjer og fast eiendom forutsetter at styringsstrukturen for denne delen av porteføljen tilpasses disse markedenes virkemåte. Det er departementets vurdering at en slik alternativ forvaltningsmodell går på bekostning av sentrale prinsipper som til nå har vært tillagt stor vekt i forvaltningen av Petroleumsfondet.

I Revidert nasjonalbudsjett 1997 ble Petroleumsfondets rolle som investor drøftet i forbindelse med at man utvidet referanseporteføljen til å inkludere aksjer. Konklusjonen den gang var at Petroleumsfondet utelukkende burde opptre som en finansiell eier. Det ble derfor satt en øvre grense på eierandelen i enkeltelskaper på 1 pst., og det ble lagt til grunn at aksjeinvesteringene skulle gjøres etter en bredt sammensatt global referanseindeks. Maksimal eierandel er senere blitt hevet til 3 pst., som fortsatt er forholdsvis lavt. Noe av bakgrunnen for dette valget var at det bare er med en bredt sam-

mensatt portefølje at en kan basere seg på de empiriske erfaringene om at det er en meravkastning ved å plassere i aksjer. Dessuten forventes det ingen risikopremie for å påta seg bedriftsspesifikk (usystematisk) risiko.

Mangelen på representative indekser for eiendom og unoterte aksjer vil medføre at en strategisk referanseportefølje på langt nær blir så detaljert som dagens retningslinjer for aksje- og obligasjonsinvesteringer. Det gjør det vanskeligere å anslå avkastning og risiko. Mangelen på indekser gjør det også vanskelig å vurdere hvor god forvaltningen har vært i ettertid.

Dårlig likviditet fører til at eventuelle nedslag i disse aktivaklassene i løpet av forholdsvis kort tid, for eksempel som følge av utøvelsen av etiske retningslinjer, må forventes å redusere avkastningen vesentlig. Det er ikke mulig å bestemme at et gitt beløp skal investeres i markedet på en spesiell dato, og heller ikke mulig å fastslå markedsverdien på investeringene fra dag til dag eller måned til måned. Derfor er det heller ikke mulig å fastsette en fast presentsats slike investeringer eventuelt skal utgjøre av porteføljen på et gitt tidspunkt. Slike presentsatser må da nødvendigvis kun bli retningsgivende. Muligheten til å sette detaljerte allokeringsregler fra eiers side blir med andre ord svekket.

Avkastningen til unoterte aksjer blir som oftest beskrevet gjennom avkastningen som oppnås av forvaltningsselskaper – hovedsakelig fond organisert som partnerskap.

Dersom Petroleumsfondet skulle investeres i unoterte aksjer, ville det trolig vært mest aktuelt å gjøre det indirekte gjennom fond eller såkalte fond av fond. Det er ofte også mulig å investere kapital direkte ved siden av partnerskapets investeringer i enkeltelskaper. Slike «co-investeringer» er en viktig del av investeringsstrategien for flere store institusjonelle investorer.

Den kanskje viktigste faktoren for at den ledende partneren skal lykkes med direkte investeringer i unoterte aksjer, er evnen til å tilføre merverdi gjennom utøvelse av aktivt eierskap. Det aktive eierskapet kan bestå i å sette inn ny ledelse i selskapene, en kan endre bedriftenes finansielle struktur, hjelpe bedriftene i å etablere nettverk og forøvrig bidra med strategisk rådgivning. Selv om Petroleumsfondet gjennom fondsinvesteringer hovedsakelig vil eie aksjer indirekte, betyr dette at Petroleumsfondet gjennom den ledende partneren vil utøve aktivt eierskap. Dersom en velger å investere i unoterte aksjer, bør en ta høyde for at det indirekte aktive eierskapet i enkelttilfeller kan involvere fondet i saker som det vil kreve ekstra ressurser å håndtere.

Det tilgjengelige empiriske datamaterialet for fond investert i unoterte aksjer er av dårlig kvalitet og egner seg i liten grad til å trekke robuste konklusjoner om forventet avkastning og risiko. Studier av slike fonds avkastning indikerer en gjennomsnittsavkastning på linje med noterte markeder, men med store forskjeller mellom fondene. Derksom en klarer å identifisere og få tilgang til de beste forvalterne, kan en på sikt oppnå en høy avkastning i det unoterte aksjemarkedet. Samtidig vil både forvaltningskostnadene og den finansielle risikoen være betydelig større i unoterte aksjer enn hva som er tilfelle for forvaltningen av noterte aksjer. En annen forskjell fra noterte aksjer vil være at investeringene ikke er realiserbare de første årene.

Petroleumsfondet har allerede en betydelig indirekte eksponering mot eiendom gjennom aksjemarkedet. Mercer anslår at godt over halvparten av eiendomsmarkedet eies av børsnoterte aksjeselskaper. Spørsmålet er derfor om Petroleumsfondet i tillegg til dagens eksponering også skal investere i eiendom som ikke eies indirekte gjennom aksjeeksponeringen.

Eiendom inngår i de fleste andre fond som er sammenliknbare med Petroleumsfondet. For pensjonsfond og andre som er avhengige av en årlig kontantstrøm fra investeringene, er det imidlertid relevant at eiendom kan gi en høy andel direkte avkastning gjennom leieinntekter. Det er mindre relevant for Petroleumsfondet.

Det finnes ingen anerkjent global indeks som danner en naturlig referanse for hvilken risiko en kan forvente fra en global portefølje av direkte investeringer i eiendom framover. Mens det for aksjer og obligasjoner er gode data om historisk avkastning og risiko langt tilbake i tid, er datamaterialet for historisk avkastning i eiendom mindre tilgjengelig. Dette har bl.a. sammenheng med at de indeksene som er tilgjengelig for direkteinvesteringer, er basert på verdivurderinger og ikke faktiske transaksjoner. Dessuten er de dataene som finnes, konsentrert rundt de siste 10–30 årene.

Tilgjengelig datamateriale viser at eiendomsindekser historisk har vist en lav korrelasjon mot aksjer og obligasjoner, og både Mercer og Norges Bank er i utgangspunktet positive til at eiendom kan tilføre porteføljen en diversifisering av risiko.

En vanlig antagelse er at eiendom gir en sikring mot inflasjon. Dersom eiendom er en effektiv inflasjonssikring, er det rimelig å forvente en lav samvariasjon med aksjer og obligasjoner. Denne antagelsen bekreftes imidlertid ikke i undersøkelser basert på data fra Storbritannia og Irland. Norges Bank skriver at en eiendomsportefølje i prinsippet kan konstrueres slik at den får egenskaper som lig-

ner på obligasjoner med inflasjonssikring. Hvorvidt man får tilgang til slike eiendommer gjennom indirekte instrumenter, er imidlertid ennå ikke utredet.

Det er store operasjonelle utfordringer i forbindelse med unoterte aksjer og eiendom. Det er usikkert om unoterte aksjer vil bidra til å bedre fondets forventede resultater. Investeringer i unoterte aksjer og eiendom innebærer behov for en alternativ styringsstruktur som utfordrer viktige prinsipper bak dagens investeringsstrategi. Departementet legger ikke opp til å inkludere unoterte aksjer og eiendom i fondets investeringer. Departementet merker seg samtidig at markedet for indirekte eiendomsinvesteringer er i vekst, og at investeringsmulighetene kan bedres i tiden framover.

Små børsnoterte selskaper

Små børsnoterte aksjeselskaper inngår i dag i Petroleumsfondets investeringsunivers, men ikke i fondets referanseindeks. Mens investeringsuniverset avgjør hvor fondet kan plasseres, kan referanseporteføljen forstås som en angivelse av hvor Finansdepartementet mener fondet skal plasseres med mindre Norges Bank vil trekke på den tildelte risikorammen for aktiv risiko. Norges Bank har satt ut eksterne forvaltningsoppdrag i små aksjer. Spørsmålet er derfor om investeringer i små aksjeselskaper i tillegg til å inngå som en del av mulighetsområdet for aktiv forvaltning, også bør inkluderes i referanseporteføljen.

Petroleumsfondets referanseportefølje for aksjer har til nå vært basert på den såkalte FTSE All-World indeksen. Etter en omlegging av indeksen fra september 2003 består denne nå av om lag 2 100 selskaper. Dette er store og mellomstore selskaper. FTSE All-World representerer om lag 90 pst. av aksjemarkedet. Dersom en skal inkludere små børsnoterte selskaper i referanseindeksen, vil det være naturlig å bruke indeksen FTSE AllCap. I så fall utvides antall selskaper fra 2 100 til om lag 6 100. Disse representerer om lag 98 pst. av aksjemarkedet.

I brev av 1. april 2003 anbefaler Norges Bank å inkludere delindeksen for små selskaper i Petroleumsfondets referanseindeks. Historisk avkastning viser at plasseringer i små selskaper til tider har gjort det bedre og til tider dårligere enn investeringer i større selskaper.

Mercer konkluderer i sin rapport med at diversifiseringsgevinsten i forhold til andre aktiva i markedskapitalporteføljen forsvarer å inkludere små selskaper i indeksen.

Norges Bank peker på at historiske tall viser at selv om små selskaper isolert sett har hatt høyere risiko enn store, ville en aksjeportefølje som inklu-

derte små selskaper i tillegg til store og mellomstore hatt en noe lavere risiko de siste 12 årene enn en portefølje av bare store og mellomstore selskaper. Norges Bank advarer imidlertid mot å legge for stor vekt på dette resultatet:

«Dersom disse historiske tidsseriene legges til grunn for anslag på framtidig avkastning og risiko, vil konklusjonen være at forventede effekter på porteføljens absolutte avkastning og risiko på lang sikt trolig er marginale».

Banken peker på at en er avhengig av lengre tidsserier enn de som er tilgjengelige for små selskaper, for å trekke trekke statistisk utsagnskraftige konklusjoner. Norges Bank peker også på at den observerte avkastningsforskjellen kan skyldes sektorforskjeller mellom porteføljer av store og små selskaper.

Forvaltnings- og transaksjonskostnader forventes å bli noe høyere i en bred portefølje som inkluderer små selskaper. Norges Bank anser likevel at disse er begrensede målt opp mot de transaksjonskostnadene som uansett påløper ved innføring av nye midler og rebalanseringer. Andre administrative utfordringer vurderes som beskjedne.

Norges Banks hovedargument for å inkludere små selskaper er at en slik utvidelse gir en bedre representasjon av investeringsuniverset, og at Petroleumsfondets størrelse og vekst tilsier at fondet bør være bredt investert.

Departementets vurdering er at en positiv målbar effekt på forventet avkastning og risiko bør være et utgangspunkt for å inkludere nye investeringsalternativer i porteføljen. Ut fra tilgjengelig materiale mener departementet at det er usikkert om dette kriteriet er oppfylt for små selskaper. På den annen side synes det heller ikke som om kostnadene er vesentlig høyere ved å inkludere små selskaper.

Etter en samlet vurdering finner ikke departementet sterke nok argumenter for å anbefale å inkludere små selskaper i referanseindeksen nå. Etersom små børsnoterte selskaper inngår i investeringsuniverset, kan Norges Bank velge å inkludere slike selskaper i den faktiske porteføljen. Norges Bank Kapitalforvaltning tar allerede aktiv risiko gjennom å utstede mandater med små aksjer. Graverutvalget leverte våren 2003 sitt forslag til etiske retningslinjer for Petroleumsfondet. Departementet ser det som en fordel å avvende behandlingen av etiske retningslinjer før en går til en vesentlig utvidelse av antall selskaper i referanseindeksen for aksjer.

Obligasjoner med inflasjonsbeskyttelse (realrenteobligasjoner)

På samme måte som små børsnoterte selskaper inngår inflasjonsindekserte obligasjoner i Petroleumsfondets investeringsunivers, men ikke i fondets referanseindeks. Spørsmålet er om slike instrumenter bør inkluderes i referanseporteføljen.

Norges Bank peker på at dersom en får overraskende høy inflasjon, vil inflasjonsindekserte obligasjoner være det beste verktøyet for å sikre realavkastningen i de valutaer slike instrumenter finnes. Norges Bank sammenfatter i brevet at egenskapene ved inflasjonsindekserte obligasjoner i likhet med eiendom vil kunne forbedre Petroleumsfondets avkastnings og risikoprofil ved å bidra med diversifikasjonsgevinster i porteføljen.

Markedet for inflasjonsindekserte obligasjoner er imidlertid lite. Det er bare noen få land som utsteder slike instrumenter. Tre av landene, USA, Storbritannia og Frankrike står for omtrent 90 pst. av utestående obligasjoner. Samtidig er det et marked under utvikling, hvor flere nye land, som Italia og Japan, planlegger å utstede obligasjoner. Samlet verdi av inflasjonsindekserte obligasjoner utgjør ifølge Mercer om lag 1 pst. av den globale markedsverdiporteføljen, men andelen er økende. Mercer konkluderer med at det ikke er meningsfylt å inkludere realrenteobligasjoner med en vekt på 1 pst.

Departementet foreslår ingen endring nå, men tar sikte på å arbeide videre med investeringsalternativet realrenteobligasjoner. Etter departementets vurderinger vil trolig en inkludering av inflasjonsindekserte obligasjoner i referanseporteføljen bidra til å bedre totalporteføljens risikojusterte avkastning.

3.5.1.4 Framvoksende aksje- og obligasjonsmarkeder

Petroleumsfondets investeringsmulighetsområde følger av landlisten. Innenfor landlisten har Finansdepartementet definert en referanseportefølje der aksje- og obligasjonsindekser for en rekke land eller valutaer er vektet sammen. Mens landlisten angir i hvilke markeder og valutaer fondet *kan* plasseres i, kan referanseporteføljen forstås som en angivelse av hvor Finansdepartementet mener fondet *skal* plasseres, med mindre Norges Bank vil trekke på risikorammen den er blitt tildelt, jf. over.

Landlisten ble sist vurdert i forbindelse med behandlingen av Nasjonalbudsjettet 2000. Brasil, Mexico, Taiwan, Thailand, Sør-Korea, Hellas og Tyrkia ble da inkludert i landlisten for aksjer. Obligasjonsmarkeder i framvoksende økonomier ble ikke vurdert den gangen. I Revidert nasjonalbudsjett 2001 står det:

«En vil i 2002 på ny starte en vurdering av landlisten for investering av aksjer i fremvoksende markeder, og det vil samtidig være naturlig også å vurdere obligasjonsinvesteringer i fremvoksende markeder.»

Norges Bank har i brev av 6. februar i år lagt fram en vurdering og anbefaling av saken. Brevet følger som vedlegg til denne meldingen.

Finansdepartementet har i tråd med Norges Banks vurdering lagt opp til at vurderingen baseres på de samme kriteriene som forrige gang landlisten ble vurdert. Disse kan oppsummeres i det følgende:

- i. Markedene må være åpne for utlendinger, samt ha en lovgivning som beskytter investorers rettigheter og tilfredsstillende visse minstekrav til oppgjørssystemer, størrelse og likviditet.
- ii. Det må være krav til politisk og makroøkonomisk stabilitet i de landene en investerer i for å begrense landrisikoen.
- iii. Virkningen av å inkludere nye land mht. Petroleumsfondets avkastning og risiko må vurderes.

For obligasjoner er listen av tillatte markeder begrenset av valutaer, og ikke landegrensar, i kombinasjon med et krav til godkjent kredittvurdering («investment grade»). Det er således allerede i dag anledning til å investere i obligasjoner utstedt av låntakere som er hjemmehørende i utviklingsøkonomier, hvis låntakeren har en tilfredsstillende kredittvurdering, og obligasjonen er utstedt i et godkjent markeds valuta.

Norges Bank har i sin vurdering skilt mellom hvorvidt et land skal inkluderes i investeringsmulighetsområdet (landlisten) og om landet også skal inkluderes i referanseporteføljen. Kravet til velfungerende markeder med betryggende lovgivning, som sikrer investors rettigheter og kvaliteten på oppgjørssystemer, må gjelde alle land hvor fondet kan investeres (landlisten). Banken påpeker imidlertid at siden transaksjons- og forvaltningskostnadene øker ved en utvidelse av antall land i referanseporteføljen, bør nye land i referanseporteføljen være av en slik størrelse at utvidelsen fører til en målbar effekt på forventet avkastning og risiko. Finansdepartementet deler denne vurderingen. Dette tilleggskravet gjør at referanseporteføljen vil bestå av færre land enn landlisten.

Norges Bank konkluderer med at følgende nye framvoksende *aksjemarkeder* oppfyller kriteriene for å bli tatt med i landlisten, men ikke i referanseporteføljen: Chile, Filippinene, India, Israel, Indonesia, Kina, Malaysia, Polen, Tsjekkia og Ungarn.

Banken anbefaler videre at Sør-Afrika tas inn både i landlisten og i referanseporteføljen. Tyrkia

tas ut, men blir fortsatt værende på landlisten. Årsaken til at Tyrkia tas ut av referanseporteføljen, er at det tyrkiske aksjemarkedet blir for lite når det tas hensyn til at bare 40 pst. av det tyrkiske aksjemarkedet kan omsettes fritt (fri flyt). Forrige gang landlisten ble vurdert ble det ikke benyttet indekser basert på fri flyt.

Malaysia er kvalifisert for innlemming i referanseporteføljen ut fra de fastsatte kriteriene, men er likevel ikke anbefalt tatt inn. Dette skyldes at Norges Bank mener det bør være større margin mellom kravet for inkludering og markedets faktiske størrelse, for å redusere sannsynligheten for at markedet igjen faller utenfor porteføljen. Finansdepartementet støtter denne vurderingen.

Følgende nye land oppfyller kravene til å bli inkludert i landlisten for *obligasjonsmarkeder*: Mexico, Polen, Sør-Afrika, Sør-Korea, Tsjekkia og Ungarn.

Etter Norges Banks vurdering vil ikke en utvidelse av referanseporteføljen for obligasjonsinvesteringer medføre noen klar gevinst for porteføljens avkastning og/eller risiko, og banken anbefaler derfor ingen endring i referanseporteføljen for obligasjonsinvesteringer.

Finansdepartementet tar sikte på å endre landlisten og referanseporteføljen i tråd med bankens anbefalinger.

Island og Kypros er i dag de eneste europeiske landene som er definert som utviklede markeder og som ikke er med i Petroleumsfondets landliste. Dette har hatt sin bakgrunn i at disse markedene er små. Finansdepartementet tar sikte på at også disse landene inkluderes i landlisten for fondets aksje- og obligasjonsinvesteringer, men at referanseporteføljen ikke endres som følge av dette.

Landlisten endres fra 1. januar 2004, mens dato for endringer i referanseporteføljen for aksjer fastsettes etter nærmere drøfting med Norges Bank.

Boks 3.5 gir en samlet oversikt over landlisten for Petroleumsfondet som vil bli gjort gjeldende fra 1. januar 2004.

3.5.1.5 Etske retningslinjer

Utvalget som skulle foreslå etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond, overleverte sin utredning 25. juni 2003. Utvalget bygger sin tilrådning på to grunnlag:

- «Petroleumsformuen er et virkemiddel for å sikre kommende generasjoner en rimelig andel av landets oljerikdom. Denne finansformuen må forvaltes slik at den gir god avkastning på lang sikt, som er avhengig av en

Boks 3.5 Landliste og referanseportefølje for Petroleumsfondet

Landlisten for Petroleumsfondets investeringer (nye land er kursivert)

Landlisten for aksjeinvesteringer:

Europa: Belgia, Danmark, Finland, Frankrike, Hellas, Irland, Italia, Nederland, Portugal, Spania, Storbritannia, Sveits, Sverige, Tyrkia, Tyskland, Østerrike, *Island, Kypros, Polen, Tsjekkia og Ungarn.*

Amerika: Brasil, Canada, Mexico, USA og *Chile.*

Asia og Oceania: Australia, Hong Kong, Japan, New Zealand, Singapore, Sør-Korea, Taiwan, Thailand, *Filippinene, India, Indonesia, Kina og Malaysia.*

Midt-Østen og Afrika: *Israel og Sør-Afrika*

Landlisten for obligasjonsinvesteringer:

Europa: Belgia, Danmark, Finland, Frankrike, Hellas, Irland, Italia, Nederland, Portugal, Spania, Storbritannia, Sveits, Sverige, Tyskland, Østerrike, *Island, Kypros, Polen, Ungarn og Tsjekkia.*

Amerika: Canada, USA og *Mexico.*

Asia og Oceania: Australia, Hong Kong, Japan, New Zealand, Singapore og *Sør-Korea.*

Afrika: *Sør-Afrika.*

Referanseporteføljen for Petroleumsfondets investeringer (nye land er kursivert)

Følgende land inngår i referanseporteføljen for aksjeinvesteringer:

Europa: Belgia, Danmark, Finland, Frankrike, Hellas, Irland, Italia, Nederland, Portugal, Spania, Storbritannia, Sveits, Sverige, Tyskland og Østerrike.

Amerika: Brasil, Canada, Mexico og USA.

Asia og Oceania: Australia, Hong Kong, Japan, New Zealand, Singapore, Sør-Korea og Taiwan.

Afrika: *Sør-Afrika*

Følgende land inngår i referanseporteføljen for obligasjonsinvesteringer:

Europa: Belgia, Danmark, Finland, Frankrike, Hellas, Irland, Italia, Nederland, Portugal, Spania, Storbritannia, Sveits, Sverige, Tyskland og Østerrike.

Amerika: Canada og USA.

Asia og Oceania: Australia, Japan, New Zealand og Singapore.

bærekraftig utvikling i økonomisk, økologisk og sosial forstand. Fondets finansielle interesser skal styrkes ved at eierposisjoner fondet har, brukes for å fremme en slik bærekraftig utvikling.

- Petroleumsfondet skal ikke foreta investeringer som utgjør en uakseptabel risiko for at fondet medvirker til uetiske handlinger eller unnlater som for eksempel krenkelsers av grunnleggende humanitære prinsipper, grove krenkelsers av menneskerettighetene, grov korrupsjon eller alvorlige miljøødeleggelser.»

Utvalget foreslår en treleddet strategi for å ivareta fondets etiske forpliktelser.

For det første foreslår utvalget å benytte fondets påvirkningsmuligheter overfor selskaper hvor det eier aksjer, i større grad enn i dag. Mens det i dag er lagt til grunn at Norges Bank bare skal *utøve*

eierrettigheter der det er nødvendig for å sikre fondets økonomiske interesser, har utvalget lagt opp til en mer aktiv bruk av virkemiddelet. Formålet med eierskapsutøvelsen er fortsatt å sikre fondets finansielle interesser. Utvalget argumenterer for at det for en investor som har en lang investeringshorisont og er bredt plassert i aksjemarkedet, ofte vil være et sammenfall mellom etiske hensyn og finansielle hensyn. Utvalget foreslår å basere eierskapsutøvelsen på FN's Global Compact og OECDs retningslinjer for multinasjonale selskaper.

Det er allerede etablert en *uttrekksmekanisme* for å sikre at Petroleumsfondets investeringer ikke er i strid med Norges folkerettslige forpliktelser. Utvalget foreslår å utvide denne uttrekksmekanismen slik at ikke bare investeringer som kan føre til folkerettsbrudd for Norge, rammes. Utvalget legger til grunn at det å eie aksjer eller obligasjoner i et selskap som kan forventes å begå grovt uetiske

handlinger, kan anses som medvirkning til disse handlingene. Utvalget skriver:

«Uttrekk av selskaper fra investeringsuniverset vil kunne foretas hvis for eksempel hensynet til etikk er på kollisjonskurs med hensynet til best mulig avkastning på fondets investeringer, eller hvor det ikke er nevneverdig håp om å kunne endre de uetiske forholdene ved etisk eierskap. I slike tilfeller er den eneste mulighet til å unngå medvirkning å selge seg ut. Eksempler på slike uetiske forhold er medvirkning til grove brudd på menneskerettighets- og arbeidsrettighetsstandarder, grov korrupsjon og bevisste eller grovt alvorlige miljøskader.»

Utvalget ser uttrekk fra et selskap som en mekanisme for å unngå å medvirke til en etisk uakseptabel praksis. Dette tilsier at vurderingen av uttrekk bygger på selskapets strategi og praksis framover i tid. Hensikten med å trekke seg ut av et selskap er å unngå å bli medansvarlig for uetiske handlinger selv.

Man bør ifølge utvalget ikke måtte bevise at selskaper har forbrutt seg mot etiske normer for å trekke seg ut av et selskap, samtidig som man ikke kan forlange en garanti for at Petroleumsfondet kun skal ha eierandeler i selskaper med en etisk uangripelig atferd. Utfordringen ligger ifølge utvalget i å balansere mellom disse to ytterpunktene.

Som et tredje tiltak foreslår utvalget å filtrere fondet for selskaper som selv eller gjennom enheter de kontrollerer, produserer våpen som ved normal anvendelse bryter med grunnleggende humanitære prinsipper. Petroleumsfondet er allerede filtrert for selskaper som produserer kjemiske og biologiske våpen samt antipersonell landminer. I tillegg foreslår utvalget å filtrere fondet for selskaper som produserer våpen med ikke-detekterbare fragmenter, brannvåpen, blindende laservåpen, kjernevåpen og klasebomber. Utvalget anbefaler at muligheten for å legge til nye våpen- eller ammunisjons typer til en slik utelukkelse holdes åpen. Utvalget begrunner skillet mellom filtrering og uttrekk til dels med at datatilgangen vil være enklere for selskapers produkter enn for selskapers handlinger. Det ligger også en symbolsk påpekning av særlig uetisk atferd i dette skillet. Utvalget skriver:

«Når filtrering er valgt fremfor uttrekk, er dette også en måte å peke på produksjon som det under enhver omstendighet vil være galt å medvirke til. Utvalget er klar over at en trolig vil finne svært få selskaper når en filtrerer porteføljen etter disse kriteriene.»

Organisatorisk mener utvalget at Norges Bank bør ha ansvaret for eierskapsutøvelsen, mens Fi-

nansdepartementet bør ha ansvaret for avgjørelser om uttrekk og negativ filtrering. Utvalget foreslår å erstatte dagens folkerettsråd med et etikk- og folkerettsråd med utvidede oppgaver. I dagens uttrekksmekanisme er det lagt opp til at Folkerettsrådet vurderer konkrete saker etter anmodning fra Finansdepartementet. Utvalget foreslår at Etikk- og folkerettsrådet kan ta opp saker på eget initiativ, og at dette rådet selv er ansvarlig for å innhente informasjon til beslutningene om uttrekk og filtrering.

Finansdepartementet har sendt utvalgets rapport ut på høring med frist til 1. januar 2004. Blant annet på grunnlag av utvalgets rapport og høringsuttalelser vil Regjeringen legge saken fram for Stortinget i Revidert nasjonalbudsjett 2004.

Regjeringen varslet i Revidert nasjonalbudsjett 2003 at Finansdepartementet hadde engasjert det svenske selskapet Caring Company/Etikanalytikerna (CCEA) til å undersøke om det fantes selskaper i Petroleumsfondets portefølje som var involvert i produksjon av landminer, kjemiske eller biologiske våpen eller hadde virksomhet i strid med FNs barnekonvensjons artikkel 34 og 35 om bl.a. seksuell utnyttelse av barn, eller ILO-konvensjon nr. 182 om de verste former for barnarbeid. For eventuelt å finne selskaper som bryter disse konvensjonene har CCEA utviklet en rutine som de kaller Global Ethical Standard (GES-metoden). CCEAs rapport forelå 30. mars i år. Regjeringen varslet videre i Revidert nasjonalbudsjett 2003 at en ville avvente behandlingen av rapporten til Petroleumsfondets Folkerettsråd hadde vurdert den.

Petroleumsfondets Folkerettsråd var svært kritisk til CCEAs rapport. I sin konklusjon skriver Folkerettsrådet:

«Folkerettsrådet kan på bakgrunn av ovenstående ikke se at CCEA har dokumentert at de omtalte selskapene har utøvet aktivitet i strid med de internasjonale forbudene mot antipersonellminer, kjemiske og biologiske våpen, seksuell utnyttelse av barn eller de verste former for barnarbeid. Vi kan ikke se at GES-metoden, egner seg i særlig grad for å avdekke brudd på slike forbud, og det ser heller ikke ut til at GES-metoden, slik den er beskrevet i CCEAs rapport, faktisk er brukt av CCEA i deres vurderinger av ovenstående spørsmål.»

Folkerettsrådets notat ligger på Finansdepartementets nettside (www.odin.dep.no/fin). Finansdepartementet har ikke funnet grunn til å utelukke selskaper fra Petroleumsfondet på grunnlag av CCEAs anbefalinger. To av de tre selskapene CCEA anbefaler å utelukke, er allerede vurdert av Folkerettsrådet. Det ene er utelukket, mens det andre er beholdt i fondet fordi Folkerettsrådet ikke

mente det kunne være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser å investere i selskapet.

Finansdepartementet har sagt opp avtalen med Caring Company/Etikanalytikerna. I lys av at Stortinget skal behandle etiske retningslinjer for Petroleumsfondet i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2004, tar Finansdepartementet ikke sikte på å engasjere en ny konsulent til å gjennomgå Petroleumsfondets portefølje nå.

3.5.2 Folketrygdfondet

3.5.2.1 Folketrygdfondet

Folketrygdfondet ble opprettet i forbindelse med innføringen av folketrygden i 1967. Folketrygdfondet er imidlertid 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 har rettslig status som offentlig fond. Staten har, i egenskap av å være Folketrygdfondets eier, eierrådighet over fondet. Finansdepartementet er ansvarlig for oppfølgingen av fondet, herunder resultatoppfølging, samt å påse at fondet etterfølger de retningslinjer og plasseringsrammer som er fastsatt av Stortinget og Finansdepartementet. Fondet rapporterer sine resultater til Finansdepartementet, og Stortinget informeres 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. 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 retningslinjene 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 gjøres på børser i Danmark, Finland og Sverige. 2,5 pst. av den samlede aksjerammen kan plasseres i unoterte aksjer i Norge. Unoterte aksjer skal være notert på den såkalte OTC-listen, som administreres av Norges Fondsmeglerforbund.

Folketrygdfondets kapital utgjorde 136 mrd. kroner ved utgangen av 2002, målt til markedsverdi. Av dette utgjorde plasseringer i egenkapitalinstrumenter 20 mrd. kroner. Knapt 68 pst. av fondets verdipapirportefølje var plassert i stats- og

statsgaranterte instrumenter, og av dette utgjorde kontolån til staten det meste.

Folketrygdfondet oppnådde en avkastning på 1,8 pst. i 2002. Over de siste fem år har fondet gjennomsnittlig hatt en årlig nominell avkastning på totalkapitalen på 4,1 pst.

3.5.2.2 Fastsettelse av rammer for ikke-statlige plasseringer

Folketrygdfondets plasseringsretningslinjer vedtas av Stortinget (Folketrygdfondets reglement). I henhold til § 9 i reglementet kan Kongen gi nærmere retningslinjer for fondet. Denne adgangen er delegert til Finansdepartementet ved kongelig resolusjon av 17. januar 1992. Slike eventuelle nærmere regler skal i henhold til St.prp. nr. 69 (1990–91) «være av generell karakter, f. eks. ved kvantitative samlede rammer for virksomheten.»

Med hjemmel i § 9 fastsetter Finansdepartementet hvert år en ramme for Folketrygdfondets beholdningsøkning i private og kommunale verdipapirer. Dette er en årlig beløpsramme for økning i fondets samlede beholdning av ikke-statlige plasseringer målt som endringen fra 31.12 et gitt år til samme dato neste år.

Finansdepartementet vil, etter initiativ fra Folketrygdfondet, endre dagens system for fastsettelse av ramme for ikke-statlige papirer. Dette innebærer at den årlige beløpsrammen erstattes med en øvre grense for hvor stor andel av fondet som kan være plassert i ikke-statlige papirer. Rammene er forutsatt å vare over flere år. Det nye systemet vil med dette være bedre tilpasset den styringsstrukturen som nå er etablert for Folketrygdfondet.

Rammene vil også etter omleggingen være kvantitative rammer for fondets plasseringer, og slik sett falle innenfor hjemmelsgrunnlaget for reglementets § 9. Det er derfor etter Finansdepartementets mening ikke behov for endringer i reglementet som følge av den skisserte omlegging av systemet for fastsettelse av rammer for ikke-statlige plasseringer.

3.5.2.3 Tilsettinger m.v.

Det legges opp til en endring i Reglement for Folketrygdfondet av 20. juni 1997 § 4. Endringen innebærer at tjenestemenn i Folketrygdfondet, med unntak av administrerende direktør og ledere som rapporterer til administrerende direktør, i fremtiden vil kunne bli ansatt av et eget tilsetningsutvalg, mens de tidligere er blitt ansatt av styret. Etter departementets vurdering hører ansettelser på et slikt nivå naturlig hjemme blant administrasjonens opp-

gaver. Reglementets § 4 er også endret slik at Finansdepartementet heretter bare mottar endringer i lønns- og arbeidsbetingelser til orientering, mens de tidligere ble forelagt til godkjenning.

3.6 Sysselsettingspolitikken

Sysselsettingspolitikken skal møte to hovedutfordringer. Den ene er å motvirke den stigende ledigheten og hindre at arbeidsledige støtes ut av arbeidsstyrken. Regjeringen legger vekt på å innrette arbeidsmarkedspolitikken slik at den i størst mulig grad bidrar til overgang fra ledighet til arbeid. Det viktigste i så måte er tettere oppfølging av ledige og sterkere vekt på krav til søkeaktivitet fra den enkelte arbeidssøker.

Den andre utfordringen er å opprettholde en stor arbeidsstyrke. Den demografiske utviklingen alene medfører at forsørgerbyrden til den yrkesaktive delen av befolkningen vil øke sterkt framover. For å sikre vekstevnen i norsk økonomi og dermed grunnlaget for velferdsordningene er det avgjørende å opprettholde en høy arbeidsstyrke. Dette krever bl.a. at velferdsordningene stimulerer til deltakelse i arbeidslivet og ikke til passivitet.

3.6.1 Aktiv arbeidsmarkedspolitikk

Regjeringens hovedstrategi mot økende ledighet er å stimulere til aktiv jobbsøking. Virkemidlene er bedre informasjon, rådgivning og oppfølging av den enkelte arbeidssøker. I den første ledighetsfasen vil Aetat informere og veilede om arbeidsmuligheter og jobbsøking. Aetats nettbaserte jobbsøkingstjenester er et viktig tilbud til mange ledige.

For ledige som ikke lykkes med å komme i arbeid på egen hånd, vil det kunne være nødvendig med tettere oppfølging fra Aetat og jobbsøkertrening, bl.a. i jobbklubber. For å sikre at arbeidssøkere er aktive jobbsøkere, vil det bli stilt krav til aktivitet fra den arbeidssøkende, for eksempel dokumentasjon av jobbsøkingssatferd, oppmøte til konsultasjon på arbeidskontoret, utarbeiding av handlingsplan og deltakelse på arbeidsmarkedstiltak. Erfaringer fra andre land, dokumentert bl.a. gjennom OECD-studier, viser at egenaktivitet og tett oppfølging fra arbeidsmarkedsetaten øker sjansen for at ledige kommer over i ordinært arbeid jf. boks 3.6. For å styrke Aetats rådgivning og oppfølging av arbeidssøkere er bemanningen i Aetat økt med om lag 13 pst. i inneværende år, tilsvarende 420 årsverk.

I lys av utviklingen på arbeidsmarkedet ble det i løpet av 2003 vedtatt å øke nivået på de ordinære ar-

beidsmarkedstiltakene til 12 150 plasser som gjennomsnitt for andre halvår 2003. Det innebærer at det gjennomsnittlige nivået på de ordinære arbeidsmarkedstiltakene ble økt fra 9 900 plasser i 2002 til om lag 11 000 plasser i 2003. For 2004 foreslås et nivå på de ordinære arbeidsmarkedstiltakene på om lag 12 300 plasser, dvs. noe høyere enn nivået i andre halvår 2003. Dette innebærer at rundt 50 000 arbeidssøkere vil få tiltaksplass i løpet av 2004. I lys av strategien med økt vekt på jobbsøkingssaktiviteter tidlig i ledighetsfasen, vil arbeidsmarkedstiltak nå settes inn på et senere tidspunkt i ledighetsforløpet. Dette innebærer at tiltaksnivået vil være lavere nå enn under lavkonjunkturen på begynnelsen av 1990-tallet. En lavere andel langtidsledige enn på begynnelsen av 1990-tallet trekker i samme retning.

I tillegg til å gjøre bruk av korte jobbsøkerorienterte tiltak som jobbklubber, vil en legge vekt på å tilby kvalifisering eller arbeidstrening for ledige som har behov for dette. Langtidsledige, innvandrere og ungdom er særlig prioriterte grupper. Det vil bare unntaksvis være aktuelt å nytte Bedriftsintern Opplæring (BIO) og midlertidige sysselsettingstiltak som KAJA. Erfaringen har vist at dette er kostbare tiltak med liten effekt på arbeidslediges overgang til ordinært arbeid.

Regjeringen foreslår å øke nivået for spesielle arbeidsmarkedstiltak for yrkeshemmede med om lag 550 plasser fra 2003 til 2004. Dette gir et samlet tiltaksnivå for yrkeshemmede på om lag 22 450 plasser i 2004. Dette betyr at om lag 45 000 yrkeshemmede vil få tiltaksplass i løpet av året. Rammen for tiltak for yrkeshemmede gir et godt grunnlag for å møte den økte tilstrømmingen av yrkeshemmede og tilby målrettede tiltak til disse. En vil legge vekt på individuell tilpasning av attføringsløp og sette krav til arrangører av attføringstiltak. Personer med restarbeidsevne vil gjennom arbeidstrening og kvalifisering i ordinært arbeid gis mulighet til å realisere denne.

En vil bistå yrkeshemmede arbeidssøkere med sikte på at disse snarest mulig kan gå over i ordinært arbeid etter gjennomført attføring. Yrkeshemmede møter imidlertid fortsatt mange barrierer mot å få egnet arbeid selv om de er kvalifisert for det. I tillegg til den bistand Aetat kan gi, er det derfor nødvendig med holdnings- og tilretteleggingstiltak fra arbeidsgivernes side. Regjeringen vil fremlegge en særskilt handlingsplan for rekruttering av flere yrkeshemmede til offentlig sektor, og i forbindelse med evaluering av intensjonsavtalen for et inkluderende arbeidsliv vil yrkeshemmedes muligheter i det private arbeids- og næringsliv bli tillagt spesiell vekt.

Boks 3.6 Nyere forskning om arbeidsmarkedstiltak – hva virker?

Det er i løpet av det siste tiåret forsket mye på effekten av arbeidsmarkedstiltak. OECD-sekretariatet har nylig gjennomført en studie som oppsummerer en rekke internasjonale og nasjonale studier av arbeidsmarkedstiltak og forsøker å identifisere det som finnes av robuste resultater.¹ Norske forskningsresultater er i stor grad sammenfallende med resultatene fra OECDs studie, jf. bl.a. Raaum, Røed og Torp (2002).² Et mulig unntak hvor norske studier trekker i en litt annen retning enn de internasjonale studiene, gjelder vurderinger av lønnstilskudd til private bedrifter og offentlig sysselsettingstiltak. De viktigste konklusjonene i OECD-studien er:

- Mens mange av politikkanbefalingene fra noen år tilbake fokuserte på behovet for kvalifiseringstiltak for å koble arbeidssøkere og ledige stillinger, vektlegger OECD i sine anbefalinger nå i større grad betydningen av arbeidssøkernes egen atferd, oppfølging av arbeidsledige og bruk av virkemidler som skiller reelle og ikke-reelle arbeidssøkere. Studier viser at tiltak som sikter mot å assistere den ledige i jobbsøkeprosessen, som rådgivning og veiledning, krav til dokumentasjon av jobbsøkeradferd eller krav om deltakelse på jobbsøkerkurs, øker overgangen fra ledighet til arbeid.
- Evalueringsstudier av arbeidsmarkedsoptøring (av typen AMO-kurs) gir et blandet bilde. Resultatene er gjennomgående best for voksne kvinner, mindre positive for voksne menn og dårligst for ungdom. Studier viser at AMO-kurs har best virkning når de er klart yrkesrettet.
- Deltakelse på arbeidsmarkedstiltak kan medføre redusert søkeaktivitet blant deltakerne og bidra til «innlåsing» av ledige på tiltak. Studien anbefaler at arbeidsmarkedstiltakene utformes og praktiseres på en slik måte at jobbsøkingen stimuleres. Tiltak bør generelt ikke tilbys arbeidssøkerne før noen måneder ut i ledighetsperioden, og en bør stimulere til jobbsøking også under deltakelse på tiltaket.
- De fleste evalueringsstudier viser at effekten av ungdomstiltak på sannsynligheten for overgang fra ledighet til jobb er liten. Studien peker også på at manglende motivasjon for å jobbe synes å være særlig utbredt blant ungdom med en svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Tiltak som påvirker motivasjonen blant ledig ungdom til arbeid og videre utdanning er derfor viktig.
- Tiltaksplasser i privat sektor (lønnssubsidier) kan jevnt over vise til mer positive resultater enn andre tiltak. For slike tiltaksplasser kan imidlertid risikoen for fortrenkning være stor, dvs. at en ikke skaper nye jobber men kun fordeler eksisterende jobber annerledes mellom arbeidsledige. Hvis den aktuelle personen hadde blitt ansatt også uten tiltaket, representerer tiltaket i tillegg subsidiering av arbeidsgiver uten at det er noen kompensierende gevinst for samfunnet. Ifølge OECD-studien kan imidlertid slike tiltak i sum bidra til en viss nettojobbskaping samtidig som deltakelse på slike tiltak kan hindre utstøting av langtidsledige.
- De fleste studier av tiltaksjobber i offentlig sektor konkluderer med at slike tiltak i liten grad har bidratt til å bringe deltakerne over i ordinært arbeid. Slike tiltak er i tillegg blant de mest kostbare. Det har vært en trend i OECD-landene i retning av å redusere bruken av denne type tiltak. Studien anbefaler at en minimerer bruken av offentlige sysselsettingstiltak.

Raaum, Røed og Torp stiller spørsmål ved den «konsensus» som er i ferd med å danne seg i den internasjonale litteraturen om at tiltaksplasser i privat sektor (lønnstilskudd) er tiltak med største effekt for deltakerne, mens sysselsettingstiltak i offentlig sektor er det minst effektive. De peker på at personer som kommer inn på offentlige sysselsettingstiltak synes å være personer med lavere jobbsannsynlighet enn personer som kommer inn på lønnstilskudd. De peker også på at sysselsettingstiltak oftest er et alternativ til passive dagpengeutbetalinger, mens lønnstilskudd i større grad er et formidlingstiltak, dvs. et forsøk på å få jobbsøkeren direkte ut i en varig jobb. De tror i tillegg at problemet med fortrenkning og for sterk subsidiering er spesielt stort ved lønnstilskudd til private bedrifter. I den grad offentlige sysselsettingstiltak skal nyttes, understreker Raaum, Røed og Torp imidlertid at slike tiltak ikke bør framstå som for «attraktive». Den særnorske ordningen med tariffønn for offentlige sysselsettingstiltak bør etter deres vurdering avvikles og erstattes med en lavere økonomisk kompensasjon.

¹ Martin and Grubb: What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies, Working Paper 2001:14 IFAU

² Raaum, Røed og Torp: Riktig satsing i arbeidsmarkedspolitikken?, Norsk Økonomisk Tidsskrift 116 (2002)

Det er satt i gang et arbeid for å innføre nye finansieringsformer i arbeidsmarkedspolitikken. For å øke effektiviteten i Aetat har Arbeids- og administrasjonsdepartementet innført aktivitets- og resultatbasert finansiering for enkelte deler av Aetats produksjon, bl.a. ved kartlegging og vurdering av behovene til yrkeshemmede. Det er også iverksatt forsøk med resultatbasert finansiering ved kjøp av ulike arbeidsmarkedstjenester fra private leverandører. Dette gjelder formidling fra ledighet til jobb av utsatte grupper på arbeidsmarkedet, formidling av ventelønnsinntakere til jobb og formidling av deltakere på jobbkubb til jobb. På bakgrunn av erfaringer med og evaluering av de forsøk som er iverksatt, vil en vurdere å innføre nye finansieringsformer innen flere områder av arbeidsmarkedspolitikken.

3.6.2 Regelverket for permittering, midlertidig ansettelse og arbeidsleie

Stortinget vedtok i juni 2003 endringer i lov om lønnsplikt og folketrygdloven, som ga Regjeringen adgang til ved forskrift å forlenge permitteringsperioden med rett til dagpenger innen bestemte næringer. Arbeids- og administrasjonsdepartementet fastsatte på denne bakgrunn forskrift som utvider permitteringsperioden med rett til dagpenger fra 26 uker til inntil 42 uker i løpet av en 18 måneders periode for enkelte næringer, bl.a. verftsindustrien, bygg- og anleggsnæringen og hotell- og restaurantnæringen. Forskriften gjelder fram til 1. november 2003, og vil bli forlenget til 31. desember 2003.

Permitteringsordningen bør i hovedsak forbeholdes situasjoner der virksomhetene opplever reelt sett uventede og midlertidige endringer i aktiviteten. Fall i aktiviteten som tilsier permittering på opp mot 42 uker, vil sjelden kunne karakteriseres som midlertidige. Ordningen benyttes i dag regelmessig av mange bedrifter, noe som kan tyde på at det i et visst omfang finner sted en tilpasning der bedriftens lønnskostnader veltes over på trygdesystemet. Erfaringen viser at permittering kan være et skritt på veien til oppsigelse og ledighet. En lang trygdeperiode og kort arbeidsgiverperiode i permitteringsordningen kan bidra til å låse inn arbeidskraft i ulønnsomme bransjer og virksomheter og dermed til å øke den gjennomsnittlige ledighetsperioden for denne gruppen arbeidstakere.

For å gjøre permitteringsordningen mer målrettet foreslår Regjeringen at arbeidsgiverperioden med lønnsplikt økes fra 3 til 30 dager. Det er problematisk i forhold til statsstøtteregele i EØS-avtalen å gi permitterte arbeidstakere i enkelte nærin-

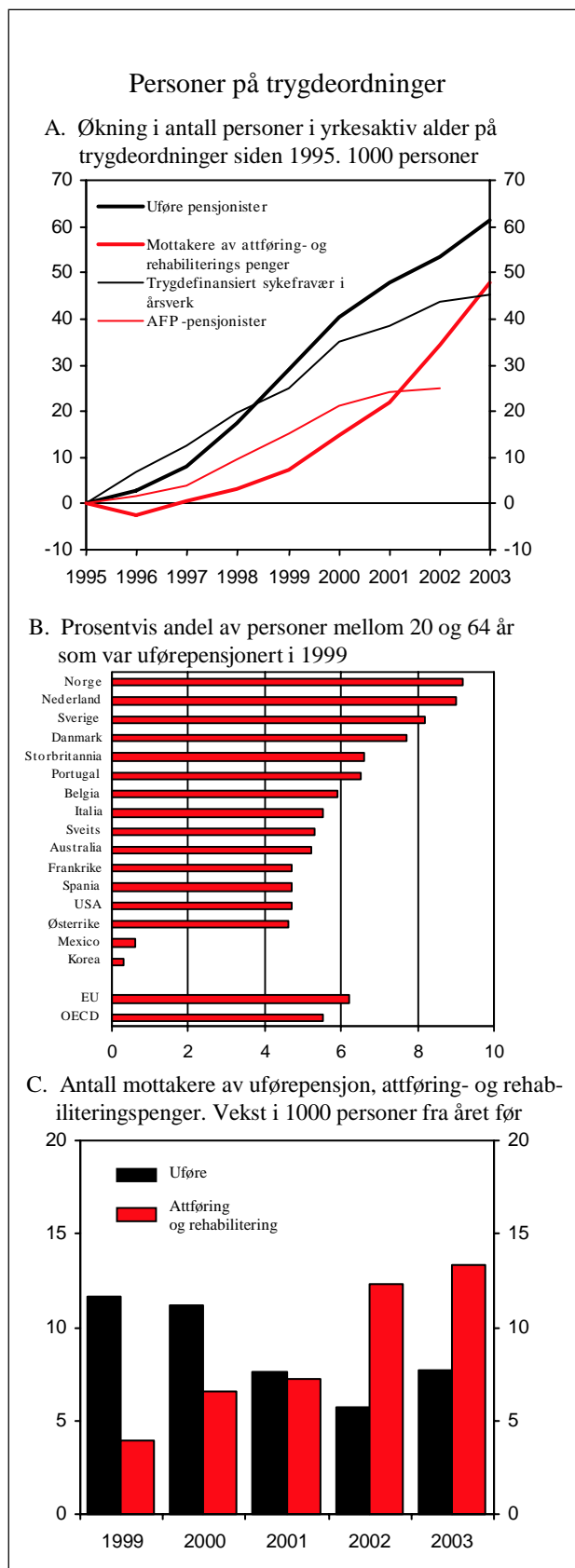
ger videre adgang til å motta dagpenger enn i andre næringer. En foreslår derfor å fjerne adgangen som i dag gjelder for bestemte næringer, til å forlenge permitteringsperioden med rett til dagpenger ut over 26 uker.

Samtidig som en foreslår endringer i permitteringsregelverket, er det ønskelig å gjøre det lettere for næringslivet å ta på seg spesielle tidsbegrensede oppdrag og håndtere arbeidstopper og sesongmessige svingninger. Regjeringen foreslår derfor å endre i arbeidsmiljølovens regler om midlertidig ansettelse ved at det innføres en generell adgang til å ansette arbeidstakere midlertidig i inntil 12 måneder over en periode på tre år. Erfaring viser at mulighet til midlertidig ansettelse letter inngangen til arbeidsmarkedet for nykommere og grupper som har en svak tilknytning til arbeidslivet. Etter modell av det som gjelder for staten gjennom tjenestemannsloven, foreslår Regjeringen i tillegg en skjønnsmessig adgang til midlertidig ansettelse der arbeidstaker bare trengs for et bestemt oppdrag.

Bruk av innleid arbeidskraft er et alternativ til bruk av midlertidig ansatte. Adgangen til å leie inn arbeidstakere fra virksomheter som har utleie som formål, er regulert på samme måte som adgangen til å ansette midlertidig. Når adgangen til å ansette midlertidig utvides, vil derfor også adgangen til å leie inn utvides tilsvarende. Dette vil øke fleksibiliteten i arbeidsmarkedet og kan bidra til at utsatte grupper på arbeidsmarkedet får økte muligheter til å prøve seg i arbeidslivet.

3.6.3 Tiltak for å sikre et høyt, effektivt arbeidstilbud

Det er bekymringsfullt at stadig flere personer gjennom det siste tiåret har gått ut av arbeidslivet og over på ulike velferdsordninger, som uførepensjon, rehabilitering, attføring og AFP-pensjon, jf. figur 3.13 A. I tillegg har sykefraværet økt kraftig siden 1994, og bidratt til en betydelig reduksjon i det effektive arbeidstilbudet. Nesten hver femte nordmann i yrkesaktiv alder har i dag stønad fra det offentlige, gjennom en av de ovennevnte trygdeordningene, som viktigste kilde til livsopphold. Dette utgjør en betydelig kostnad for samfunnet både i form av tapt arbeidsinnsats og høye offentlige utgifter. En varig reduksjon av arbeidsstyrken med 7 pst., for eksempel gjennom lavere avgangsalder eller kortere arbeidstid, vil redusere vår framtidige verdiskaping like mye som om hele petroleumsformuen ble borte. Til sammenlikning er nå 10 pst. av befolkningen i yrkesaktiv alder uførepensjonert.



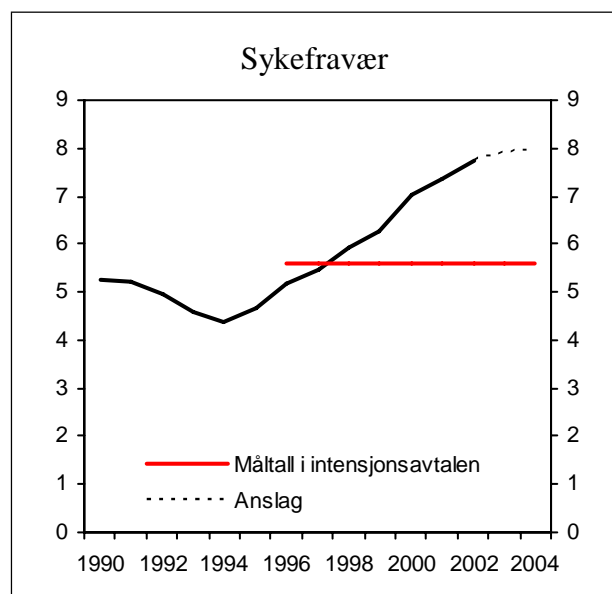
Figur 3.13 Personer på trygdeordninger

Kilde: Rikstrygdeverket, Aetat, OECD og Finansdepartementet.

Utviklingen i sykefraværet

Sykefraværet har vokst jevnt de siste ti årene, jf. figur 3.14. I annet kvartal 2003 var sykefraværet, målt som andel av avtalte dagsverk for alle arbeidstakere, kommet opp i nesten 8 pst. På slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet falt sykefraværet samtidig som ledigheten økte kraftig. Denne sammenhengen ser imidlertid ut til å ha virket svakere i den nåværende lavkonjunktoren. Til tross for at arbeidsledigheten har økt de siste årene, har sykefraværet fortsatt å vokse.

Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv har som målsetting å redusere sykefraværet med 20 pst. fra nivået i 2. kvartal 2001 innen utgangen av 2005. I tillegg har avtalen som mål å øke yrkesaktiviteten blant personer med redusert funksjonsevne og øke den reelle pensjoneringsalderen. Utviklingen i sykefraværet siden intensjonsavtalen ble inngått innebærer at sykefraværet må reduseres med mer enn 30 pst. i løpet av de neste to årene for at målsettingen i avtalen skal oppfylles. Intensjonsavtalen løper ut i 2005, og skal evalueres etter 2. kvartal 2003. Internasjonale erfaringer og sammenlikninger, jf. boks 3.7, vil i denne sammenheng kunne være nyttige for å belyse utviklingen i sykefraværet og effekten av ulike tiltak for å redusere dette. Dersom evalueringen viser at det ikke er mulig å nå de operative mål for avtaleperioden med de avtalte virkemidler, opphører avtalen, med mindre partene blir enige om noe annet. Foreløpige data over sykefravær og sysselsettingsnivå hos funk-

Figur 3.14 Sykefravær i prosent av avtalte dagsverk for alle arbeidstakere¹

¹ For periodene 1990–2000 og 2003–2004 er det lagt til grunn samme utvikling i sykefraværsprosenten som i det trygdefinansierte sykefraværet.

Kilde: Rikstrygdeverket, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Boks 3.7 Utviklingen i sykefraværet i utvalgte land

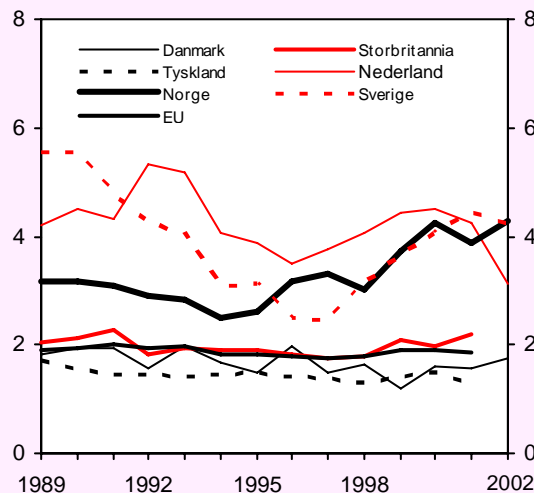
I Sverige har Ekspertgruppen for studier i offentlig økonomi (ESO) foretatt en kartlegging av sykefraværet i flere land.¹ ESO finner at sykefraværet i både Norge, Sverige og Nederland har vært høyere og også variert mer enn i andre europeiske land de siste 20 årene, jf. figur 3.15. I 2002 var sykefraværet i Norge over dobbelt så høyt som gjennomsnittet for EU-landene.

Både i Norge og Sverige har sykefraværet i stor grad variert med konjunkturutviklingen. I Sverige økte arbeidsledigheten fra snaut 2 pst. i 1990 til nesten 10 pst. av arbeidsstyrken i 1997. I den samme perioden falt sykefraværet markert. I lys av det bedre arbeidsmarkedet de siste årene har imidlertid sykefraværet økt sterkt i Sverige. I Norge har det vært en liknende utvikling i sykefraværet. I Nederland har også sykefraværet variert med situasjonen på arbeidsmarkedet. På slutten av 1990-tallet økte sykefraværet kraftig samtidig som ledigheten avtok markert.

I tillegg til konjunkturer og forskjeller i ledighetsnivå peker ESO på andre faktorer som kan forklare forskjeller i sykefraværet mellom land:

- Sykefraværet øker med alderen, og land som har høy yrkesdeltakelse, særlig blant eldre, vil derfor kunne ha noe høyere totalt sykefravær enn land med lavere yrkesdeltakelse blant eldre. Både Norge og Sverige har høy yrkesdeltakelse blant eldre.
- I de fleste land har kvinner høyere sykefravær enn menn. I land hvor yrkesdeltakelsen blant kvinner er høy, slik som i Norge og Sverige, vil derfor sykefraværet kunne være noe høyere enn i land med lavere yrkesdeltakelse blant kvinner.
- Regelverkets utforming kan ha betydning for størrelsen på sykefraværet. Tilgjengelige data tyder på at vilkårene er særlig gunstige i Norge, Sverige og Nederland, hvor sykefraværet gjennomgående har vært høyere enn i andre land. I Sverige er varigheten på sykefraværsperioden ubegrenset, mens den i de fleste andre land er begrenset til ett år eller mindre. I enkelte land er det en eller flere karensdager, dvs. at arbeidstakeren

Sykefravær i utvalgte land



Figur 3.15 Prosent av alle sysselsatte som har vært fraværende fra arbeid på grunn av sykdom i en uke eller mer¹

¹ Basert på utvalgsundersøkelser.

Kilde: Ekspertgruppen for studier i offentlig økonomi (ESO).

ikke mottar lønn i denne perioden. I Norge har arbeidstakere full lønn under sykdom.² Kompensasjonsgraden for de fleste arbeidstakere i Sverige er 90 pst. I Nederland har de fleste arbeidstakere gjennom kollektive avtaler full lønnskompensasjon ved sykefravær. Danmark har også full kompensasjon, men har samtidig et betydelig lavere tak for hvor stor utbetalingen kan være enn for eksempel Norge.

Sammenlikning av sykefravær mellom land vanskeliggjøres av at det er stor forskjell i utformingen av sykelønnsordningene og andre trygdeordninger. Som studien fra ESO peker på, virker det likevel rimelig at generøse sykelønnsordninger bidrar til et høyt sykefravær.

¹ Ekspertgruppen for studier i offentlig økonomi (ESO), *Den svenska sjukan*, Stockholm 2002

² Folketrygden dekker ved sykefravær 100 pst. av lønn opp til 6G, dvs. vel 340 000 kroner. I tillegg får en stor andel av norske arbeidstakere, bl.a. alle offentlige ansatte, gjennom tariffavtaler full kompensasjon for inntekt ut over 6G.

sjonshemmede indikerer at partene er langt fra å nå målene i avtalen. Regjeringen ønsker å videreføre arbeidet for et mer inkluderende arbeidsliv. En partssammensatt evalueringsgruppe vil legge fram

en samlet evalueringsrapport. På bakgrunn av denne vil Regjeringen i samarbeid med partene i arbeidslivet drøfte det videre arbeidet for et inkluderende arbeidsliv.

Tabell 3.12 Tilstrømming til uførepensjon på 1990-tallet. Antall nye uførepensjonister pr. 1000 personer i aldersgruppen 20–64 år.

	1990	1995	1999
Australia			6,3
Belgia			5,9
Østerrike	5,8	6,7	5,8
Canada			4,3
Danmark	8,6	7,6	5,7
Frankrike			4,8
Italia			7,1
Mexico	0,9	0,4	0,3
Nederland	12,0	7,2	10,4
Norge	10,5	9,1	12,1
Polen	15,3	10,0	7,9
Portugal	7,8	5,8	5,7
Spania	6,2	6,1	5,8
Sverige	10,2	7,6	7,6
Sveits		5,3	6,0
Storbritannia		16,2	12,9
Tyskland	4,8	6,7	5,3
USA	5,4	6,9	6,0
OECD (11) ¹	8,0	6,7	6,6

¹ Uvektet gjennomsnitt for de 11 landene som har data tilgjengelig for alle tre årene.

Kilde: OECD.

Tiltak for å redusere tilgangen til uførepensjon

Gjennom det siste tiåret har det vært en kraftig og vedvarende vekst i antall uførepensjonister. Andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder som var uførepensjonert var høyere i Norge enn i noe annet OECD-land i 1999, jf. figur 3.13 B. En ny studie av uførepensjonssystemer gjennomført av OECD¹ viser bl.a. at Norge hadde en av de høyeste tilstrømningsratene til uførepensjon i OECD-området på 1990-tallet, jf. tabell 3.12. Noe av årsaken til dette kan være at Norge har hatt høyere yrkesdeltakelse blant kvinner og eldre arbeidstakere enn mange andre land. Ifølge OECD-studien kan imidlertid både behandlende leges rolle og utformingen av sykelønnsordningen være viktige forklaringsfaktorer for hvorfor tilstrømningsratene til uførepensjon har vært høyere i Norge enn i andre OECD-land.

Det er de siste årene gjennomført tiltak med sikte på å redusere tilgangen til uførepensjon. I 2000 ble kravet om at attføring skal være forsøkt før uførepensjon kan innvilges skjerpet. Dette har trolig bidratt til å bremse tilgangen av nye uførepensjonister.

Antallet nye uførepensjonister har imidlertid økt på nytt siden årsskiftet 2002/2003. Det har samtidig vært en sterk vekst i antall personer på attføring og rehabilitering i løpet av de to siste årene, slik at veksten i det samlede antall personer på disse trygdeordningene har vart ved, jf. figur 3.13 C.

Regjeringen fremmet i fjor forslag om endringer i uførepensjonsordningen basert på Sandmannutvalgets innstilling. Formålet var å redusere antallet nye uførepensjonister og forebygge varig uførhet. Med utgangspunkt i Regjeringens forslag vedtok Stortinget våren 2003, med virkning fra 1. januar 2004, bl.a. å dele uførepensjonen i en tidsbegrenset og en varig uførepensjon. Tidsbegrenset uførestønad innvilges for en periode på mellom ett og fire år og skal ytes når framtidig arbeidsevne er usikker, samtidig som det er viss mulighet for at stønadsmottakeren kan komme tilbake i arbeid. Gjennom oppfølging i stønadsperioden, og eventuell tilrettelegging i form av attføringstiltak ved revidering av stønaden, er målet at flest mulig skal komme tilbake i arbeid på heltid eller deltid. Hvis stønadsmottakeren ved utløp av den innvilgede stønadsperioden ikke er kommet over i arbeid eller andre ordninger (for eksempel attføring), kan ny tidsbegrenset uførestønad innvilges hvis det vurderes som hensiktsmessig. Den varige uførepensjonen skal som hovedregel bare innvilges personer som er 100 pst. uføre uten utsikter til bedring i arbeidsevnen.

Både våre egne erfaringer og erfaringer fra andre land illustrerer betydningen av kritisk å gå gjennom prosessen som leder fram mot uførepensjon med sikte på å forbedre denne. Regjeringen har som et sentralt mål at flest mulig personer med redusert funksjonsevne skal kunne delta i og beholde sin tilknytning til arbeidslivet. Erfaringen viser at det er svært lite sannsynlig at en person som blir uførepensjonert kommer tilbake til arbeidslivet på et senere tidspunkt. Det er derfor avgjørende at det offentlige virkemiddelapparatet og utformingen av de offentlige stønadsordningene, slik som sykelønn, rehabilitering, attføring og uførepensjon, i størst mulig grad bidrar til å bringe personer tilbake til arbeid. Innføringen av en tidsbegrenset uførestønad er et viktig bidrag i så måte – denne ordningen vil trolig øke muligheten for at uføre personer senere vil kunne gå tilbake til arbeid. Regjeringen vil i tillegg gå igjennom innvilgelsesprosedyrene for uførepensjon med sikte på å fremme eventuelle forslag til endringer i disse i løpet av 2004 slik at flere personer på vei mot uførepensjon i stedet bringes tilbake til arbeidslivet.

¹ OECD, *Transforming Disability into Ability: Policies to Promote Work and Income Security for Disabled People*, 2003.

Endringer i regelverket for attføring

Ytelser til yrkesrettet attføring kan gis til personer som på grunn av sykdom, skade eller lyte har fått sin evne til å utføre inntektsgivende arbeid varig nedsatt, eller har fått sine muligheter til å velge yrke eller arbeidsplass vesentlig innskrenket. For å innvilge slike ytelser må Aetat vurdere yrkesrettet attføring som «nødvendig og hensiktsmessig» for at personen skal kunne komme i arbeid. Personer på attføring mottar attføringspenger som skal finansiere livsopphold samtidig som bestemte utgifter knyttet til attføringen, for eksempel utgifter til skolegang, blir dekket gjennom attføringsstønad. Antall yrkeshemmede har økt kraftig de siste årene, og ved utgangen av august i år var det registrert om lag 78 000 yrkeshemmede i Aetat.

Regelverket for attføring og rehabilitering må etter Regjeringens syn utformes slik at personer innenfor disse ordningene bringes tilbake til arbeid så raskt som mulig. Regjeringen foreslår derfor fra 1. januar 2004 å innføre plikt til å vurdere yrkesrettet attføring så tidlig som mulig etter at bedriftsinterne tiltak er forsøkt, men ikke har ført fram, og senest ved utløp av sykepengeperioden. I tillegg skal det vurderes yrkesrettet attføring på ny etter at en har mottatt rehabiliteringspenger i 6 måneder. Siktemålet er å bidra til å korte ned rehabiliterings- og attføringstiden, øke overgangen til arbeid og redusere tilgangen til uførepensjon.

I dag fatter trygdeetaten vedtak om en person oppfyller de medisinske vilkårene for attføring, mens Aetat ut fra en arbeidsmarkedsfaglig vurdering fatter vedtak om et konkret attføringstiltak er nødvendig og hensiktsmessig. I praksis kan trygdeetaten og Aetat være uenige om i hvilken grad «sykdom, skade eller lyte» innskrenker vedkommendes inntektsevne eller yrkesvalg. For å forenkle saksbehandlingen og redusere ventetiden i overføringsperioden mellom de to etatene, foreslår Regjeringen med virkning fra 1. juli 2004 å samle vedtaksmyndigheten knyttet til attføring i Aetat. Det vil være en fordel for brukerne at én etat foretar hele vurderingen av attføring. Formålet er også å øke fokuset på arbeidsevne framfor sykdomsgrad. Dette kan bidra til raskere gjennomstrømming av personer på rehabilitering og attføring og raskere overgang til arbeid.

I perioden mellom avsluttet attføring og tidspunktet for oppstart i ordinært arbeid er det innenfor dagens regelverk mulig å motta attføringspenger i inntil ett år. Personer som har avsluttet attføring, bør stimuleres til så raskt som mulig å komme over i arbeid. En foreslår derfor å redusere denne perioden til et halvt år.

Utgiftene til attføringsytelser har økt sterkt de senere årene. For å målrette regelverket for attføring og sikre at dette i størst mulig grad bidrar til å bringe yrkeshemmede tilbake til arbeidslivet, foreslår Regjeringen bl.a. følgende endringer:

- *Heve aldersgrensen for å ta i bruk utdanning som attføringsløp fra 22 til 26 år.* Dette vil kunne motvirke at ordningen blir brukt til å finansiere ordinær utdanning. For yrkeshemmede under 26 år, hvor yrkeshemming medfører at den yrkeshemmede er i en vesentlig annen utdanningssituasjon enn annen ungdom, skal det fortsatt gjøres unntak som åpner for å ta i bruk utdanning som attføringstiltak.
- *Begrense varigheten for skolegang som attføringstiltak til tre år.* Det er i dagens regelverk ingen objektive begrensninger på varigheten for å motta ytelser i forbindelse med skolegang under yrkesrettet attføring. For å stimulere til raskere gjennomstrømming av yrkeshemmede foreslås å sette en grense på tre år for skolegang som attføringstiltak. For yrkeshemmede, hvor yrkeshemming gjør det nødvendig med et lengre studieløp, åpnes det for unntak fra varighetsbegrensningen.

Arbeidsinnvandring og EU-utvidelsen

EU-utvidelsen og ny EØS-avtale fra 1. mai 2004 innebærer fri personbevegelse for arbeidstakere fra 10 nye medlemsland i EU og EØS. De nye medlemslandene er Estland, Latvia, Litauen, Polen, Tsjekia, Slovakia, Ungarn, Slovenia, Malta og Kypros. Ingen tidligere utvidelse av EU har vært så omfattende som den som nå skal gjennomføres. EU tilføres gjennom utvidelsen om lag 75 millioner nye statsborgere. Av disse er drøyt 50 millioner i arbeidsfør alder (15–64 år). De økonomiske og sosiale forskjellene mellom de nåværende og de nye medlemslandene er større enn ved tidligere utvidelser.

Lønnsnivå og levestandard er betydelig lavere i de nye medlemslandene enn i de nåværende. Den gjennomsnittlige inntekten pr. innbygger er mellom en tidel og en tredel av den gjennomsnittlige inntekten i de nåværende EU-landene. Variasjonen mellom og innad i tiltredelseslandene er stor. BNP pr. innbygger varierer i disse landene mellom 5 og 40 pst. av gjennomsnittet i de nåværende EU-landene.

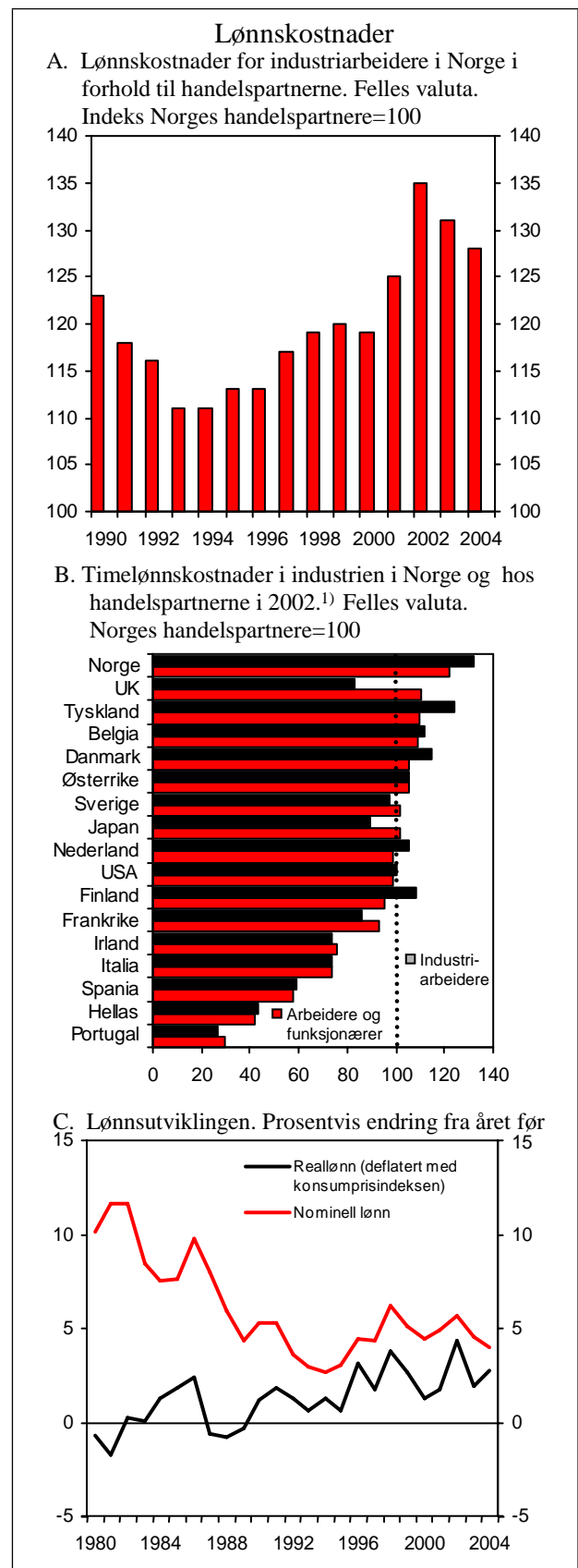
Det er vanskelig å anslå hvor stor arbeidsinnvandringen vil bli til Norge fra de nye medlemslandene. Høyt lønnsnivå, gode sosiale ytelser og relativt lav ledighet kan bidra til økt innvandring. I motsatt retning trekker relativt høye levekostnader.

Geografisk er mange av EU-landene nærmere til-tredelseslandene enn Norge. Eksisterende nettverk av innvandrere eller sesongarbeidere i et land vil ofte bidra til økt innvandring av arbeidskraft. Nettoinnvandringen fra de nye medlemslandene til Norge har økt jevnt de siste årene og i 2002 var det i underkant av 11 000 personer med bakgrunn fra de nye medlemslandene som bodde i Norge. Av disse var over 60 pst. fra Polen.

I spørreundersøkelser blant personer som har utvandningsplaner fra de nye medlemslandene, oppgir de fleste at de ønsker å dra til Tyskland og Østerrike, mens bare 3 pst. oppgir at de foretrekker Skandinavia. Dette trekker i retning av at få av borgerne i de nye EU-landene vil ha Norge som førstevalg ved migrasjon. Tyskland, Østerrike og Finland har sammen med enkelte andre land imidlertid varslet at de vil begrense den frie bevegeligheten for arbeidstakere i en periode i tråd med overgangsordningene avtalt mellom EU og til-tredelseslandene. At flere EU-land innfører begrensninger på arbeidsinnvandringen vil kunne trekke i retning av økt arbeidsinnvandring til Norge.

3.7 Inntektspolitikken

Fra 1997 til 2002 svekket den kostnadmessige konkurransevnen for norsk industri seg kraftig. I nasjonal valuta økte lønnskostnadene i norsk industri med i underkant av 13 pst. mer enn hos handelspartnerne i perioden fra 1997 til og med 2002. Fram til 2000 bidro svekkelsen av kronkursen til å utlikne effekten av sterkere lønnsvekst målt i felles valuta. Gjennom 2001 og 2002 styrket imidlertid den effektive kronkursen seg med 16 pst., samtidig som lønnsveksten var klart sterkere enn hos handelspartnerne. Det innebærer at timelønnskostnadene i norsk industri målt i felles valuta økte med 19 pst. mer enn hos handelspartnerne fra 1997 til 2002. Selv med en anslått svekkelse av kronen gjennom 2003 og 2004 og mer moderat lønnsvekst neste år, vil de relative lønnskostnadene i felles valuta være 14 pst. høyere i 2004 enn i 1997. Målt i felles valuta var lønnskostnadene for norske industriarbeidere 35 pst. høyere enn hos handelspartnerne i 2002, jf. figur 3.16 A. Dersom en også inkluderer funksjonærer i industrien i sammenlikningen, blir forskjellen i lønnsnivå mellom Norge og handelspartnerne noe mindre, jf. figur 3.16 B.



Figur 3.16 Lønnskostnader

¹ Søylen for norske industriarbeidere omfatter kun industrien. De øvrige søylene omfatter ansatte (funksjonærer og arbeidere) i industri, bergverk, elektrisitetsforsyning, gass- og vannforsyning og bygg og anlegg.

Kilde: BLS, TBU, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Et velfungerende system for lønnsdannelse er kjennetegnet ved at det over tid bidrar til å holde ledigheten lav og yrkesdeltakingen høy. Høy nominell lønnsvekst, som ikke reflekterer tilsvarende produktivitetsvekst vil over tid slå ut i høyere inflasjon og økt arbeidsledighet. For å opprettholde en konkurranseutsatt sektor av tilstrekkelig omfang, må lønnsveksten i Norge komme mer på linje lønnsveksten hos våre handelspartnere. Regjeringen legger vekt på å videreføre et forpliktende inntektspolitisk samarbeid. Samtidig vil Regjeringen understreke at gjennomføringen av inntektsoppgjørene er partenes ansvar.

På bakgrunn av de høye tilleggene i lønnsoppgjøret i 2002 tok Regjeringen i fjor høst et initiativ overfor partene i arbeidslivet for å styrke det inntektspolitiske samarbeidet. I en erklæring fra Kontaktutvalget i januar i år forpliktet partene i arbeidslivet seg til å få lønnsveksten i Norge mer på linje med utviklingen hos våre handelspartnere. De fleste arbeidstakergrupper fikk ikke generelle tillegg i oppgjøret i 2003. I det statlige tariffområdet og i kommunesektoren ble det verken avtalt sentrale eller lokale tillegg. I begge disse avtaleområdene, samt i deler av NAVO-helse, ble det imidlertid avtalt en etterreguleringsbestemmelse. Denne innebærer at forhandlingene i disse områdene kan tas opp igjen i januar/februar 2004 dersom årslønnsveksten for industriarbeidere og funksjonærer i industrien sett under ett overstiger lønnsveksten i de respektive tariffområdene med mer enn 0,1 prosentpoeng i 2003. Mens årslønnsveksten ble så høy som 5,7 pst. i 2002, anslås den til 4½ pst. i 2003.

Anslaget på lønnsveksten i 2003 er basert på at det gis mindre tillegg i de lokale oppgjørene enn det som har vært vanlig. Med en lønnsvekst for inneværende år på 4½ pst., blir lønnsoverhenget inn i 2004 klart lavere enn de siste par årene. Lønnsveksten neste år anslås til 4 pst.

I tråd med uttalelsen fra Kontaktutvalget i januar sikter det inntektspolitiske samarbeidet mot at lønnsveksten i årene framover blir mer på linje med lønnsveksten hos handelspartnere. Lav anslått prisvekst i 2004 innebærer sterk reallønnsvekst for brede grupper selv om årslønnsveksten begrenses til 4 pst. neste år, jf. figur 3.16 C. Lønnsveksten hos handelspartnere anslås til sammenlikning til om lag 3½ pst. både i år og neste år.

Regjeringen fører en økonomisk politikk som har bidratt til en betydelig rentenedgang og en reversering av den sterke kronekursen. Dermed har utsiktene for de konkurranseutsatte næringene bedret seg. Dette er imidlertid ikke tilstrekkelig til å veie opp for den markerte svekkelsen av den kostnadsmessige konkurranseevnen som følge av at

lønnsveksten i norsk industri har vært vesentlig sterkere enn hos våre handelspartnere siden 1997. En balansert utvikling i norsk økonomi krever derfor at hensynet til konkurranseevnen må være retningssivende for gjennomføringen av inntektsoppgjørene både i 2004 og videre framover.

Oppsummering av høringsuttalelsene til Holden II-utvalgets innstilling

Ekspertutvalget som ble satt ned for å vurdere utfordringene for konkurranseutsatt sektor og lønnsdannelsen i årene framover (Holden II-utvalget) la fram sin innstilling 9. april 2003. Utvalget besto av representanter fra Landsorganisasjonen (LO), Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS), Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og Handels- og Servicenæringenes Hovedorganisasjon (HSH) i tillegg til uavhengige eksperter og representanter for departementene. Utvalgets utredning ble sendt ut på høring med frist 15. juli 2003. Høringsinstansene har i hovedsak sluttet seg til utvalgets hovedkonklusjoner. Nedenfor oppsummeres høringsinstansenes syn på de viktigste vurderingene til utvalget.

Utvalget understreket at en balansert økonomisk utvikling krever at *lønnsveksten må komme mer på linje med lønnsveksten hos handelspartnere*, og være i samsvar med det operative målet for pengepolitikken, dvs. en konsumprisvekst som over tid er nær 2,5 pst. Det er bred enighet blant høringsinstansene om dette. NHO mener at Norge de nærmeste årene bør ha en lønnsvekst som er lavere enn hos handelspartnere for å ta igjen noe av den tapte konkurranseevnen de siste årene. Akademikerne slutter seg til at lønnsveksten over tid bør være om lag i tråd med lønnsveksten hos handelspartnere, men peker på at dette ikke nødvendigvis behøver å gjelde for hvert enkelt oppgjør. Utdanningsgruppens Hovedorganisasjon (UHO) mener at utvalget skjuler uenighet om ankeret for lønnsveksten skal være lønnsveksten hos våre handelspartnere eller en lønnsvekst i tråd med inflasjonsmålet.

Utvalget konkluderte med at en bør *videreføre en koordinert lønnsdannelse og holde fast på den såkalte frontfagsmodellen*, som er basert på at konkurranseutsatt sektor forhandler først og setter en ramme for lønnsveksten i de øvrige oppgjørene. For å sikre oppslutning om koordinering gjennom frontfagsmodellen pekte utvalget på at det er viktig at oppgjøret i frontfaget kun etablerer en norm for den totale lønnsveksten, og ikke innebærer føringer på profilen i øvrige avtaleområder. Høringsinstansene deler oppfatningen om at det kun er ram-

men, og ikke profilen, som må videreføres fra frontfaget. De fleste høringsinstansene peker i tillegg på behovet for at rammen som frontfaget setter, må omfatte både funksjonærer og arbeidere. Selv om mange av høringsinstansene støtter opp om frontfagsmodellen, er det ulike syn på om de endringene i lønnsdannelsen som utvalget foreslår er tilstrekkelig for å opprettholde frontfagsmodellen. Flere av høringsinstansene, bl.a. Akademikerne, UHO, Norges Ingeniørforbund (NITO) og NAVO, mener at frontfagsmodellen i sin eksisterende form i liten grad bidrar til en velfungerende lønnsdannelse.

At frontfaget skal sette rammene for påfølgende oppgjør innebærer ifølge Akademikerne uakseptable beskrankninger på den frie forhandlingsretten, og bidrar til å låse fast lønnsforskjellene mellom akademikere i offentlig og privat sektor. Akademikerne er enige i at lønnsveksten i Norge over tid må være på linje med lønnsveksten hos handelspartnerne, men understreker at dette forutsetter at en får lønnsammenlikninger med utlandet som ikke bare tar for seg lønn til industriarbeidere. Organisasjonen påpeker også at det må framskaffes tallmateriale som gjør at en kan sammenlikne lønnsnivået for andre grupper (funksjonærer og utdanningsgrupper) med tilsvarende grupper i utlandet. Akademikerne legger i tillegg vekt på at lønnsdannelsen tilpasses den enkelte virksomhets økonomi.

Udanningsgruppenes Hovedorganisasjon (UHO) er kritiske til praktiseringen av frontfagsmodellen. UHO legger vekt på at frontfaget må omfatte funksjonærene og at en må unngå å kopiere generelle kronetillegg fra frontfaget i offentlig sektor. Organisasjonen vil ikke akseptere at utdanningsgruppene i offentlig sektor sakker akterut i lønnsutviklingen slik som på 1990-tallet. UHO peker på at det må være rom for endringer i relative lønninger mellom grupper for å rette opp skjevheter og etterslep, og legger vekt på at offentlige budsjetter må ta hensyn til dette.

NAVO mener at frontfaget har mistet sin funksjon. NAVO tar til orde for at partene i Regjeringens kontaktutvalget, basert på anslagene fra TBU, på en klar og tydelig måte bør fastslå de lønsmessige målsettingene.

Flere av arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene understreker at ulike måter å beregne rammer for eget tariffområde kan skape usikkerhet om størrelsen på rammen for lønnsveksten som frontfaget setter. For å styrke frontfagets legitimitet mener Kommunenes sentralforbund (KS) at partene i frontfaget bør offentliggjøre rammene for oppgjøret i fellesskap.

KS, Akademikerne og NITO peker på at det tra-

disjonelle frontfagets sysselsettingsandel har blitt mindre over tid, og at frontfagets sammensetning bør være tilpasset den økonomiske og næringsmessige utviklingen.

For å styrke frontfagets rolle og for å sikre større samtidighet i lønnsoppgjørene, foreslo utvalget at de *lokale forhandlingene for funksjonærer og arbeidere avsluttes på et tidligere tidspunkt enn i dag*. Da vil de lokale forhandlingene og spesielt funksjonærlønningene kunne inkluderes i lønnsrammene på en bedre måte enn nå. Flere av høringsinstansene, både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, støtter dette forslaget. NHO og KS er positive til større samtidighet i oppgjørene i frontfaget, men reiser spørsmålet om andre oppgjør i så fall bør skyves til noe senere på året. Andre høringsinstanser er skeptiske til forslaget om større samtidighet. Finansnæringsens Arbeidsgiverforening (FA) tror at det vil være administrativt vanskelig å forsere den lokale lønnsfastsettelsen, mens NAVO mener at det vil være hemmende å ikke kunne foreta individuelle lønnsendringer utenom korte og fastsatte frister. Akademikerne understreker at tidspunktet for når forhandlinger skal gjennomføres er et spørsmål for partene i de ulike avtaleområdene. UHO ser enkelte fordeler med at de lokale forhandlingene flyttes fram i tid, men tror ikke at dette vil kunne bøte på koordineringsproblemene som dagens frontfagspraksis innebærer for lønnsutviklingen i offentlig sektor.

Utvalget foreslo å *forlenge tariffperioden* bl.a. for å bidra til større forutsigbarhet for innretningen av pengepolitikken. Utvalget understreket at en slik endring i så fall bør gjelde for alle tariffområdene. Organisasjonene på arbeidsgiversiden er i all hovedsak positive til dette forslaget. Flere av arbeidstakerorganisasjonene er imidlertid skeptiske til en slik endring.

Utvalget understreket at *riksmeklingsmannen og rikslønnsnemda* har spilt en sentral rolle ved å motvirke at enkelte grupper, som ikke behøver ta et helhetlig ansvar, har kunnet tvinge fram lønnsoppgjør med store samfunnsøkonomiske skadevirkninger. Utvalget pekte på at selv om det er gode argumenter for at riksmeklingsmannen bør fremme meklingsforslag i tråd med rammene fra allerede inngåtte avtaler, er det mindre opplagt at disse forslagene bør påvirke den relative lønnsfordelingen innen det aktuelle tariffområdet. Utvalget mente at det vil kunne styrke oppslutningen om fortsatt koordinering gjennom frontfagsmodellen hvis riksmeklingsmannen fremmer meklingsforslag som i mindre grad overfører lønnsprofilen og innretningen av rammen i de avtaler som allerede er inngått. Flertallet av høringsinstansene, både på arbeidsgi-

ver- og arbeidstakersiden, støtter utvalgets vurderinger av riksmeklingsmannens og rikslønnsnemndas rolle.

NHO og HSH uttrykker imidlertid bekymring over at det nærmest er blitt hovedregelen snarere enn unntaket at oppgjørene går til mekling. Deres festing seg en holdning om at det alltid vil være noe ekstra å hente ved å gå til mekling, har en ifølge NHO og HSH fått en bruk av meklingsinstituttet som neppe er i tråd med lovgivers intensjon. For å få til mer reelle forhandlinger før meklingsinstituttet tas i bruk, foreslår HSH at det stilles krav til partene om å lage en protokoll som redegjør for deres posisjoner i alle spørsmål før de kan gå til riksmeklingsmannen. Organisasjonen mener også at en på nytt bør vurdere om riksmeklingsmannen bør få koblingsrett, dvs. at han kan kreve at partene må stemme over flere meklingsforslag under ett, selv om det ikke er samordnende oppgjør.

Utvalget understreket betydningen av at *Regjeringskontaktutvalg* og *Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU)* viderefører sine roller i å sørge for god dialog og en mest mulig felles virkelighetsforståelse av de utfordringer som norsk økonomi står overfor. Det er bred enighet om dette blant høringsinstansene. Flere understreker TBUs rolle i å bidra til å oppklare uklarheter i beregningsmetoder, slik at det blir større enighet knyttet til størrelsen på lønnsrammen.

Utvalget mente at det er nødvendig å styrke den geografiske fleksibiliteten i lønnsdannelsen, særlig innen offentlig sektor. Etter utvalgets vurdering kan manglende geografisk fleksibilitet i offentlig sektor bidra til vansker med å holde på kvalifisert arbeidskraft i sentrale områder. Samtidig har offentlig sektor ofte en lønnsledende posisjon i mindre sentrale områder, noe som bidrar til å øke kostnadene for konkurranseutsatte virksomheter som er etablert der. De fleste av høringsinstansene støtter utvalgets anbefaling om økt geografisk fleksibilitet. UHO tolker utvalgets forslag som et ønske om å avskaffe eller endre radikalt de landsomfattende avtalene som bestemmer lønningene i offentlig sektor. Organisasjonen går imot forslaget. LO mener at utvalget gjennom anbefalingen om større geografisk fleksibilitet går inn på et område som fortsatt klart må være partenes ansvar.

Utvalget drøftet fordeler og ulemper med en *etterreguleringsordning for offentlig sektor*. Selv om utvalget ikke trakk noen konklusjon på dette punktet, kommenterer flere av høringsinstansene muligheten for en slik etterreguleringsordning. På arbeidsgiversiden er det utbredt skepsis til en slik ordning. Det legges bl.a. vekt på at en slik ordning kan forsinke en tilbakevending til en balansert bane for

lønnsveksten dersom lønnsveksten blir for høy. Akademikerne er også skeptiske til en etterreguleringsordning, og mener at lønnsfastsettelsen må skje på bakgrunn av forhandlinger og ikke på bakgrunn av resultater fra andre oppgjør. YS peker på at en i oppgjørene i offentlig sektor i år benyttet en etterreguleringsbestemmelse. YS tar til orde for at dette virkemidlet bør utvikles videre av partene.

Utvalget pekte på at *pengepolitikken* ifølge retningslinjene skal rettes inn mot det operative målet om en inflasjon som over tid er nær 2,5 pst. Utvalget understreket samtidig at pengepolitikken må ta hensyn til at vedvarende store utslag i valutakursen kan innebære betydelige og langvarige realøkonomiske kostnader for konkurranseutsatt sektor, og etter hvert også for økonomien som helhet. Videre pekte utvalget på at den pengepolitiske respons må ses i lys av at lønnsveksten i økonomien framkommer som et resultat av et samspill av en rekke ulike faktorer, og vil variere fra år til år. Høringsinstansene gir bred støtte til utvalgets vurderinger av utøvelsen av pengepolitikken. LO foreslår videre å endre retningslinjen for pengepolitikken gjennom å legge mer eksplisitt vekt på hensynet til stabil valutakurs for utøvelsen av pengepolitikken. Norges Bank kommenterer ikke utvalgets vurderinger, men viser i sin høringsuttalelse til at banken vil drøfte flere av de temaene som utvalget tar opp i brev til Finansdepartementet i forbindelse med Kredittmeldingen, jf. Norges Banks brev til Finansdepartementet av 17. september 2003.

Utvalget understreket at problemene konkurranseutsatt sektor nå står overfor først og fremst har sammenheng med lønnsdannelsen og effekten av pengepolitikken på kronekursen. Utvalget mente at det er her en må søke løsningene. *Utvalget anbefalte ikke tiltak som støtter enkeltbransjer og enkeltbedrifter*. Utvalget mente at næringspolitiske tiltak bør være av generell karakter og utformes slik at de i minst mulig grad påvirker prismekanismens virkemåte. Tiltak som settes inn bør ifølge utvalget rettes mot områder der markedsekonomien ikke fungerer tilfredsstillende. Med unntak av Prosesindustriens landsforening (PIL) og Norges Rederiforbund slutter høringsinstansene seg i hovedsak til disse anbefalingene.

PIL mener at myndighetene overfor enkeltbransjer kan komme til å stå overfor valget mellom å harmonisere rammebetingelsene mot konkurrentene i utlandet eller mot øvrige bransjer i Norge. I slike situasjoner mener PIL at hensynet til mer like konkurransebetingelser internasjonalt bør veie tyngre enn like betingelser mellom bransjer i Norge. Norges Rederiforbund mener at utvalgets drøftelse av klynge-dannelser og næringsnøytralitet er

rent politiske vurderinger. Forbundet tar til orde for en politikk som tar hensyn til den maritime næringens internasjonale konkurransesituasjon og næringens særegne kjennetegn.

Konkurransetilsynet viser til at OECD i sin siste rapport om Norge peker på at også andre forhold enn høyere lønnsvekst enn hos handelspartnerne

og styrket krone har bidratt til å svekke konkurranseevnen. Blant annet mener OECD at mange produktmarkeder er overregulerte og at konkurransen ikke er tilstrekkelig virksom. Konkurransetilsynet understreker viktigheten av å følge opp OECDs rapport og Regjeringens konkurransepolitiske handlingsplan.

4 Hovedtrekkene i skatte- og avgiftsopplegget for 2004

4.1 Innledning

En sentral del av Regjeringens økonomiske politikk er å redusere skatte- og avgiftsnivået. Samlede skatte- og avgiftslettelse under Regjeringen Bondevik II beløper seg så langt til om lag 19,4 mrd. kroner. Lettelser har bedret næringslivets rammebetingelser og lagt grunnlag for videre økonomisk vekst. Arbeidet med å redusere skatter og avgifter vil fortsette.

Regjeringen har imidlertid ikke funnet rom for større, nye skatte- og avgiftslettelse i budsjettet for 2004. Forslagene som fremmes i forbindelse med budsjettet for 2004, gir en samlet lettelse på om lag 510 mill. kroner påløpt. Dette må ses i sammenheng med endringene i NOKUS-reglene som ble vedtatt i Revidert nasjonalbudsjett 2003. Regjeringens forslag innebærer at skatte- og avgiftsnivået i 2004 reelt sett blir om lag uendret i forhold til nivået i 2003 ifølge saldert budsjett.

Både den geografisk differensierte arbeidsgiveravgiften og el-avgiften for næringsvirksomhet må legges om fra 1. januar 2004. Omleggingene har sin bakgrunn i at EFTAs overvåkingsorgan, ESA, har slått fast at de gjeldende avgiftsreglene er i strid med EØS-avtalens vilkår for statsstøtte. Når våre internasjonale forpliktelser tvinger oss til å gjøre endringer på disse områdene, har Regjeringen lagt vekt på å oppnå best mulige løsninger for næringslivet. Med Regjeringens opplegg vil de økte avgiftsinntektene som følger av en omlegging av arbeidsgiveravgiften, i sin helhet bli tilbakeført til de berørte områdene. Regjeringen viderefører dagens ordning for Nord-Troms og Finnmark, samt fiske- og jordbruksnæringene. For øvrig videreføres dagens satser innenfor et fribeløp for statsstøtte pr. foretak. Videre er det notifisert en overgangsordning på tre år for sonene 3 og 4. Regjeringen vil utvikle el-avgiften midlertidig for all produksjonsvirksomhet f.o.m. 1. januar 2004. Det utarbeides samtidig et nytt el-avgiftssystem for næringsvirksomhet med sikte på innføring fra 1. juli 2004. Det nye systemet skal bidra til å dempe veksten i elektrisitetsforbruket og stimulere til fortsatt overgang til alternative energikilder. I budsjettopplegget er det lagt til grunn at også det nye systemet vil innebære lettelse for næringslivet.

Regjeringen foreslår å innlemme persontransport i merverdiavgiftssystemet med en lav sats. Det vil også gi næringen rett til fradrag for inngående merverdiavgift. Alt i alt får persontransporten om lag 460 mill. kroner i årlig avgiftslettelse. Det styrker kollektivtransporten og gir grunnlag for lavere billettpriser. Regjeringen vil fortsette nedtrappingen av inntektsbeskatningen av egen bolig. Dessuten foreslås fradraget for gaver til frivillige organisasjoner utvidet til også å gjelde gaver til Den norske kirke. Regjeringen vil øke fradraget for betalt fagforeningskontingent og ser dette i sammenheng med det inntektspolitiske samarbeidet.

I tråd med flertallsmerknad i forbindelse med finanskomiteens behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2003, foreslår Regjeringen økt avgift på brennevinsbaserte drikkevarer, herunder rusbrus. De økte avgiftsinntektene foreslås benyttet til å redusere nivået for alle drikkevareavgiftene. Regjeringen foreslår også at avgiften på røyketobakk økes til nivået for sigaretter. Minstegrensen for registrering i manntallet for merverdiavgiftspliktige foreslås økt fra 30 000 kroner til 50 000 kroner.

Regjeringen foreslår at det innføres en generell kompensasjonsordning for merverdiavgift for kommunesektoren. Innføring av en slik ordning legger til rette for at private i større grad kan konkurrere på like vilkår med kommunal tjenesteproduksjon. Forslaget kan bidra til en mer effektiv ressursbruk i kommunesektoren.

Regjeringen foreslår også endringer i de særskilte skattereglene for kraftforetak for å legge forholdene bedre til rette for samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer i kraftproduksjon og samtidig forenkle reglene.

Endringer i skatte- og avgiftssystemet i 2005 vil blant annet bli vurdert på bakgrunn av Skatteutvalgets innstilling. Den planlagte oppfølgingen av Skatteutvalget vil bli presentert for Stortinget i en egen melding.

Det vises til St.prp. nr. 1 (2003–2004) Skatte-, avgifts- og tollvedtak og Ot.prp. nr. 1 (2003–2004) Skatte- og avgiftsopplegget 2004 – lovendringer for en nærmere omtale av skatte- og avgiftsopplegget.

4.2 Kort om skatte- og avgiftsopplegget for 2004

Omlegging av differensiert arbeidsgiveravgift

I mai 1999 slo EFTA-domstolen fast at den norske ordningen med geografisk differensiert arbeidsgiveravgift innebar statsstøtte og måtte tilpasses EØS-avtalens regler. En revidert norsk ordning ble senere i 1999 godkjent av ESA etter en fleksibel tolkning av ESAs transportstøtteregler og av samhandelskriteriet i artikkel 61. Vedtaket hadde forbehold om at den norske ordningen skulle gjenomgås på nytt innen utløpet av 2003.

I desember 2000 behandlet Kommisjonen en liknende svensk ordning med reduserte sosiale avgifter. Kommisjonen la til grunn en mer ordlydstro tolkning av gjeldende retningslinjer enn tidligere, med det resultat at Sverige ikke fikk godkjent sin ordning.

I juni 2002 ble Norge formelt varslet om at ESA ville gjennomgå den norske ordningen på nytt for å sikre lik håndheving av statsstøtteregulverket innenfor EØS-området. ESA signaliserte at vurderingen ville bli foretatt i lys av Kommisjonens vedtak i den svenske saken.

I september 2002 ble Norge bedt om å meddele hvilke endringer som måtte gjennomføres for å bringe ordningen i samsvar med EØS-regulverket. Drøftingene med ESA fortsatte, både på politisk og embetsmessig nivå, og ulike løsninger ble vurdert for å beholde dagens ordning. Regjeringens strategi var i utgangspunktet å opprettholde hovedtrekkene i dagens ordning. I løpet av drøftingene ble det imidlertid klart at gjeldende ordning ikke kunne opprettholdes slik EØS-avtalens forbud mot statsstøtte nå ble tolket av ESA og Kommisjonen. Etter utløpet av 2003 vil ordningen innebære ulovlig statsstøtte.

I svarbrevet 25. mars 2003 viste Norge til at man tok sikte på å opprettholde dagens differensiering for Nord-Troms og Finnmark og for fiskeri- og landbruksnæringene, samt videreføre differensieringen innenfor et fribeløp etter reglene for bagatellmessig støtte. Videre ble det søkt om (notifisert) en overgangsperiode på tre år for sonene 3 og 4. Det er også notifisert en ordning med direkte transportstøtte.

Den 16. juli 2003 åpnet ESA formell undersøkelse av Norges notifiserte forslag. Den formelle undersøkelsen innebærer at ESA er i tvil om de notifiserte ordningene er i samsvar med EØS-avtalens statsstøtteregulverk. På bakgrunn av de signalene som hadde kommet fra ESA, var dette ventet. Norske myndigheter har kommentert åpningsvedtaket

fra ESA i brev av 17. september. Norge har i den forbindelse også lagt fram ytterligere informasjon som anses relevant for vurderingen av støtteordningene. ESAs åpningsvedtak ble publisert i EF-tidende 11. september. Andre EFTA- og EU-land, samt andre interesserte parter, kan gi sine synspunkter innen én måned etter publiseringen. Deretter vil norske myndigheter få anledning til å kommentere de innkomne merknadene.

ESA forsøker å avslutte formelle undersøkelser innen seks måneder. I tilfellet med arbeidsgiveravgiften vil dette likevel innebære at den endelige avgjørelsen kan komme sent i forhold til fristen for å iverksette en ny ordning, 1. januar 2004. Norske myndigheter har derfor bedt ESA om å gjøre det som er mulig for at en avgjørelse kan foreligge i god tid før årsskiftet.

Forslaget til vedtak om arbeidsgiveravgiften er basert på at den notifiserte ordningen blir godtatt av ESA. Satsene som foreslås, er i overensstemmelse med den overgangsordningen som er notifisert. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget dersom ESA fatter et vedtak som ikke er i samsvar med de notifiserte ordningene.

Regjeringen fører en aktiv næringspolitikk og har gjennomført store forbedringer i rammebetingelsene for næringslivet. Det har også kommet næringslivet i distriktene til gode. Regjeringen legger vekt på at omleggingen av arbeidsgiveravgiften skjer på en måte som underbygger denne politikken. Dagens ordning kan videreføres i Finnmark og Nord-Troms etter vedtak i EFTAs faste komite om anvendelse av tilsidesettelsesklausulen i ODA-protokoll 3. Næringene fiskeri og landbruk omfattes ikke av EØS-avtalens statsstøtteregler, og Regjeringen foreslår å videreføre dagens ordning for disse næringene. I sonene 2–4 foreslår Regjeringen å videreføre differensierte satser for arbeidsgiveravgift innenfor et fribeløp for statsstøtte pr. foretak. Inklusive den notifiserte overgangsordningen innebærer dette at de økte avgiftsinntektene i 2004 fra privat sektor er begrenset til om lag 710 mill. kroner påløpt. Regjeringen foreslår at de økte avgiftsinntektene i sin helhet tilbakeføres til de berørte områdene. Det vil skje gjennom omlegging av el-avgiften, transportstøtte og næringsrettede utviklingstiltak. I tillegg vil offentlig sektor bli kompensert fullt ut.

Tabell 4.1 gir en samlet framstilling av Regjeringens forslag til en provenynøytral omlegging av den differensierte arbeidsgiveravgiften i 2004.

Tabell 4.1 Anslått provenyvirkning ved omlegging av differensiert arbeidsgiveravgift. 2004. Mill. kroner

	Påløpt	Bokført
<i>Økt proveny ved full sats (14,1 pst.) for arbeidsgiveravgift i hele landet</i>	8 550	7 125
<i>Omlegging av ordningen</i>	8 550	7 125
Videreføre nullsatsen i Finnmark og Nord-Troms (tiltakssonen)	1 520	1 270
Videreføre dagens ordning for landbruk og fiskeri	300	250
En overgangsperiode på tre år i privat sektor i sonene 3–4 (full sats innføres i 2007)	1 000	760
Bagatellmessig støtte i sonene 2–4	2 330	2 070
En overgangsperiode på tre år i kommunal sektor i sonene 3–4 (full sats innføres i 2007)	1 250	1 040
Kompensasjon til offentlig sektor	1 440	1 440
Omlegging av el-avgiften i sonene 2–4	155	145
Direkte transportstøtte	200	0
Næringsrettede utviklingstiltak i sonene 2–4	355	150

Kilde: Finansdepartementet.

El-avgift og ESA

ESA vil trolig regne dagens fritak fra el-avgiften som ulovlig støtte, og faren er stor for at ESA vil kreve at ulovlig mottatt støtte skal tilbakebetales. Det er derfor påkrevet å finne en løsning for el-avgiften fra 1. januar 2004.

I Revidert nasjonalbudsjett 2003 ble Stortinget varslet om at Regjeringen tar sikte på å avvikle el-avgiften for all produksjonsvirksomhet, og at tiltak for å motvirke økt etterspørsel etter elektrisitet ville bli vurdert. Det foreslås at el-avgiften avvikles for all produksjonsvirksomhet fra 1. januar 2004. Endringene vil også bli gjennomført for offentlig sektor, men endringene i offentlig sektors avgiftsbetalinger vil bli motvirket gjennom endringer i statsbudsjettets rammer og overføringene til kommunene. Regjeringen foreslår at det samtidig iverksettes tiltak for å dempe økningen i el-forbruket, blant annet gjennom å øke de samlede inntektene til Energifondet.

For å dempe økningen i el-forbruket og fortsatt stimulere til overgang til alternative energikilder og vannbåren varme, vil Regjeringen innføre et nytt avgiftssystem som avgiftslegger deler av el-forbruket i næringsvirksomhet. Det er krevende å utarbeide et system som ikke medfører store avgiftstekniske problemer eller samfunnsøkonomiske tap, jf. bl.a. omtalen i Revidert nasjonalbudsjett 2003 av problemene knyttet til den østerrikske og den danske modellen. Regjeringen vil komme tilbake i Revidert nasjonalbudsjett 2004 med et forslag til et nytt system med sikte på iverksettelse fra 1. juli 2004.

Kompensasjon for merverdiavgift for kommunene

Regjeringen foreslår en ny ordning med generell kompensasjon for merverdiavgift for kommunesektoren fra 1. januar 2004. Forslaget er basert på utredningen fra et offentlig utvalg ledet av professor Jørn Rattsø, jf. NOU 2003: 3. Innføring av en slik ordning legger til rette for at private i større grad kan konkurrere på like vilkår med kommunal tjenesteproduksjon. Forslaget kan bidra til en mer effektiv ressursbruk i kommunesektoren.

Merverdiavgiftssats på 6 pst. for persontransport og NRK

Regjeringen foreslår å innføre merverdiavgiftsplikt på persontransport med en lav sats på 6 pst. fra 1. mars 2004. Merverdiavgiftsbelastningen for persontransporten blir redusert ved at verdien av full fradragsrett for inngående merverdiavgift overstiger statens inntekter fra merverdiavgiften på billettinntektene. Forslaget vil derfor styrke kollektivtransporten og legge grunnlag for reduserte billettpriser. I tillegg vil forslaget fjerne en rekke avgrensingsproblemer og konkurransevridninger som skyldes dagens unntak. Årlig vil inntektene fra merverdiavgift reduseres med om lag 460 mill. kroner. Når endringen trer i kraft 1. mars 2004, anslås inntektsreduksjonen til om lag 380 mill. kroner påløpt i 2004.

Regjeringen foreslår at merverdiavgiftssatsen på 6 pst. også gjøres gjeldende for NRKs allmennkringkastingsvirksomhet, som i dag har en sats på

12 pst. Samtidig foreslår Regjeringen at bevilgningen til NRK som gjelder mva-kompensasjon, fjernes. Samlet vil disse forslagene ikke påvirke NRKs økonomiske stilling.

Økt minstegrense for registrering i manntallet for merverdiavgiftspliktige

Den generelle minstegrensen for registrering i merverdiavgiftsmanntallet er i dag en avgiftspliktig omsetning på 30 000 kroner. Denne grensen, som ikke har vært endret siden 1992, foreslås økt til 50 000 kroner. Dette vil gi forenklinger for både skatteetaten og de avgiftspliktige. Blant de avgiftspliktige med lav omsetning er det mange som leverer negative oppgaver, og dermed får merverdiavgift til gode fra staten. En heving av grensen vil derfor øke statens proveny. Det økte provenyet anslås til om lag 400 mill. kroner påløpt i 2004.

Beskatning av kraftforetak

Det foreslås visse justeringer i skattereglene for å bedre investeringsincentivene i kraftproduksjonen og for å forenkle reglene. Regjeringen foreslår å unnlate gevinstbeskatning ved realisasjon av kraftverk samtidig som overdragelsen skal skje til skattemessig kontinuitet, dvs. at kjøper viderefører selgers skattemessige nedskrevne anleggsverdier. Endringen vil gjøre det lettere å få til ønskede omstruktureringer av næringen. Det foreslås også enkelte endringer i eiendomsskatten for kraftanlegg, blant annet å nedjustere minimumsverdien på kraftproduksjonsanlegg fra 1,1 til 0,8 kroner pr. kWh og å innføre en maksimumsverdi på 2,5 kroner pr. kWh.

Regjeringen foreslår også å oppheve den særskilte gjeldsbegrensingsregelen for offentlig eide kraftforetak. Særregelen bidrar blant annet til manglende nøytralitet i beskatningen av offentlig og privat eide kraftforetak. I tillegg er det administrative problemer ved regelen. For å forenkle reglene og å gi økte incentiver for å bygge småkraftverk, foreslår Regjeringen å frita kraftverk under 5500 kVA for grunnrenteskatt og naturressurskatt. Videre foreslår Regjeringen å innføre sentral ligning for kraftforetak.

Stortinget vedtok i desember 2002 nye regler for fastsetting av konsesjonskraftpriser som gir kraftkommunene økte inntekter framover, mens kraftselskapene og staten til sammen får tilsvarende lavere inntekter. Omfordelingen til fordel for kommunesektoren på lang sikt utgjør anslagsvis 350 mill. kroner pr. år gitt en kraftpris på 20 øre pr. kWh. De foreslåtte endringene i skattereglene vil

reducere kommunenes skatteinntekter med knapt 50 mill. kroner på sikt, mens kraftselskapenes og statens inntekter vil øke tilsvarende. I 2004 vil statens inntekter øke med om lag 20 mill. kroner påløpt, mens kommunenes inntekter fra eiendomsskatt vil reduseres med om lag 80 mill. kroner påløpt.

Lønnsjustering av innslagspunkt

Det foreslås at grensene for å betale toppskatt, øvre grense i minstefradraget, personfradragene samt inntektsgrensene i skattebegrensingsregelen økes i tråd med anslått lønnsvekst på 4 pst., og avrundes.

Boligbeskatning

Som et skritt videre i retning av Sem-erklæringens mål om å fjerne fordelsbeskatningen av egen bolig, foreslår Regjeringen å øke bunnfradraget for egen bolig fra 80 000 kroner til 90 000 kroner i 2004. Dette vil redusere inntektsskatten fra boligeiendom med om lag 100 mill. kroner påløpt i 2004.

Fradrag for gaver til frivillige organisasjoner

Regjeringen foreslår at fradragsordningen endres slik at gaver til Den norske kirke likestilles skattemessig med gaver til frivillige organisasjoner innenfor gjeldende maksimale fradragsbeløp på 6000 kroner. Forslaget anslås å redusere skatteinntektene med om lag 55 mill. kroner påløpt i 2004.

Fradrag for betalt fagforeningskontingent

Regjeringen foreslår at fradraget for betalt fagkontingent mv. økes ytterligere fra 1450 kroner til 1800 kroner i 2004 etter en tilsvarende økning i 2003. Forslaget må ses i sammenheng med det inntektspolitiske samarbeidet mellom Regjeringen og partene i arbeidslivet. Forslaget anslås å redusere skatteinntektene med 90 mill. kroner påløpt i 2004.

Forenklinger i regelverket for lønnsarbeid i hjemmet

Etter gjeldende regler er private arbeidsgivere fritatt for plikten til å betale arbeidsgiveravgift når de samlede lønnsutbetalingene fra husstanden i løpet av ett år ikke overstiger 30 000 kroner. Som ledd i kampen mot svart økonomi, foreslår Regjeringen at grensen økes til 50 000 kroner. Forslaget anslås å ha liten virkning på skatteinntektene.

Normrente for beskatning av rimelig lån i arbeidsforhold

Regjeringen foreslår at det innføres en ny modell for fastsetting av normrenten for beskatning av rimelig lån i arbeidsforhold. Metoden skal være objektiv og forutsigbar og gi en normrente som følger renteutviklingen i økonomien for øvrig. Videre foreslår Regjeringen at det gjøres endring i skattevedtaket for 2003, slik at normrenten reduseres til 3,5 pst. fra 1. september 2003. Det antas at forslagene ikke påvirker skatteinntektene.

Gaver i ansettelsesforhold

Regjeringen foreslår at grensen for skattefrie gaver i ansettelsesforhold økes fra 500 kroner til 600 kroner. Forslaget anslås å redusere skatteinntektene i 2004 med om lag 20 mill. kroner påløpt.

Endringer i skatt og avgift på Svalbard

Regjeringen foreslår også at satsen for beskatning av inntekter under lønnstrekkingen på Svalbard økes fra 6 pst. til 8 pst. i 2004. Videre foreslås det at eksportavgiften på kull endres slik at det også blir avgift på eksport av kull over 1 mill. tonn. Endringene forventes å gi en provenyøkning avrundet til 12 mill. kroner påløpt i 2004. De økte skatteinntektene brukes i sin helhet til reduserte overføringer over svalbardbudsjettet.

Røyketobakk

Røyketobakk ilegges i 2003 en avgift pr. gram tobakk på knapt 70 pst. av avgiften for sigaretter. Det er ingen helsemessige årsaker til denne avgiftsmessige forskjellsbehandlingen. Det foreslås å øke avgiften på røyketobakk med 45 pst. reelt, noe som gir lik avgiftsbelastning på sigaretter og røyketobakk. Forslaget anslås å gi økte avgiftsinntekter på om lag 645 mill. kroner påløpt.

Rusbrus

Flertallet i finanskomiteen har bedt Finansdepartementet om å komme med forslag til endringer i alkoholavgiftsregelverket, slik at brennevinsbasert rusbrus får økt avgift, jf. Innst. S. nr. 260 (2002–2003). Regjeringen foreslår at alkoholavgiftene legges om, slik at all brennevinsbasert drikk, herunder brennevinsbasert rusbrus, avgiftslegges likt som brennevin over 22 volumprosent. Det foreslås at de økte avgiftsinntektene på 150 mill. kroner påløpt benyttes til å redusere avgiftene på alle drikkevarer med 2,5 pst. reelt fra 2003 til 2004.

Forenklet fortolling

I dag kan det medbringes inntil 4 liter brennevin/vin og 10 liter øl fra utlandet dersom det betales avgift etter satser for såkalt forenklet fortolling. Et forslag om å øke grensene for forenklet fortolling til henholdsvis 4 liter brennevin/sterkvin og 27 liter vin/øl har vært på høring. Det foreslås også at kravet om særskilt importtillatelse fjernes for samme mengde. Det tas sikte på å endre regelverket fra 1. januar 2004.

Avgift på sluttbehandling av avfall

Regjeringen foreslår at omleggingen av avgift på forbrenning av avfall til en utslippsavgift utsettes til 1. juli 2004. Samtidig utsettes iverksettelsen av en tilskuddsordning inntil ESAs godkjenning foreligger. Omlegging til en utslippsavgift anslås å gi økte avgiftsinntekter på om lag 35 mill. kroner påløpt i 2. halvår 2004, om lag tilsvarende omfanget av tilskuddsordningen for samme periode.

Reduserte tollsatser

Norge har i henhold til WTO-avtalen fra 1994 forpliktet seg til videre nedtrapping av tollsatser på klær og enkelte ferdige tekstilvarer fra 1. januar 2004. Denne nedtrappingen anslås å gi en avgiftslettelse på 25 mill. kroner påløpt i 2004.

Tolltariffen inneholder et stort antall tollsatser på ulike landbruksvarer som er historisk betinget, og som kan fjernes uten at det går ut over målene i landbrukspolitikken. Regjeringen foreslår å fjerne om lag 40 slike tollsatser, samt toll på dyrefôr av fisk, innenfor en ramme på 4 mill. kroner påløpt i 2004.

Bilavgifter

En arbeidsgruppe har vurdert bilavgiftene, og gruppens rapport ble ferdigstilt 30. april. Rapporten har vært på høring med frist 16. august. Departementet vil arbeide videre med bruksfradragene og årsavgiften. I 2004-budsjettet foreslås det enkelte mindre endringer i bilavgiftene, bl.a. å innføre en refusjonsordning for årsavgift på stjalne biler.

Differensierte avgifter på elektrisitet

Stortinget har anmodet Regjeringen om å opprette et bredt sammensatt utvalg som skal utrede ulike modeller for differensierte avgifter på elektrisitet, jf. Innst. S. nr. 260 (2002–2003). Det er nå satt ned et utvalg. Stortinget ba om at utvalget skulle avslutte sitt arbeid innen utgangen av 2003. For å gi bed-

Tabell 4.2 Beregnede provenyvirkninger av Regjeringens skatte- og avgiftsforslag for 2004 ift. referansesystemet for 2004. Negative tall betyr skattelettelser. Mill. kroner

	Påløpt	Bokført
<i>Skatt</i>	-290	-250
Øke bunnfradraget i inntektsskatten på egen bolig fra 80 000 til 90 000 kroner ...	-100	-80
Utvide fradraget for gaver til å omfatte Den norske kirke	-55	-45
Øke fradraget for fagforeningskontingent fra 1450 til 1800 kroner	-90	-90
Øke grensen for gaver i ansettelsesforhold fra 500 til 600 kroner	-20	-15
Lettelser i skattereglene for utsendinger fra Norges Eksportråd	-25	-20
<i>Endre skatt og avgift på Svalbard</i>	12	7
<i>Kraftverksbeskatning</i>	-60	-80
Endre reglene for kommunal eiendomsskatt ¹	-80	-80
Endre grense for naturressurs- og grunnrenteskatt	20	0
<i>Legge om el-avgiften, privat sektor unntatt sone 2–4</i>	-1 025	-935
<i>Merverdiavgift</i>	-135	-160
Ta persontransport inn i merverdiavgiftsområdet (6 pst.) fra 1. mars 2004	-380	-305
Heve grensen for merverdiavgiftspliktig virksomhet	400	300
Redusere merverdiavgiftssatsen for NRK fra 12 til 6 pst.	-155	-155
<i>Andre endringer i avgifter</i>	675	615
Legge om avgiften på brennevinsbaserte drikkevarer (inkl. rusbrus)	150	140
Redusere avgiftene på drikkevarer med 2,5 pst. reelt	-150	-140
Øke avgiften på røyketobakk til samme sats som sigaretter	645	590
Innføre en refusjonsordning for årsavgift på stjalne kjøretøy ²	-5	-5
Innføre en sluttbehandlingsavgift på utslipp fra 1. juli 2004	35	30
<i>Reduserte tollsatser</i>	-29	-23
Redusere tollsatser iht. WTO-forpliktelser	-25	-20
Fjerne tollsatser på landbruksvarer	-4	-3
<i>Nominell videreføring inkl. samspillseffekter mv.</i>	340	280
<i>Tidligere vedtak</i>	58	-1 463
Videreføring av gjeldende regler	358	-1 213
Skattefritak for arbeidsgiverbetaling av barnehage	-300	-250
Nye skattelettelser i 2004	-512	-546
Samlet provenyvirkning i 2004	-454	-2 009

¹ Reduksjonen vil indirekte påvirke statens bokførte skatteinntekter fra kraftforetak fra 2005 ettersom eiendomsskatt er fradragshverrettet i alminnelig inntekt og grunnrenteinntekt.

² Inklusive enkelte mindre endringer i bilavgiftene.

Kilde: Finansdepartementet.

re tid til utredningsarbeidet, har fristen blitt forlenget til 1. mars 2004.

4.3 Anslag på skatte- og avgiftsinntektene

Tabell 4.2 viser de beregnede provenyvirkningene av Regjeringens forslag til skatte- og avgiftsendringer for 2004.

I tabell 4.2 er omleggingen av el-avgift regnet eksklusiv bortfall av el-avgift i offentlig sektor og i arbeidsgiveravgiftssonene 2–4. Provenyvirkningene i tabell 4.2 er videre oppgitt eksklusiv virknin-

gen av endringene i den differensierte arbeidsgiveravgiften. Årsaken til dette er at den samlede omleggingen er provenynøytral. Omleggingen av el-avgift og differensiert arbeidsgiveravgift er nærmere omtalt i St.prp. nr. 1 (2003–2004) Skatte-, avgifts- og tollvedtak.

Forslagene til endringer er regnet i forhold til et referansesystem. Litt forenklet er referansesystemet for skatt 2003-regler der alle inntektsgrenser og bunnfradrag mv. er justert til 2004-nivå med anslått lønnsvekst på 4,0 pst. En slik oppjustering av grenser mv. gir et referansesystem som reelt sett er uendret i forhold til fjorårets skattesystem. En skattyter som har en årlig lønnsvekst tilsvarende

anslått lønnsvekst, vil da ha samme gjennomsnittsskatt i referansesystemet for 2004 som i 2003. I referansesystemet for avgiftene er alle mengdeavgifter justert med ansått vekst i konsumprisene utenom avgiftsendringer og energivarer på 1,8 pst. fra 2003 til 2004. De påløpte anslagene i tabell 4.2 viser i utgangspunktet provenyvirkningene på årsbasis av endringene i skatte- og avgiftsreglene. I enkelte tilfeller er det foreslått at endringene iverksettes etter 1. januar 2004, og i disse tilfellene vil de påløpte tallene derfor være lavere enn årsvirkningen. De bokførte anslagene viser endringer i innbetalte skatter og avgifter i 2003.

Som tabell 4.2 viser, medfører tidligere vedtak, bl.a. i forbindelse med budsjettet for 2003 og Revidert nasjonalbudsjett 2003, økte skatte- og avgiftsinntekter på om lag 60 mill. kroner påløpt i 2004, men reduserte inntekter på knapt 1,5 mrd. kroner bokført i 2004. Årsaken til at vedtakene gir en bokført lettelse i 2004 er hovedsakelig effekten av økt avskrivningssats i saldogruppe d, vedtatt i forbindelse med budsjettet for 2003, som først får bokført effekt i 2004.

Tabell 4.3 og 4.4 gir en oversikt over viktige skatte- og avgiftssatser og beløpsgrenser for 2003 og forslag til regler for 2004. Tabellene viser også

Tabell 4.3 Skattesatser og beløpsgrenser mv. for 2003 og forslag for 2004

	2003-regler	Forslag 2004	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 ¹	10,7 pst.	10,7 pst.	
Pensjonsinntekt mv.	3,0 pst.	3,0 pst.	
Nedre grense for å betale trygdeavgift	23 000 kr	23 000 kr	0
Opptrappingssats	25,0 pst.	25,0 pst.	
<i>Toppskatt²</i>			
<i>Trinn 1</i>			
Sats	13,5 pst.	13,5 pst.	
Innslagspunkt, klasse 1	340 700 kr	354 300 kr	4,0
Innslagspunkt, klasse 2	364 000 kr	378 600 kr	4,0
<i>Trinn 2</i>			
Sats	19,5 pst.	19,5 pst.	
Innslagspunkt, klasse 1	872 000 kr	906 900 kr	4,0
Innslagspunkt, klasse 2	872 000 kr	906 900 kr	4,0
<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>Maksimal marginale skattesatser</i>			
På alminnelig inntekt	28,0 pst.	28,0 pst.	
Samlet maksimal marginalskatt på lønn og næringsinntekt i jordbruk, skogbruk og fiske	55,3 pst.	55,3 pst.	
Samlet maksimal marginalskatt på annen næringsinntekt	55,3 pst.	55,3 pst.	
<i>Personfradrag (tidligere klassefradrag)</i>			
Klasse 1	31 600 kr	32 900 kr	4,1
Klasse 2	63 200 kr	65 800 kr	4,1
<i>Minstefradrag</i>			
Sats	24,0 pst.	24,0 pst.	
Øvre grense	45 700 kr	47 500 kr	3,9
Nedre grense	4 000 kr	4 000 kr	0

Forts. tabell 4.3

	2003- regler	Forslag 2004	Endring i pst.
<i>Særskilt fradrag i arbeidsinntekt (Lønnsfradrag)³</i>	31 800 kr	31 800 kr	0
<i>Særfradrag for alder og uførhet mv.</i>	18 360 kr	18 360 kr	0
<i>Skattebegrensningsregelen for pensjonister mv.</i>			
Avtrappingssats	55,0 pst.	55,0 pst.	
<i>Skattefrie nettoinntekt</i>			
Enslig	85 200 kr	88 600 kr	4,0
Ektepar	138 300 kr	143 800 kr	4,0
<i>Formuestillegget</i>			
Sats	2,0 pst.	2,0 pst.	
Grense	200 000 kr	200 000 kr	0
<i>Særskilt fradrag i Finnmark og Nord-Troms</i>			
Klasse 1	15 000 kr	15 000 kr	0
Klasse 2	30 000 kr	30 000 kr	0
<i>Fisker- og sjømannsfradrag</i>			
Sats	30,0 pst.	30,0 pst.	
Øvre grense	80 000 kr	80 000 kr	0
<i>Særskilt fradrag i næringsinntekt for landbruk mv.</i>			
Inntektsuavhengig fradrag	36 000 kr	36 000 kr	0
Sats utover inntektsuavhengig fradrag	19,0 pst.	19,0 pst.	
Maksimalt samlet fradrag	61 500 kr	61 500 kr	0
<i>Maksimalt fradrag for premie betalt til individuelle pensjonsavtaler (IPA)</i>			
	40 000 kr	40 000 kr	0
<i>Maksimalt fradrag for innbetalt fagforeningskontingent mv.</i>	1 450 kr	1 800 kr	24,1
<i>Fradrag for reiser mellom hjem og arbeid</i>			
Sats, kroner pr. km	1,40 kr	1,40 kr	0
Grense for fradraget	9 200 kr	9 200 kr	0
<i>Maksimalt fradrag for gaver til frivillige organisasjoner</i>	6 000 kr	6 000 kr	0
<i>Foreldrefradrag for legitimerede utgifter til pass og stell av barn</i>			
Øvre grense			
Ett barn	25 000 kr	25 000 kr	0
To barn eller flere	30 000 kr	30 000 kr	0
<i>Generell sats for barnetrygd pr. år</i>			
pr. barn opp til 18 år	11 664 kr	11 664 kr	0
<i>Ekstra barnetrygd til barn mellom 1 og 3 år (småbarnstillegget)</i>			
Småbarnstillegg til barn mellom 1 og 3 år ⁴	4 599 kr	0 kr	-100,0
Ekstra småbarnstillegg til enslige forsørgere	7 884 kr	7 884 kr	0
<i>Ekstra barnetrygd i Finnmark og Nord-Troms</i>			
pr. stønadsmottaker pr. år	3 792 kr	3 792 kr	0

Forts. tabell 4.3

	2003- regler	Forslag 2004	Endring i pst.
<i>Boligsparing for ungdom under 34 år (BSU)</i>			
Sats for skattefradrag	20 pst.	20 pst.	
Maksimalt årlig sparebeløp	15 000	15 000 kr	0
Maksimalt samlet sparebeløp i ordningen	100 000 kr	100 000 kr	0
<i>Kapitalavkastningsrate i delingsmodellen</i>	10 pst.	10 pst.	
<i>Beregnet inntekt av egen bolig og fritidshus</i>			
Grense for ligningsverdi, 1. trinn ⁵	80 000 kr	90 000 kr	12,5
Sats, 1. trinn	2,5 pst.	2,5 pst.	
Grense for ligningsverdi, 2. trinn	451 000 kr	451 000 kr	0
Sats, 2. trinn	5 pst.	5 pst.	
<i>Formuesskatt</i>			
	Regler for 2003 og forslag til 2004-regler		
	Grenser	Kroner	Satser
<i>Kommune, klasse 1 og 2</i>		0 - 120 000	0,0 pst.
		120 000 og over	0,7 pst.
<i>Stat</i>			
Klasse 1		0 - 120 000	0,0 pst.
		120 000 - 540 000	0,2 pst.
		540 000 og over	0,4 pst.
Klasse 2		0 - 150 000	0,0 pst.
		150 000 - 580 000	0,2 pst.
		580 000 og over	0,4 pst.

¹ Avgiften er 7,8 pst. for næringsinntekt over 12 G.² For Nord-Troms og Finnmark gjelder en sats på 9,5 pst. i trinn 1. Trinn 2 gjelder også for Nord-Troms og Finnmark.³ Lønnstakere får det maksimale av minstefradrag og særskilt fradrag i arbeidsinntekt.⁴ Småbarnstillegget ble avvirket fra 1. august 2003, og under 2003-regler er det oppgitt utbetalinger de syv første månedene av 2003.⁵ For fritidshus er det ikke bunnbeløp.

Tabell 4.4 Avgiftssatser for 2003 og foreslåtte satser for 2004

Avgiftskategori	Gjeldende sats	Forslag 2004	Endring i pst.
<i>Merverdiavgift, pst. av omsetningsverdien</i>			
Generell sats	24	24	–
Redusert/halv sats	12	12	–
Lav sats	–	6	–
<i>Alkoholholdige drikker med alkoholinnhold over 4,75 volumprosent</i>			
Produktavgift, kr/vol pst. og liter			
Brennevinsbaserte drikkevarer	5,44	5,40	-0,7
Annet	3,55	3,52	-0,8
<i>Alkoholholdige drikker med alkoholinnhold opp til og med 4,75 volumprosent</i>			
Produktavgift brennevinsbaserte drikkevarer, kr/vol pst. og liter			
fra 0,7 vol pst.	varierer	5,40	varierer

Forts. tabell 4.4

Avgiftskategori	Gjeldende sats	Forslag 2004	Endring i pst.
Produktavgift annet, kr/liter			
a) 0,00–0,70 vol pst.	1,55	1,54	-0,6
b) 0,70–2,75 vol pst.	2,43	2,41	-0,8
c) 2,75–3,75 vol pst.	9,18	9,11	-0,8
d) 3,75–4,75 vol pst.	15,89	15,77	-0,8
Tobakkvarer			
Sigarer, kr/100 gram	174	177	1,7
Sigaretter, kr/100 stk	174	177	1,7
Røyketobakk, kr/100 gram	120	177	47,5
Snus, kr/100 gram	56	57	1,8
Skrå, kr/100 gram	56	57	1,8
Sigarettpapir, kr/100 stk	2,60	2,70	3,8
Engangsavgift			
Kjøretøygruppe a			
Vektavgift, kr/kg			
Første 1150 kg	33,40	34,00	1,8
Neste 250 kg	66,80	68,00	1,8
Neste 100 kg	133,61	136,01	1,8
Resten	155,38	158,18	1,8
Slagvolumavgift, kr/cm³			
Første 1200 cm ³	9,86	10,04	1,8
Neste 600 cm ³	25,82	26,28	1,8
Neste 400 cm ³	60,73	61,82	1,8
Resten	75,86	77,23	1,8
Motoreffektavgift, kr/kW			
Første 65 kW	129,01	131,33	1,8
Neste 25 kW	470,53	479,00	1,8
Neste 40 kW	941,36	958,30	1,8
Resten	1 593,01	1 621,68	1,8
Årsavgift, kr/år			
Alminnelig sats	2 360	2 405	1,9
Motorsykler	1 180	1 200	1,7
Campingtilhengere	905	920	1,7
Kjøretøy med totalvekt over 3,5 tonn	1 370	1 395	1,8
Bensin, kr/liter			
Blyholdig	4,72	4,80	1,7
Blyfri	3,89	3,96	1,8
Autodiesel, kr/liter			
Lavsvovlet	2,83	2,88	1,8
Høysvovlet	3,17	3,23	1,9
Elektrisk kraft, øre/kWh			
Forbruksavgift	9,5	9,67	1,8

Forts. tabell 4.4

Avgiftskategori	Gjeldende sats	Forslag 2004	Endring i pst.
<i>Avgift på mineralske produkter</i>			
Grunnavgift på fyringsolje			
Mineralolje, kr/liter	0,398	0,405	1,8
CO ₂ -avgift, generell sats			
Petroleumsvirksomhet, kr/liter el. Sm ³	0,75	0,76	1,3
Mineralolje, kr/liter,	0,50	0,51	2,0
Bensin, kr/liter	0,75	0,76	1,3
CO ₂ -avgift, redusert sats			
Mineralolje, kr/liter	0,29	0,30	3,4
Bensin, kr/liter	0,27	0,27	0,0
Svovelavgift, generell sats			
Mineralolje, kr/liter	0,07	0,07	0,0
Svovelavgift, redusert sats			
Mineralolje, kr/liter	0,028	0,029	3,6
<i>Avgift på sluttbehandling av avfall</i>			
Opplagsplasser for avfall, kr/tonn			
Opplagsplasser med høy miljøstandard	327	333	1,8
Opplagsplasser med lav miljøstandard	427	435	1,9
Til 1. juli 2004:			
Anlegg for forbrenning av avfall, kr/tonn			
Grunnavgift	82	83	1,2
Tilleggsavgift	245	249	1,6
Fra 1. juli 2004:			
Anlegg for forbrenning av avfall, kr/utslippsenhet	–	varierer	
CO ₂ -avgift på avfall til forbrenning, kr/tonn	–	39,70	1,8
<i>Avgift på klimagassene HFK og PFK</i>			
Kr/tonn CO ₂ -ekvivalenter	180	183,24	1,8
<i>Dokumentavgift, pst. av salgsverdi</i>	2,5	2,5	–

Kilde: Finansdepartementet.

endringer i pst. fra 2003 til 2004. Den prosentvise oppjusteringen av de generelle fradragene og beløpsgrensene fra 2003 til 2004 kan avvike noe fra den anslåtte lønnsveksten som følge av avrundinger.

4.4 Fordeling av offentlige skatte- og avgiftsinntekter

Tabell 4.5 gir en samlet oversikt over hovedgruppene av skatter og avgifter, og hvilken del av offentlig sektor som mottar disse. De samlede skatte- og avgiftsinntektene til stat, kommuner og fylkeskommuner er anslått til 685,5 mrd. kroner i 2003. Om

lag 85 pst. av de totale skatte- og avgiftsinntektene tilfaller staten, mens kommunenes og fylkeskommunenes andel er hhv. vel 12 pst. og knapt 3 pst. Det meste av kommunenes og fylkeskommunenes skatteinntekter kommer fra inntekts- og formuesskatt fra personlige skattytere.

Tabellen viser videre at vel 35 pst. av statens inntekter kommer fra merverdiavgift, særavgifter og toll. Knapt 25 pst. kommer fra inntekts- og formuesskatt samt trygdeavgift fra personlige skattytere, mens knapt 21 pst. er inntekts- og formuesskatt samt arbeidsgiveravgift fra etterskuddspliktige i Fastlands-Norge. Om lag 16 pst. av statens inntekter i 2003 kommer fra petroleumssektoren. Andre skatter og avgifter utgjør om lag 3 pst.

Tabell 4.5 Påløpte skatter og avgifter fordelt på skattekreditorer.¹ Anslag for 2003. Mrd. kroner

	Stat	Kommune	Fylke	I alt
<i>Personlige skattytere</i>	144,2	78,6	18,2	241,1
Skatt på alminnelig inntekt	65,6	73,2	18,2	157,1
Toppskatt	16,4	–	–	16,4
Trygdeavgift	60,0	–	–	60,0
Formuesskatt	2,2	5,4	–	7,6
<i>Bedrifter (etterskuddspliktige)</i>	38,3	1,3	0,2	39,9
Inntektsskatt (medregnet kraftverk) ²	38,1	1,3	0,2	39,7
Formuesskatt	0,2	–	–	0,2
<i>Eiendomsskatt</i>	–	3,0	–	3,0
<i>Arbeidsgiveravgift</i>	83,4	–	–	83,4
<i>Avgifter</i>	206,4	–	–	206,4
Merverdiavgift	137,4	–	–	137,4
Særaggifter og toll	69,1	–	–	69,1
<i>Petroleum</i>	93,1	–	–	93,1
Skatt på inntekt	88,4	–	–	88,4
Avgift på utvinning mv.	4,7	–	–	4,7
<i>Andre skatter og avgifter</i>	17,7	0,9	–	18,6
Trygde- og pensjonspremier, andre stats- og trygderegnskaper ³	13,3	–	–	13,3
Skatt på utbytte til utenlandske aksjonærer	0,7	–	–	0,7
Andre skatter og avgifter ⁴	3,7	0,9	–	4,6
<i>Samlede skatter og avgifter</i>	583,2	83,8	18,5	685,5
<i>Herav direkte skatter</i>	376,7	83,8	18,5	479,0

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

² Medregnet tonnasjeskatt for rederier.

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.

4.5 Anslag for skatteutgifter og skattesanksjoner i 2003

4.5.1 Innledning

I skatte- og avgiftsreglene er det en rekke unntak og særordninger som bidrar til å redusere de offentlige inntektene. Tap av skatte- og avgiftsinntekter som følger av unntaksordninger og særregler har fått betegnelsen *skatteutgifter*. Tilsvarende kan det i skatte- og avgiftssystemet også finnes eksempler på *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 det er muligheter for større grad av likebehandling i skatte- og avgiftssystemet.

Formålet med denne oversikten er ikke å gi noen vurdering av hvorvidt den enkelte skatteutgiften er et hensiktsmessig virkemiddel for å oppfylle en gitt målsetting. Skatteutgifter kan også, på tilsvarende måte som direkte overføringer og reguleringer, være uttrykk for politiske prioriteringer. For eksempel må enkelte av skatteutgiftene knyttet til de særskilte skatte- og avgiftsreglene for Nord-Troms og Finnmark ses i sammenheng med målsettingen om spredt bosetning. Tilsvarende vil flere av skatteutgiftene knyttet til næringsbeskatningen betraktes som støtte til utvalgte næringer. Denne støtten kunne alternativt komme over budsjettets utgiftsside.

I avsnitt 4.5.2 er referansesystemet og beregningsmetoden beskrevet. I avsnitt 4.5.3 og 4.5.4 gis

det en oversikt over sentrale skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til hhv. skattereglene og avgiftsreglene. I avsnitt 4.5.5 er skattetapet ved skattefrie og skattefaviserte overføringsordninger omtalt.

4.5.2 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 sammenligningen er basert på at like personer, aktiviteter og varer mv. skal skatlegges etter de samme prinsippene og satsene. Avvik fra referansesystemet, som ikke kan begrunnes ut fra et overordnet formål 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 de skatteinntektene som det offentlige taper som følge av at ulike skattytere, eller ulike typer aktiviteter, skatlegges mer lempelig enn i referansesystemet. I beregningene er det sett helt bort fra de 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.

4.5.3 Skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til skattereglene

Lønn og pensjon

Skatteutgiftene knyttet til beskatning av lønn og pensjon er beregnet med Statistisk sentralbyrås skattemodell LOTTE. Anslagene er usikre siden denne modellen er basert på en utvalgsundersøkelse, og fordi det er usikkerhet knyttet til fremføringsmetodene. Tabell 4.6 gir en oversikt over skatteutgiftene knyttet til lønns- og pensjonsbeskatning.

- 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. Toppskattesatsen for trinn 1 er 4 prosentpoeng lavere enn i landet for øvrig. Det er også et særskilt inntektsfradrag på 15 000 kroner i klasse 1 og 30 000 kroner i klasse 2. Disse ordningene utgjør en skatteutgift på 615 mill. kroner i 2003.
- Skattytere med forsørgeransvar for ektefeller

og enslige forsørgere kan skatlegges 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. Denne ordningen utgjør en skatteutgift på 1630 mill. kroner i 2003.

- Det gis et fradrag for *dokumenterte utgifter til pass og stell av barn* (foreldrefradrag) på inntil 25 000 kroner pr. år for ett barn og inntil 30 000 kroner pr. år for to eller flere barn. Det er ikke noe krav om at begge foreldrene skal ha yrkesinntekt for å få dette fradraget. Dette fradraget utgjør en skatteutgift på 1410 mill. kroner i 2003.
- Det gis et *ekstra minstefradrag i mottatt underholdsbidrag, barnepensjon mv.* Dette fradraget utgjør en skatteutgift på 300 mill. kroner i 2003. Det ekstra minstefradraget i mottatt underholdsbidrag faller bort f.o.m. 1. oktober 2003.
- Det gis fradrag for beregnede *utgifter til daglig reise mellom hjem og arbeidssted* på 1,40 kroner pr. km med en nedre grense på 9200 kroner i 2003. Dette fradraget utgjør en skatteutgift på 1570 mill. kroner i 2003.
- Det gis fradrag for *merutgifter til kost og losji* forbundet med arbeidsopphold som krever at en bor utenfor hjemmet. I tillegg gis det fradrag for beregnede *utgifter til besöksreiser i hjemmet* ut over 9200 kroner i 2003 (det er felles beløpsgrense med fradrag for daglig arbeidsreise). Dette fradraget utgjør en skatteutgift på 490 mill. kroner i 2003.
- Det gis fradrag for innbetalt *fagforeningskontingent og gaver til frivillige organisasjoner* på hhv. inntil 1450 kroner og 6000 kroner i 2003. Disse fradragene utgjør en samlet skatteutgift på 560 mill. kroner i 2003.
- Det kan etter visse kriterier gis et *særfradrag for store sykdomsutgifter* når årlige dokumenterte utgifter utgjør minst 6120 kroner og gjelder varig sykdom eller svakhet hos skattyteren eller noen han eller hun forsørger. Dette fradraget utgjør en skatteutgift på 330 mill. kroner i 2003.
- Det kan etter visse kriterier gis et *særfradrag for forsørgelse* på inntil 5000 kroner for hver person som blir forsørget. Fradraget kan maksimalt utgjøre 20 000 kroner. I praksis gjelder dette hovedsakelig forsørgelse av personer bosatt i utlandet, samt forsørgelse av andre enn egne barn bosatt i Norge og ektefelle. Dette fradraget utgjør en skatteutgift på 30 mill. kroner i 2003.
- Statens satser for kjøregodtgjørelse er etter gjeldende regler 3,00 kroner pr. km for de førs-

- te 9000 km og 2,40 kroner pr. km for kjøring ut-
over 9000 km. Ifølge statistikk over kostnader
ved bilhold, er de variable kostnadene ved bruk
av egen mellomstor bil på om lag 1,40 kroner
pr. km. Differansen mellom statens satser og
det som kan anses som relevante variable kost-
nader ved bruk av egen bil, kan ses på som en
naturalytelse i arbeidsforhold som bør skattleg-
ges om lønn. Dette utgjør en skatteutgift på
1450 mill. kroner i 2003 .
- Etter gjeldende regler er det skattefritak for pri-
vat bruk av hjemme-PC som er betalt av ar-
beidsgiver, og som lånes ut til den ansatte. I til-
legg er det fullt skattefritak dersom arbeidsgi-
veren og den ansatte inngår en avtale om å fi-
nansiere en hjemme-PC enten gjennom en brut-
tolønnstrekkordning eller en avtalt lønnsreduk-
sjon. I de ulike trekkordningene reduseres ar-
beidstakerens skattegrunnlag (bruttolønn).
Denne ordningen anslås å utgjøre en skatteut-
gift på 1,5 mrd. kroner i 2003.

Tabell 4.6 Anslag på skatteutgifter knyttet til
beskatningen av lønn og pensjon. Mill. kroner.
2003

Særskilte skatteregler for skattytere bosatt i Nord-Troms og Finnmark	615
Skattekasse 2	1 630
Foreldrefradrag	1 410
Ekstra minstefradrag i underholdsbidrag mv.	300
Fradrag for daglig arbeidsreise og besøksreise til hjemmet for pendlere	1 570
Fradrag for merutgifter til kost og losji for pendlere	490
Fradrag for fagforeningskontingent og gaver	560
Særfradrag for store sykdomsutgifter	330
Særfradrag for forsørgelse	30
Skattefri kjøregodtgjørelse	1 450
Skattefavisert hjemme-PC ordning	1 500

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til arbeidsgiveravgiften

Skatteutgiftene og skattesanksjonene knyttet til ar-
beidsgiveravgiften, er beregnet ift. arbeidsgiverav-
giftssatsen i sone 1 på 14,1 pst. (referansesystem).
Tabell 4.7 gir en samlet fremstilling av skatteutgif-
tene og sanksjonene knyttet arbeidsgiveravgiften i
2003.

- *Arbeidsgiveravgiften er hovedsakelig regionalt dif-
ferensiert* i fem geografiske soner, der satsen va-

rierer fra 0 pst. for ansatte bosatt i Nord-Troms
og Finnmark (sone 5) til 14,1 pst. i sentrale
strøk (sone 1). Den geografiske differensierin-
gen anslås å utgjøre en skatteutgift på 8100 mill.
kroner i 2003.

- Det er en *særskilt arbeidsgiveravgift på 12,5 pst.
på lønnsinntekter over 16G* (om lag 895 000 kro-
ner i 2003). Denne særskilte arbeidsgiveravgif-
ten utgjør en skattesanksjon på 800 mill. kroner
i 2003.
- Fra og med 1. juli 2002 ble arbeidsgiveravgifts-
satsen for arbeidstakere eldre enn 62 år redu-
sert med 4 prosentpoeng. Dette utgjør en skat-
teutgift på 800 mill. kroner i 2003.

Tabell 4.7 Anslag på skatteutgifter og
skattesanksjoner knyttet til arbeidsgiveravgiften.
Mill. kroner. 2003

Regionalt differensiert arbeidsgiveravgift	8 100
Ekstra arbeidsgiveravgift på lønnsinntekter over 16G	- 800
Redusert arbeidsgiveravgift for arbeidstakere eldre enn 62 år	800

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Bedrifts- og kapitalbeskatningen

Referansesystemet for bedrifts- og kapitalbeskat-
ningen er basert på at den faktiske avkastningen av
investeringer/plasseringer skal skattlegges med
en flat sats på 28 pst. Det er videre forutsatt at gjel-
dende delingsmodell, særskatten på sokkelen og
særskilte skatteregler for kraftsektoren er en del av
referansesystemet. Det er videre lagt til grunn at
inntekter og fradrag behandles symmetrisk. Tabell
4.8 gir en samlet fremstilling av skatteutgiftene og
sanksjonene knyttet til bedrifts- og kapitalbeskat-
ningen.

- Det gis et særskilt skattefradrag for forskning
og utvikling (FoU). Fradraget er begrenset til
bedrifter som oppfyller to av følgende tre vilkår:
Færre enn 100 ansatte, omsetning lavere enn 80
mill. kroner og balansesum lavere enn 40 mill.
kroner. Bedrifter som kommer inn under ord-
ningen, kan trekke fra 20 pst. (18 pst. i særlige
tilfeller) av godkjente FoU-kostnader opp til 4
mill. kroner i utlignet skatt. Beløpsgrensen øker
til 8 mill. kroner for innkjøpte FoU-tjenester.
Skattefradraget anslås å utgjøre en skatteutgift
på 1,5 mrd. kroner i 2003.
- Gjennom *BSU-ordningen* (boligsparing for ung-
dom under 34 år) gis det et fradrag i skatt tilsva-
rende 20 pst. av innskudd på inntil 15 000 kro-
ner pr. år, maksimalt 100 000 kroner. De opp-

- sparte pengene må benyttes til kjøp av ny bolig eller nedbetaling av gjeld på egen bolig. Dette skattefradraget utgjør en skatteutgift på 400 mill. kroner i 2003.
- 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. I beregningen har en regnet nåverdien av den skattebesparelsen som oppnås, der en også tar hensyn til at utbetalingene skattlegges som pensjonsinntekt. Det antas videre at avsetningen i gjennomsnitt står ti år i ordningen, og at utbetalingen skjer over ti år. Denne ordningen anslås å utgjøre en skatteutgift på 350 mill. kroner i 2003.
 - 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. I beregningen har en regnet nåverdien av den skattebesparelsen som oppnås, der en også 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 ev. fra arbeidstaker. Denne ordningen anslås å utgjøre en skatteutgift på 7,1 mrd. kroner i 2003.
 - 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. I beregningen har en regnet skattefritaket på avkastningen av midlene i fondet, som utgjør mellom 2 og 6 ganger gjennomsnittet av årets premier og de to foregående års premier, som en skatteutgift. Dette innebærer at et premiefond med en størrelse på inntil 2 ganger gjennomsnittet av årets premier og de to foregående års premier ikke anses som en skatteutgift. Avkastningen er satt til 7 pst. p.a. før skatt. Denne ordningen anslås å utgjøre en skatteutgift på 270 mill. kroner i 2003.
 - Som hovedregel skal det betales trygdeavgift av næringsinntekt på 10,7 pst., mens *trygdeavgiften på næringsinntekt fra jordbruk, skogbruk og fiske* er satt til 7,8 pst. Produktavgiften skal dekke forskjellen mellom høy sats og mellomomsats for trygdeavgiften for fiskere. De øvrige næringsdrivende betaler imidlertid kun den lavere trygdeavgiftssatsen på 7,8 pst. Dette utgjør en skatteutgift på 310 mill. kroner i 2003.
 - Næringsdrivende utenom primærnæringene betaler 10,7 pst. trygdeavgift på næringsinntekt inntil 12G og 7,8 pst. på næringsinntekt utover dette. Redusert trygdeavgift på næringsinntekt utover 12G innebærer en skatteutgift på om lag 180 mill. kroner i 2003.
 - Det gis et særskilt *fradrag i inntekt fra sjøfart og fiske* på inntil 80 000 kroner i 2003. Dette fradraget utgjør en skatteutgift på 550 mill. kroner i 2003.
 - Det gis et særskilt *fradrag i næringsinntekt fra jordbruk og hagebruk* på inntil 61 500 kroner pr. år. Dette fradraget utgjør en skatteutgift på 695 mill. kroner i 2003.
 - Det gis et særskilt fradrag i næringsinntekt fra reindrift på inntil 61 500 kroner. Dette fradraget utgjør en skatteutgift på 6 mill. kroner i 2003.
 - Det gis et særskilt fradrag i næringsinntekt fra skiferdrift på inntil 61 500 kroner pr. år. Dette fradraget utgjør en skatteutgift på 3 mill. kroner i 2003.
 - 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. Videre kan utgifter til skogsbilveier utgiftsføres direkte selv om slike utgifter ofte skulle vært aktivert og avskrevet etter ordinære skatteregler. Videre skattlegges skogeierne basert på gjennomsnittsligning, dvs. at skatten utlignes på grunnlaget av gjennomsnittet av de siste fem års overskudd. Disse ordningene utgjør en skatteutgift på 140 mill. kroner i 2003.
 - *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 nettofinansinntekter 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 an-

- slås å utgjøre en skatteavgift på 1 220 mill. kroner i 2003.
- En avskrivningssats for maskiner og inventar mv. på 20 pst. er høyere enn faktisk verdifall. I beregningen har en regnet skatteutgiften ift. et faktisk økonomisk verdifall på 15 pst. Skatteutgiften knyttet til at avskrivningssatsen for maskiner og inventar mv. er høyere enn faktisk økonomisk verdifall, anslås til 1,55 mrd. kroner i 2003.
 - En *avskrivningssats for skip og fartøyer* på 14 pst. er høyere enn faktisk økonomisk verdifall. I beregningen har en regnet skatteutgiften ift. et faktisk økonomisk verdifall på skip på 10 pst. og en diskonteringsrente på 7 pst. For å unngå dobbeltregning ift. den særskilte skatteordningen for rederiselskaper, er beregningen utelukkende foretatt for investeringer i skip i innenriks fart og fiskefartøyer i 2001. Skatteutgiften knyttet til at avskrivningssatsen for skip og fartøy er høyere enn faktisk økonomisk verdifall, anslås til 70 mill. kroner i 2003.
 - En lineær *avskrivningssats på sokkelen* på 16,67 pst. er høyere enn det faktisk økonomisk verdifall tilsier. Departementet har beregnet skatteutgiften ift. et faktisk økonomisk verdifall som skjønsmessig er satt til 10 pst. saldo og en diskonteringsrente på 7 pst. Investeringene i petroleumssektoren for 2003 er anslått til om lag 45,6 mrd. kroner (ekskl. SDØE). Det gjelder særskilte skatteregler for petroleumssektoren, og de gunstige avskrivningsreglene, jf. ovenfor, må derfor ses i sammenheng med det øvrige skattesystemet for denne næringen. Selv om det isolert sett er en skatteavgift knyttet til avskrivningsreglene, trenger det ikke være betydelige skatteutgifter knyttet til *petroleumsskattereglene som helhet*. Skatteutgiften knyttet til at avskrivningssatsen på sokkelen er høyere enn faktisk økonomisk verdifall, anslås til 3550 mill. kroner i 2003.
 - Ut fra hensynet til skattemessig likebehandling kan det argumenteres for at avkastning av investeringer i *egen bolig og fritidsbolig* skal skattlegges på samme måte som avkastningen av andre former for kapitalplasseringer. I Norge er beskatningen av boliger basert på en sjablonmessig nettoavkastning på 2,5 pst. av ligningsverdien mellom 80 000 kroner og 451 000 kroner og 5 pst. av ligningsverdien over 451 000 kroner. I beregningen av skatteutgiften har en sjablonmessig antatt at markedsverdien på helårsboliger og fritidseiendommer i gjennomsnitt er fire ganger så høy som ligningsverdien, noe som påvirker både inntektsskatten og formues-
- skatten. For forretningseiendom er det tilsvarende forutsatt at ligningsverdien utgjør 50 pst. av markedsverdien. I beregningen av skatteutgiften knyttet til inntektsbeskatningen av bolig og fritidsbolig har en videre opphevet de særskilte bunnfradragene, ettersom dette er en særordning sammenliknet med beskatningen av andre kapitalinntekter. Det er lagt til grunn en avkastningsrate på 5 pst. som anslag på markedsavkastningen på boliginvesteringen. Skatteutgiften knyttet til skattereglene for bolig og fritidsbolig anslås samlet sett til 28 750 mill. kroner i 2003.
- *Aksjerabatten i formuesskatten* innebærer at ikke-børsnoterte aksjer og aksjer notert på SMB-listen verdsettes til 65 pst. av den skattemessige verdien av kapitalen i selskapet 1. januar 2001. Dette innebærer en lempeligere formuesbeskatning enn av f.eks. bankinnskudd og aksjer i børsnoterte selskaper. Markedsverdien av disse aksjene er anslått med utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås selvangivelsesstatistikk for 2001, 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 720 mill. kroner i 2003.
 - *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 skatteavgift på 250 mill. kroner i 2003.
 - *Ikke-børsnoterte aksjer* blir i sammenheng med arv verdsatt til 30 pst. av skattemessig verdi. Denne ordningen utgjør en skatteavgift på 180 mill. kroner i 2003.
 - Det gis et fradrag i *arveavgiften* for betalt dokumentavgift ved generasjonsskifte i familieeide bedrifter. Dette fradraget anslås å utgjøre en skatteavgift på 30 mill. kroner i 2003.
- 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 ulike *naturalytelse* mv. Det er imidlertid en rekke begrensninger i skatteplikten. I prinsippet må dette anses som en

skatteutgift, siden det innebærer at 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 på en slik skatteutgift er at arbeidsgiver finansierer *ansattes kjøp av aksjer i egen bedrift* til underkurs (skattefritt inntil 1500 kroner). Videre kan en få et *rentefritt lån av arbeidsgiver* på inntil 60 pst. av grunnbeløpet i folketrygden (1 G tilsvarer om lag 56 000 kroner i 2003) 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 knyttet til 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 å bli sendt på et slikt kurs. Det kan også diskuteres om skattefritak på velferdsgoder som *personalrabatter, subsidiert kantine, tilgang på bedriftshytte* mv. skal regnes som skatteutgifter eller ikke.

- *Skattefrie institusjoner* er organisasjoner, foreninger, stiftelser mv. som ikke har erverv som formål. Eksempelvis er frivillige organisasjoner fritatt for skatt på medlemskontingent og innsamlede midler. Dette skattefritaket regnes ikke som en skatteutgift. Slike institusjoner er derimot 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 forenklingshensyn, men kan i prinsippet regnes som en særskilt fordel sammenliknet med virksomheter som er skattepliktige uavhengig av omsetningens størrelse.
- Etter gjeldende regler kan det gis nedsettelse i skatt 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 svares *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.
- I tillegg til de *særskilte skattereglene for jordbruk og skogbruk* som er omtalt i avsnitt foran, finnes det også andre skatteutgifter knyttet til disse næringene. Blant annet gis det løpende *fradrag for årlige kårytelser* (føderåd). I tillegg gis det fradrag i form av avskrivninger ved at en kan føre dagens verdi av alle framtidige kårytelser opp i balansen og avskrive dem sammen med eiendommen. Det gis m.a.o. fradrag to ganger for samme utgift. Det er videre *skattefrihet for salgsgevinster* ved omsetning av alminnelige gårds- og skogbruk etter 10 års eiertid.
- Etter loven skal *arveavgiften* beregnes med utgangspunkt i antatt salgsverdi av de avgiftspliktige driftsmidlene. Arveavgiftsgrunnlaget for *jord- og skogbrukseiendommer* utgjør kun tre fire-deler av bruksverdien. Også for andre eiendeler kan det ha utviklet seg en praksis som innebærer at disse ikke i alle tilfeller blir verdsatt til markedsverdien, men det er vanskelig å regne dette som en skatteutgift siden det etter loven er salgsverdi som skal legges til grunn. Mottaker av arv og gaver der midlene blir brukt til «allmenntilgode formål», skal ikke betale arveavgift. 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.

Tabell 4.8 Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til bedrifts- og kapitalbeskatningen. Mill. kroner. 2003

Skattefradrag for forskning og utvikling ...	1 500
BSU-ordningen	400
Tjenestepensjon, premiefond ¹	270
Fradrag for premie til egen pensjonsavtale mv. ^{2,3}	350
Fradrag for premie til pensjonsordning i arbeidsforhold mv. ^{2,3}	7 100
Særfradrag for sjømenn og fiskere	550
Særskilt fradrag i næringsinntekt for landbruket	695
Særskilt fradrag for reindrift	6
Særskilt fradrag for skiferdrivere	3
Trygdeavgift jordbruk, skogbruk og fiske ⁴	310
Redusert trygdeavgift for næringsinntekt over 12 G	180
Særskilte skatteregler for skogbruket ⁵	140
Særskilte skatteregler for rederier ⁶	1 220
Avskrivningssats på maskiner	1 550
Avskrivningssats petroleumssektoren ³	3 550
Avskrivningssats på fiskefartøy og innenriks skipsfart ³	70
Inntektsbeskatning av egen bolig og fritidseiendom	19 700
Formuesskatt på egen bolig og fritidseiendom	9 050
Formuesskatten: 35 pst. aksjerabatt for ikke-børsnoterte aksjer og aksjer notert på SMB-listen	720
Formuesskatten: 80-prosentregelen	250
Arveavgiften: 70 pst. aksjerabatt for ikke-børsnoterte aksjer ⁷	180
Arveavgiften: fradrag for dokumentavgift i grunnlaget ved generasjonsskifte i familieeide bedrifter	30

¹ Disse skatteutgiftene er basert på tall for 2000.

² Denne skatteutgiften er basert på tall for 2002.

³ Disse skatteutgiftene 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 1998 til 2001.

⁷ 1998-tall.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

4.5.4 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 2003 anslått til om lag 133 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. Avgiftsplikt for virksomheter som genererer negative inntekter til staten, er ikke i tråd med mva. som fiskal avgift. Dette betraktes vanligvis ikke som avvik fra mva.-systemet.

Det er imidlertid innført en rekke unntak av andre grunner. Dette gjelder følgende unntak:

1. Utenfor avgiftssystemet
2. Lavere avgiftssats enn 24 pst.
3. Avgift med nullsats
4. Andre særregler

Utenfor mva.-systemet

En lang rekke tjenester er utenfor avgiftssystemet, jf. tabell 4.9. Dette innebærer at det ikke er mva. på omsetningen av tjenestene, og at slike virksomheter heller ikke får fradrag for mva. på avgiftspliktige varer og tjenester som de kjøper til bruk i virksomheten. Tabellen viser skatteutgiften ved at enkelte tjenester er utenfor avgiftssystemet.

Tabell 4.9 Anslag på skatteutgifter knyttet til at tjenester er utenfor mva.-systemet. Mill. kroner. 2003

Persontransport	2 500
Romutleie	850
Undervisningstjenester og kjøreskoler	300
Kino og konserter	200
Fornøylesparker, sirkus og diskotek	300
Billettinntekter for idrettsarrangementer ..	50
Tannhelsetjenester	600
Andre tjenester	100

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Lavere avgiftssats enn 24 pst.

Fra 1. juli 2001 ble avgiftssatsen på matvarer (og alkoholfrie drikkevarer) redusert til 12 pst. Det er beregnet at dette gir en skatteutgift om lag 7 mrd. kro-

ner på årsbasis. Fra 1. januar 2003 ble NRKs allmennkringkastingsvirksomhet omfattet av merverdiavgift med halv sats. Dette gir en skatteutgift på om lag 300 mill. kroner.

Avgift med nullsats

Avgift med nullsats innebærer at tjenesteyteren får tilbake («kan trekke fra») betalt mva. på varer og tjenester til bruk i virksomheten, uten at det legges avgift på varer/tjenester som omsettes (nullsats). I tabell 4.10 er vist provenytapet for staten, ved fritak med nullsats, på årsbasis.

Tabell 4.10 Anslag på skatteutgifter knyttet til nullsats for merverdiavgiften. Mill. kroner. 2003

Aviser	1 050
Tidsskrifter	100
Bøker	1 250
El-kraft mv. i Nord-Troms og Finnmark ...	600
Fering av kjøretøyer	150
El-biler	10

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Andre særregler for mva. på varer

Det er bl.a. ikke merverdiavgiftsplikt på anskaffelse av fiskefartøyer, andre skip over 15 meter og luftfartøyer til yrkesmessig transport.

Fiskale særavgifter

Tabell 4.11 gir en samlet fremstilling av skatteutgiftene knyttet til fiskale særavgifter i 2003.

- *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. Ved utenlandsreiser kan alle personer ta med en viss kvote alkohol og tobakk avgiftsfritt inn i landet. Dette innebærer en særbehandling av dem som reiser utenlands, og blir ansett som en skatteutgift. Det er på usikkert grunnlag anslått at dette gir en skatteutgift på i størrelsesorden 1 250 mill. kroner pr. år. I dette regnestykket er det lagt til grunn at tilsvarende mengde hadde blitt kjøpt avgiftsbelagt innenlands. Avgiften på røyketobakk er lavere enn på sigarer og sigaretter. Det er ingen helsemessig begrunnelse for en slik avgiftsforskjell. Den lavere avgiften på røyketobakk kan betraktes som en skatteutgift, og beregnes til om lag 1 170 mill. kroner.
- *Grunnavgiften på engangsemballasje for drikkevarer* gir et årlig proveny på om lag 500 mill. kroner. Fritaket for melk og melkeprodukter,

råsaft, juice mv. kan betraktes som en skatteutgift. Skatteutgiften kan beregnes til om lag 470 mill. kroner.

- *Engangsavgiften på motorvogner* er en fiskal avgift. Avgiftssatsene varierer mye mellom bilkategorier, fra personbiler med svært høy avgift, til lastebiler og busser som ikke er avgiftsbelagt. Det er et hovedsyn er at det ikke er naturlig å legge større fiskale avgifter på kjøretøyer som benyttes i næringsdrift. Men visse kjøretøyer med redusert avgift benyttes i stor grad av husholdninger, bl.a. kombinerte biler. Det er anslått at den reduserte avgiften for kombinerte biler gir en skatteutgift på om lag 190 mill. kroner.
- *Årsavgiften* er en fiskal avgift med differensierte satser. Personbiler og varebiler mv. er pålagt høy sats (kroner 2360), lastebiler, kombinerte biler en middels sats (kroner 1370), motorsykler (kroner 1180), campingtilhengere (kroner 905), mens busser over 12 tonn er fritatt for årsavgift. Utover dette er det en del unntak for avgift (drosje, ambulanse mv.).
- *Vektårsavgiften* gjelder i stedet for årsavgiften for godskjøretøyer på minst 12 tonn. Avgiften er gradert etter vekt, fjæringssystem og miljøegenskaper (avgasser). Avgiften kan betraktes som en fiskal avgift, selv om det kan argumenteres for at differensieringen etter vekt og miljøkjenntegn ved kjøretøyene skal ivareta miljøhensyn. Den norske avgiften er høyere enn EUs minstekrav til vektårsavgift. Differansen mellom EUs minstekrav og norsk avgift utgjør en skattesanksjon på om lag 130 mill. kroner pr. år. Busser er fritatt for både vekt- og miljødelen av avgiften.
- Norge er bundet til å ha visse minimumsavgifter gjennom EØS-avtalen. Satsene for den vektgraderte delen av vektårsavgiften tilsvarer om lag EUs minstesatser. Den miljødifferensierte delen av årsavgiften kommer i tillegg til minimumskravet.
- *Omregistreringsavgiften* er en fiskal avgift, som kan betraktes som et alternativ til merverdiavgift ved omsetning av brukte kjøretøyer. Strukturen på avgiften er knyttet til en antatt verdi på kjøretøyene. Avgiften er gradert etter kjøretøytype, kjøretøystørrelse og alder. Strukturen på avgiften er helt ulik engangsavgiften (som gjelder ved omsetning av nye kjøretøyer). Mens engangsavgiften er særlig høy for personbiler, er omregistreringsavgiften stort sett stigende mhp. kjøretøystørrelse, og er dermed høyest for store lastebiler og tilhengere. Provenyet fra omregistreringsavgift på busser, lastebiler og

Tabell 4.11 Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til fiskale særavgifter. Mill. kroner. 2003

Tax-free kvoter på alkohol og tobakk ¹	1 250
Redusert tobakkavgift på røyketobakk	1 170
Grunnavgift på engangsemballasje	470
Redusert engangsavgift kombinerte biler .	190
Årsavgift for lastebiler og trekkbiler	-105
Redusert årsavgift for campingvogn, kombinerte biler, motorsykler	225
Vektsårsavgift over EUs minimumssatser	-130
Omregistreringsavgift for busser, lastebiler og varebiler til bruk i næringsvirksomhet	-230
Dokumentavgift: næringslivets innbetalinger	-600
Dokumentavgift: reduksjon/ fritak for borettslagsleiligheter mv.	700

¹ Punktanslag. Anslaget er svært usikkert og i størrelsesorden 1–1,5 mrd. kroner.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

varebiler utgjør om lag 230 mill. kroner pr. år, og kan betraktes som en skattesanksjon.

- *Dokumentavgiften* utgjør 2,5 pst. av omsetningsverdien ved overdragelse av fast eiendom og er fiskalt begrunnet. Avgiften omfatter alle typer eiendommer, bolig- og fritidseiendom og næringseiendommer. Ved oppløsning av borettslag mv. betales det imidlertid kun et beløp på 1 000 kroner, noe som gjør det avgiftsmessig mer gunstig å kjøpe en slik leilighet. Redusert avgift og ikke avgiftsplikt ved overdragelse av borettslagsboliger utgjør en skatteutgift på om lag 700 mill. kroner pr. år. Det er en del særregler eller fritak for avgift, bl.a. ved arv og overdragelse mellom ektefeller. Provenyet fra dokumentavgiften ved omsetning av næringseiendommer utgjør i størrelsesorden 600 mill. kroner pr. år, og betraktes som en skattesanksjon.

Miljø- og energirelaterte særavgifter

Tabell 4.12 gir en samlet fremstilling av skatteutgiftene knyttet til miljø- og energirelaterte særavgifter.

- *El-avgiften* er 9,5 øre pr. kWh og betales for elektrisk kraft som leveres eller innføres til bruk i landet. El-avgiften kan betraktes som et energipolitisk virkemiddel, der et av formålene er å bidra til å dempe kraftforbruket i Norge. Det er fritak for bruk i industri og bergverk og veksthusnæringen. Fritaket gjelder bare bruk i forbindelse med selve produksjonsprosessen, men ikke oppvarming, lys mv. Det er også fritak

for tiltaksområdet i Nord-Troms og Finnmark. Fritaket for industri mv. er anslått å gi et proveny tap på 4650 mill. kroner. Fritaket for Nord-Troms og Finnmark utgjør 165 mill. kroner.

- *Avgifter på bensin og diesel* kan i stor grad betraktes som vegbruks- og miljøavgifter. Bensinavgiften er kr. 3,89 pr. liter (blyfri), mens autodieselavgiften er kr 2,83 pr. liter (vanligste type). Det er vanlig også i andre land at avgiften på bensin er høyere enn på diesel. Stort sett blir bensin brukt i personbiler, mens autodiesel særlig benyttes av større biler i næringsdrift (lastebiler, busser mv.). Det er anslått at den lavere satsen på autodiesel enn på bensin gir en skatteutgift på rundt 1230 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 vegnettet.
- *CO₂-avgiften* er en miljøavgift, knyttet til globale miljøvirkninger. Dette kan tilsi at satsen burde være lik for alle anvendelser, basert på utslippsmengde. Det er imidlertid ulike satser for ulike produkter og anvendelser, og det er i tillegg en del anvendelser som er fritatt for CO₂-avgiften. Avgiftssatsen for bensin er 75 øre pr. liter, mens normalsatsen på mineralolje er 50 øre pr. liter. Avgift på utslipp av CO₂ på sokkelen er 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 har sildemel-, fiskemel- og treforedlingsindustrien redusert sats, med 29 øre pr. liter for mineralolje. Det er samme reduserte sats for bl.a. innenriks luftfart, godstransport i innenriks sjøfart og supplyflåten. Det er anslått at høyere avgift på bensin enn normalsatsen på mineralolje gir en skattesanksjon på om lag 1,6 mrd. kroner. Videre er det anslått at fritak eller redusert sats i forhold til normalsatsen på mineralolje gir en skatteutgift på rundt 1 200 mill. kroner.
- *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. ilandføringsanlegg og drivstoff for anlegg på sokkelen. Det er videre fritak for bl.a. mineralolje til skip i utenriksfart, fiske i fjerne farvann og forbrenningsanlegg. Reduserte satser og fritak regnes som skatteutgifter. Det er beregnet at fjerning av fritak og reduserte satser ville gitt et statlig merproveny på om lag 235 mill. kroner pr. år.
- *Avgiften på sluttbehandling* av avfall ble innført fra 1. januar 1999. Avgiften skal prise miljøkost-

- nadene ved sluttbehandling av avfall og stimulere til avfallsminimering. Avgiftssatsen på avfall levert til deponering er differensiert ut fra miljøstandard på anlegget. Avgiftssatsen på avfall til anlegg med høy miljøstandard er på 327 kroner pr. tonn, mens satsen for avfall til anlegg med lav miljøstandard er på 427 kroner pr. tonn. Differensieringen skal i prinsippet prise ulike miljøkostnader ved avfallsbehandling i ulike anlegg. Avgiften på avfall levert til forbrenning er utformet med en grunnavgift på 82 kroner pr. tonn og en tilleggsavgift på 245 kroner pr. tonn. Tilleggsavgiften differensieres etter energiutnyttelsesgrad, dvs. at avgiften reduseres i takt med bruk av avfallet til energiproduksjon. Det kan argumenteres for at en avgift bør knyttes til miljøhensyn. Differensieringen av avgiften etter energiutnyttelse gir en anslått skatteutgift på om lag 100 mill. kroner. Sluttbehandling av spesialavfall og restavfall fra utnyttelse av returfiber i treforedlingsindustrien er fritatt for avgift. Dette gir et anslått provenytnap på 10 mill. kroner pr. år.
- *Grunnavgift på fyringsolje* ble innført fra 1. januar 2000. Hensikten med avgiften var å unngå at økningen av elektrisitetsavgiften medførte overgang til fyring med olje. Treforedling og silde- melindustrien har fritak for grunnavgiften. Dette er beregnet å gi et provenytnap på om 80 mill. kroner pr. år.

Tabell 4.12 Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til miljø- og energirelaterte særavgifter. Mill. kroner. 2003

Forbruksavgiften på elektrisk kraft: fritak for industri mv.	4 650
Forbruksavgiften på elektrisk kraft: fritak for Nord-Troms og Finnmark	165
Lavere avgift på autodiesel enn på bensin	1 230
Høy CO ₂ -avgift på bensin og på sokkelen ¹	-1 645
Fritak eller redusert CO ₂ -avgift på enkelte anvendelser	1 200
Fritak eller reduserte satser SO ₂ -avgift	235
Sluttbehandlingsavgift av avfall: differensiering etter energiutnyttelse	100
Sluttbehandlingsavgift av avfall: fritak for returfiber	10
Grunnavgift på fyringsolje: fritak for treforedlings- og silde- melindustrien	80

¹ Hhv. 520 mill. kroner på bensin og 1 125 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 175 mill. kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Noen ikke tallfestede skatteutgifter knyttet til avgiftsreglene

Skatteutgifter der en foreløpig ikke har 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.
- *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.

4.5.5 Skattefrie og skattefaviserte overføringsordninger

I dette avsnittet gis det en oversikt over skattetafet som ligger i at enkelte offentlige stønader er skattefrie, der referansesystemet er en situasjon hvor alle trygdeytelser antas å være skattepliktige på linje med lønnsinntekter. Tabell 4.13 gir en oversikt over de skattefrie overføringsordningene.

Utgangspunktet for beregningen her er at myndighetene har en målsetning om hva den enkelte stønadmottaker skal sitte igjen med netto når den eventuelle skatten er betalt. Dersom disse trygdeytelsene hadde vært skattepliktige, så forutsettes det med andre ord at dette vil ført til en tilsvarende økning i bruttonivået på ytelsene. For barnetrygden er det eksempelvis gjort ved å øke barnetrygdsatsene 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 tilfelle tilsvare økningen i trygdeutbetalingene. Fordelen ved de særskilte skattereglene for pensjonister i tabellen, er anslått på tilsvarende måte som for de skattefrie overføringene, dvs. som økningen i utgiftene til det offentlige for et uendret nivå på nettoytelsene, men hvor ytelsen skatlegges etter de samme reglene som lønnsinntekt.

Det er også beregnet den isolerte virkningen av å oppheve skattefritaket uten noen kompensasjon i form av økt bruttotrygd (kolonnen til venstre), dvs.

Tabell 4.13 Anslag på skattefritaket knyttet til offentlige overføringer. Mill. kroner. 2003

	Økte skatteinntekter ved å innføre skatteplikt (som på lønnsinntekt), gitt uendret nivå på gjennomsnittlige bruttoyntelser	Anslått økning i trygdeutgifter for uendret gjennomsnittlig nivå på nettoytelser
Barnetrygd	4 770	7 400
Kontantstøtte	1 020	1 560
Økonomisk sosialhjelp	1 000	1 470
Bostøtte	540	810
Engangsstønad ved fødsel	80	120
Grunnstønad	430	620
Hjelpstønad	290	370
Stønad til barnetilsyn	290	460
Særskilte skatteregler for pensjonister mv. ...	14 820	21 900
Engangsstønad ved adopsjon	–	–
Attføringsstønad	–	–
Utdanningsstønad	–	–
Gravferdsstønad	–	–
Stønader for visse helsetjenester	–	–
Enkelte andre skattefrie ytelser	–	–

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

provenytapet eller skatteutgiften knyttet til at disse ytelsene etter gjeldende regler er unntatt ordinær beskatning.

Beregningene er utført på Statistisk sentralbyrås skattemodell LOTTE. Anslagene er usikre, både fordi modellen er basert på en utvalgsundersøkelse, og fordi det er usikkerhet knyttet til denne måten å anslå bruttooverføringer på.

Nedenfor følger en oversikt over skattefrie og skattefaviserte overføringsordninger.

- *Barnetrygd* gis pr. barn uavhengig av foreldrenes inntekt. Det gis ekstra barnetrygd i Nord-Troms og Finnmark. Fram til 1. august ble det gitt småbarnstillegg for barn mellom 1 år og 3 år
- *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, og 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 i stedet 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.
- *Hjelpstønad* 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 vha. skattemodellen LOTTE. Det gjelder bl.a. engangsstønad ved adopsjon, visse former for attføringsstønad, utdanningsstønad til enslig mor eller far mv., gravferdsstønad og stønad ved visse helsetjenester.

Det gjelder også særskilte skatteregler for pensjonister mv. som fører til at pensjonister betaler lavere skatt enn lønnstakere med tilsvarende inntekt. Dette gjelder på alle inntektsnivåer, men forskjellen er relativt størst for personer med lave inntekter. De viktigste reglene er knyttet til lavere trygdeavgift (3 pst.), særfradrag for alder og uførhet (18 360 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 8

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 Tiltak for å bedre effektiviteten i økonomien

Tiltak for å bedre økonomiens virkemåte skal bidra til at landets ressurser utnyttes så effektivt som mulig. Inntektene fra produksjon av olje og gass har gitt oss muligheter for økt velferd. Produksjonen i Fastlands-Norge utgjør likevel over $\frac{3}{4}$ av den samlede verdiskapingen i norsk økonomi i 2003, og denne andelen vil vokse betydelig over tid etter hvert som produksjonen av petroleum går ned. Veksten i resten av økonomien skal dermed ikke svekkes mye før den handlefriheten som petroleumsinntektene gir, er brukt opp.

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. Evnen til omstilling og innovasjon innebærer at ressursene kanaliseres dit de kaster mest av seg, og at ledige ressurser raskt fanges opp i produktive anvendelser. Regjeringen legger bl.a. vekt på følgende områder for å sikre effektiv ressursutnyttelse og høy vekst:

- *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 stor vekt på å utforme styringssystemer som motiverer til økt produksjon og kvalitet, samtidig som hensynet til kostnadskontroll ivaretas. Private tilbydere skal slippes til der det er hensiktsmessig. Regjeringen legger i statsbudsjettet fram forslag som likestiller privat og kommunal tjenesteproduksjon i forhold til betaling av merverdiavgift. Moderniseringen av offentlig sektor er omtalt i avsnitt 5.4.
- Sikre effektiv ressursbruk gjennom *virksom konkurranse*. Regjeringen vil i løpet av høsten fremme en ot.prp. om ny konkurranselov. På enkelte områder er det i tillegg nødvendig med særskilt regulering for at markedene skal fungere effektivt. En viktig oppgave i den forbindelse er å føre tilsyn med vilkårene for bruk av in-

frastruktur som benyttes i hele næringer, som f.eks. nettverk i tele- og kraftsektoren. Problemstillinger knyttet til konkurranse og regulering er omtalt i avsnitt 5.3. I dette avsnittet er det også gitt en omtale av finansmarkedet.

- Innrette *næringsstøtten* med sikte på å bidra til økt verdiskaping. Dette tilsier bl.a. at støtten bør vris mer i retning av å styrke forskning og utvikling. Støtteordningen SkatteFUNN er i den forbindelse et sentralt virkemiddel. Det kan også være behov for særlige virkemidler for å fremme innovasjon og nyskaping. De bedriftsrettede virkemidlene for innovasjon og internasjonalisering skal samles i en ny enhet, som skal være i virksomhet fra 1. januar 2004.

Arbeidskraften er den viktigste ressursen i økonomien. Et godt fungerende arbeidsmarked er dermed 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 2004.

EU vedtok i mars 2000 en overordnet strategi, Lisboa-strategien, hvor målet bl.a. er å bedre EU-landenes konkurransekraft ved å skape rammebetingelser som bidrar til større effektivitet og bedre ressursutnyttelse. En oversikt over prosess og viktige elementer i Lisboa-strategien er gitt i boks 5.1.

5.2 Næringsstøtte

5.2.1 Generelt om næringsstøtte

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 dermed også ressursbruken i økonomien. 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 måle-

Boks 5.1 EUs Lisboa-strategi – Økonomisk, sosial og miljømessig fornyelse

EU fastsatte våren 2000 en strategi for økonomisk og sosial fornyelse, hvor miljøhensyn senere er integrert som én av de tre hovedpilarene – den såkalte Lisboa-strategien. Strategien gjennomføres ved bruk og forbedring av de etablerte beslutningsprosessene i EU og av tiltak i medlemslandene. Nye elementer er imidlertid en systematisk bruk av strukturindikatorer og en sterkere koordinerende rolle for Det europeiske råd.

På de årlige vårmøtene i Det europeiske råd drøfter stats- og regjeringssjefene, samt Kommisjonsens president, status i forhold til Lisboa-strategien og prioriteringer for den videre oppfølgingen. De mer konkrete delmålene innenfor strategien er blitt revidert og utviklet over tid. På sitt vårmøte i 2003 (Brüssel-møtet) fastsatte Det europeiske råd følgende hovedprioriteringer:

- Øke sysselsetting og sosialt samhold.
- Fremme innovasjon og entreprenørskap.
- Styrke det indre markedet.
- Beskyttelse av miljøet som bidrar til vekst og sysselsetting.

Underlaget for drøftelsene i Det europeiske råd er en rapport fra Europakommisjonen om status og med vurdering av og forslag til tiltak. En viktig del av rapporten er EUs strukturindikatorer. Dette er et omfattende utvalg av statistikk som belyser forhold av betydning i forhold til Lisboa-strategien. Hensikten med indikatorene er å vise hvordan EU-landene ligger an i forhold til hverandre og viktige konkurrentland som USA og Japan.

Bruk av EUs strukturindikatorer for å sammenlikne land er et eksempel på såkalt referansetesting. Resultatene fra en så vidt summarisk metode må tolkes med forsiktighet. Resultatene avhenger f.eks. i stor grad av hvilke indikatorer som er valgt ut på hvert område, og hvordan indikatorene er definert. Indikatorene belyser imidlertid sammenhenger som EU ønsker å legge vekt på i utformingen av sin politikk.

Eurostat er ansvarlig for å samle inn og presentere statistikkgrunnlaget for strukturindikatorene. Dette materialet inkluderer også bl.a. Norge, og gir derfor grunnlag for sammenlikninger med EU-landene.

Makroøkonomi og sysselsetting er områder der Norge kommer høyt etter mange av indikatorene, spesielt de som knytter seg til offentlig økonomi og nivå på BNP, produktivitet og sysselsetting. For endringsstørrelser avhenger resultatene av år eller tidsperiode. Generelt er det særlig behov for å vurdere disse indikatorene i sammenheng med en bredere analyse av økonomien.

Forskning og innovasjon har et flertall indikatorer hvor Norge kommer middels ut i forhold til EU-landene. En svakhet ved indikatorene på dette området er at de i hovedsak måler innsats, og i liten grad resultater av forskning og innovasjon. I tillegg kan flere av indikatorene være vanskelige å vurdere uten å ta hensyn til næringsstruktur.

Reformer i produktmarkedene er et område hvor indikatorene gir et blandet bilde. Norge har f.eks. i gjennomsnitt relativt lave priser på elektrisitet og teletjenester. I begge markeder har imidlertid det største selskapet en relativt høy markedsandel.

Med jevn inntektsfordeling og begrenset fattigdom kommer Norge spesielt godt ut på indikatorene for sosiale forhold. For miljø kommer imidlertid Norge ut om lag middels i forhold til EU-landene. Det henger sammen med at mange av miljøindikatorene som EU benytter, er knyttet til forhold som energibruk, transport og avfall, mens det er relativt få av indikatorene som mer direkte måler miljøtilstanden.

Eurostat oppdaterer strukturindikatorene kontinuerlig på sin nettside.
(<http://www.europa.eu.int/comm/eurostat>)

ne oppnås på en kostnadseffektiv måte. I motsatt fall vil næringsstøtten lett kunne bidra til lavere verdiskaping og et næringsliv som har liten evne til innovasjon og omstilling.

Begrunnelse for støttetiltak kan være ulike former for markedssvikt eller at samfunnet har andre

mål enn den enkelte bedrift for virksomheten. Hovedkilder til markedssvikt er eksterne virkninger og mangel på informasjon.

Positive eksterne virkninger mellom bedrifter innebærer at aktivitet i en bedrift fører til positive resultater for andre aktører som bedriften ikke tar

fullt ut hensyn til i sine beslutninger. Det kan være hensiktsmessig med næringsstøtte der myndighetene har god informasjon om de grunnleggende årsakene til denne typen virkninger. Støtte til forskning og utvikling (FoU) har en slik begrunnelse.

Eksistensen av *klyngeeffekter* har i de senere år blitt brukt som argument for å støtte enkelte næringer framfor andre. En klyngedannelse kan i visse tilfelle skyldes at lønnsomheten i hver enkelt bedrift øker som følge av at andre aktører lokaliserer seg i samme område. Det er imidlertid vanskelig for myndighetene å innrette virkemidlene mot en enkeltnæring slik at den samlede verdiskapingen øker. Faren for feilsatsinger er stor. Generell satsing på bl.a. utdanning, forskning og samarbeid mellom forskningsmiljøer og næringslivet, kan imidlertid gi grobunn for lønnsomme klyngedannelser over tid. Virkemidlene bør derfor i utgangspunktet være næringsnøytrale, uten spesielle preferanser eller unntak for enkeltnæringer. Dersom en næring ikke har økonomisk evne til å bære kostnadene som pålegges andre næringer, vil en overføring av ressurser fra denne næringen til andre næringer normalt gi høyere samlet verdiskaping.

Mangel på informasjon kan føre til svikt i markedet for ekstern tilgang på kapital. I kapitalmarkedet vil ofte en ekstern investor eller långiver ha mindre informasjon om bedriftsinterne lønnsomhetsforhold enn bedriften selv. Investorer og långivere vil i så fall kunne øke avkastningskrav og lånerenter, eller være tilbakeholdne med i det hele tatt å bidra med egenkapital og lån. Det kan føre til at prosjekter som faktisk er lønnsomme, ikke realiseres. Informasjonsproblemet er trolig størst for nyetablerere og for små bedrifter, som ofte i liten grad kan tilby tilstrekkelig pantsikkerhet for sine prosjekter.

Størrelsen på og spesialiseringen i kapitalmiljøene har vokst betydelig etter at kapitalmarkedene ble liberalisert mot slutten av 1980-årene. Det har i liten grad vært foretatt uavhengige, empiriske undersøkelser med sikte på å avdekke om det kan foreligge markedssvikt som kan begrunne omfang og innretning av de offentlige virkemidlene. Tilgjengelig informasjon om markedet for venturekapital tyder på at størrelsen på dette markedet i Norge, målt i forhold til BNP, er om lag som gjennomsnittet av andre OECD-land. Det er indikasjoner på at markedet i Norge i større grad enn i mange andre land er orientert mot utvidelsesinvesteringer i tradisjonell industri. Tall for nyregistrering av bedrifter tyder imidlertid isolert sett ikke på noen særskilt svikt i kapitalmarkedet i Norge i forhold til i andre OECD-land. Den årlige nyregistreringen av bedrifter i Norge i 1990-årene har tilsvart om lag 10

pst. av eksisterende foretak. Dette er på linje med nivået i de fleste andre OECD-land.

Statlig finansiering av FoU og de bedriftsrettede virkemidlene for innovasjon og internasjonalisering er nærmere omtalt i avsnitt 5.2.5.

5.2.2 Internasjonale forpliktelser

I internasjonale avtaler legges det økende vekt på å regulere næringsstøtten. EØS-avtalen, WTO-avtalen om subsidier og utjevningsavgifter og Landbruksavtalen i WTO får stadig større betydning for omfanget av og utformingen av næringsstøtten. Forpliktelsene etter Landbruksavtalen i WTO er nærmere omtalt i avsnitt 5.2.4.

All støtte utenom jordbruk og fiske skal som hovedregel følge EØS-avtalen og godkjennes av EF-TAs overvåkningsorgan (ESA). EØS-avtalen har bestemmelser som begrenser konkurransevridende offentlig støtte med hensyn til hvilke tiltak som kan motta støtte, og støttenivået i hvert prosjekt. Manglende oppmerksomhet om internasjonale avtaler og støttetiltakenes konkurransevirkninger kan lede til sanksjoner eller handelskonflikter. ESA vedtar og reviderer retningslinjer på støtteområdet fortløpende.

ESA vedtok 23. mai 2001 nye retningslinjer for *miljøstøtte*. I vedtaket la ESA, i likhet med EU-kommisjonen, opp til at eksisterende støtteordninger skulle tilpasses de nye retningslinjene innen 1. januar 2002. Dette omfattet også eksisterende unntak fra miljøavgifter. ESA er i ferd med å avslutte en formell undersøkelse av den norske el-avgiften, CO₂-avgiften og SO₂-avgiften. Det vises til nærmere omtale i kapittel 4 og St.prp. nr. 1 (2003–2004) Skatte-, avgifts- og tollvedtak.

Dagens ordning med *differensiert arbeidsgiveravgift* legges om fra 1. januar 2004, jf. nærmere omtale i kapittel 4 og St. prp. nr. 1 (2003–2004) Skatte-, avgifts- og tollvedtak. Differensiert arbeidsgiveravgift blir behandlet i forhold til gjeldende retningslinjer for regional støtte. Kommisjonen har nå startet forberedelsene av nye retningslinjer for regional støtte som skal være klare i god tid før 2007 da gjeldende retningslinjer utløper.

ESA vedtok i april 2000 nye retningslinjer for støtte i form av *statlige garantier*. Det har derfor vært nødvendig å gjøre endringer i statsforetaksloven knyttet til statens heftelser for selskapenes låneforpliktelser. Statsgarantien i loven ble fjernet fra og med 1. januar 2003. For lån opptatt før 1. januar 2003 hefter staten fremdeles inntil lånene løper ut. Foretakene må betale en markedsmessig garanti-premie til staten for garantien på disse lånene. Støtteelementet er dermed nøytralisert.

En midlertidig tilleggsforordning for støtte til skipsbyggingssektoren ble vedtatt av EUs råd og EØS-komiteen i 2002. Vedtaket kom som følge av at EU og Korea i lang tid har diskutert spørsmål knyttet til subsidier og dumping i skipsbyggingsindustrien uten å komme til noen enighet. I oktober 2002 anla Kommisjonen sak mot Korea i WTO. Samtidig åpnet Kommisjonen, med hjemmel i den ovennevnte tilleggsforordningen, for at medlemslandene kunne innføre en kontraktsrelatert støtte på maksimum 6 pst. for containerskip, produkt- og kjemikalietankskip fram til 31. mars 2004. Siden har også LNG-skip blitt inkludert i forordningen. Den alminnelige rådsforordningen for støtte til skipsbyggingssektoren løper ut 31. desember 2003. Nye retningslinjer er nå under utarbeidelse i Kommisjonen.

Nye retningslinjer for støtte til *sjøfartsnæringen* er også under utarbeidelse av Kommisjonen. Sjøfart er eneste næring hvor omfattende støtte til løpende drift fortsatt er tillatt i EØS-området. Det er ikke ventet vesentlig endringer i tillatt støtte i de nye retningslinjene.

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. Hvis kompensasjon for denne typen tjenester er statsstøtte etter artikkel 61 i EØS-avtalen, vil Norge måtte søke ESA om å få godkjent slik kompensasjon.

EF-domstolen har i juli 2003 slått 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. Blant annet må tjenesten 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.

Det forventes at EU-kommisjonen/ESA vil komme nærmere tilbake til retningslinjer for hvordan medlemsstatene kan gi kompensasjon i samvar med vilkårene fastsatt av EF-domstolen.

5.2.3 Oversikt over utviklingen i næringsstøtten

Finansdepartementet gjennomfører årlig beregninger av *statlig budsjettmessig støtte*, jf. tabell 5.1. Be-

regningene omfatter statens nettokostnader knyttet til støttetiltakene. Nettokostnadene beregnes som differansen mellom de årlige utgifts- og inntektsstrømmene under en ordning. Det betyr at støtten ikke føres når den bevilges, men når den utbetales til bedriften. Med unntak for låne- og garantiordninger er rene administrasjonskostnader for å drive støtteordningene ikke medregnet. Beregningene omfatter bare støtteordninger som finansieres over statsbudsjettets utgiftsside, dvs. tilskudd, lån eller garantier gitt på gunstige vilkår, tjenester som det offentlige ikke tar fullt betalt for, samt manglende krav til avkastning på statlig aksjekapital. Utbetalinger til offentlig tjenesteyting, jernbane, flyrute- ne i kortbanenettet, post og buss er ikke tatt med. Nettokostnadene knyttet til særskilte skatte- og avgiftsregler for enkelte deler av næringslivet (skatteutgifter) er heller ikke inkludert.

Finansdepartementets beregninger kan ikke sammenliknes direkte med internasjonale beregninger av næringsstøtte i andre land på grunn av forskjeller i metodikk og utvalg.

Den totale budsjettmessige næringsstøtten var på 18,4 mrd. kroner i 2002. Dette er om lag samme nivå som i 2001 regnet i faste priser. Økte utbetalinger over jordbruksavtalen og til skipsbyggingsindustrien trekker isolert sett støttenivået opp. I 2003 anslås en nedgang i samlet utbetalt næringsstøtte.

I løpet av de siste 10 årene er den budsjettmessige næringsstøtten redusert med om lag 35 pst. reelt. Næringsstøttens andel av BNP har falt fra 2,7 pst. i 1992 til 1,2 pst. i 2002.

Tabell 5.1 illustrerer også hvordan den samlede budsjettmessige næringsstøtten fordeler seg på hovednæringer. Utbetalingene fra bl.a. horisontale støtteordninger, dvs. støtteordninger som i utgangspunktet er tilgjengelige for bedrifter i alle eller de fleste næringer, er fordelt etter mottakernæring.

Det framgår at landbruket mottok om lag 70 pst. av samlet budsjettstøtte i 2002. I løpet av de 10 siste årene er realverdien av støtten til landbruket redusert, men i langt mindre grad enn til næringslivet for øvrig. Det meste av den budsjettmessige støtten til landbruket gis over jordbruksavtalen som inngås mellom staten og jordbruksorganisasjonene. Rammene for den nominelle budsjettstøtten til jordbruket ble redusert med hhv. 135 mill. kroner og 275 mill. kroner i jordbruksoppgjørene i 2002 og 2003. Fra 2001 til 2002 økte likevel den faktiske utbetalte budsjettstøtten til landbruket med nærmere 2 pst. reelt. I 2003 er det ventet en nedgang. Nærmere omtale av jordbruksstøtten er gitt i avsnitt 5.2.4.

Tabell 5.1 Statlig budsjettmessig næringsstøtte fordelt etter næring 1992–2003. Nettokostnader¹. Mrd. 2002-kroner²

Næring	1992	1995	1998	2001	2002	2003 ³
Landbruk ⁴	16,7	15,2	14,6	12,7	13,0	11,8
Fiske og havbruk	1,2	0,4	0,3	0,4	0,3	0,2
Industri, bergverk og privat tjenesteyting	8,4	6,2	5,4	4,3	4,6	4,1
Ikke næringsfordelt ⁵	1,9	1,2	0,8	0,8	0,5	0,4
Totalt	28,1	23,0	21,1	18,2	18,4	16,6

¹ Nettokostnader beregnes som differansen mellom de årlige utgifts- og inntektsstrømmene under en ordning. Utgifter er bl.a. utbetaling av tilskudd, tapsavskrivning på lån, innlånskostnader på utestående lån, konstaterte tap på garantier og manglende avkastning på aksjer. Inntekter er bl.a. renteinntekter og garantipremie/provisjon. Tallene er i noen grad revidert i forhold til tidligere år.

² Deflatert med prisindeksen for BNP for Fastlands-Norge.

³ Anslag. For støttetiltak hvor poster i statsbudsjettet er benyttet, er tilleggsbevilgningene i 2003 inkludert.

⁴ Tallene for 2003 er justert for endringer som ble vedtatt under årets jordbruksoppgjør.

⁵ Omfatter bl.a. tilrettelegging for regional næringsutvikling, utbetalt støtte fra SND som ikke er registrert på næring, og enkelte arbeidsmarkedstiltak.

Kilde: Finansdepartementet.

Industri-, bergverk og privat tjenesteproduksjon mottok om lag 4,6 mrd. kroner i næringsstøtte i 2002, en realvekst på om lag 8 pst. fra 2001. Økningen skyldtes en oppgang i utbetalingene av kontrakttilskudd til verft for bygging av skip. Ordningen ble avviklet for kontrakter inngått f.o.m. 1. januar 2001 i tråd med et EØS-regelverk for skipsbyggingsindustrien. Utbetalingene finner sted når fartøyene leveres, og vil være avsluttet innen utgangen av 2004. Norge har søkt ESA om godkjenning for en ny, mer begrenset støtteordning for deler av skipsbyggingsindustrien, jf. omtale av EUs regelverk i avsnitt 5.2.2.

Støtteutbetalingene til *fiskerisektoren* er beregnet til 260 mill. kroner i 2002. Støtten over fiskeriatalen var på 77,2 mill. kroner i 2002. Staten og Norges Fiskarlag har avtalt et støttebeløp på 70 mill. kroner for 2003. For å bidra til redusert overkapasitet er støtten til fiskeflåten de senere år dreid fra støtte til nyinvesteringer i båter til støtte til ren kondemnering. En omtale av reguleringene i fiskeri- og havbruksnæringen er gitt i avsnitt 5.3.7.

I tabell 5.2 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.

Ordninger som primært er *rettet mot bestemte næringer*, utgjør over 80 pst. av den samlede næringsstøtten, mens generelle formål til sammen bare utgjør under 20 pst. Ved siden av landbruk og skipsbygging, mottok sjøfart, presse og filmproduksjon betydelig driftsstøtte i 2002. Støtten til tapsbringende statselskap er i stor grad avviklet. Etter 2001 er det heller ikke bevilget tilskudd til

Store Norske Spitsbergen Kulkompani A/S på Svalbard, som er det siste store industriforetaket som har mottatt årlige tilskudd. Manglende avkastning på aksjekapitalen i SIVA, som også omfatter IT-Fornebu, var med å trekke opp støtten til statselskap i 2001 og 2002.

Av de *generelle formålene* er næringsstøtten til FoU og støtten til regionalutvikling de mest omfattende, med henholdsvis 0,7 mrd. kroner og 1,3 mrd. kroner i støtte i 2002. Næringsstøttetallene til FoU omfatter bare støtte til prosjekter der næringslivet er en direkte kontraktspartner. Støtten til forskning og utvikling er nærmere omtalt under avsnitt 5.2.5.

Støtten med *regional utvikling som hovedmål* ble redusert i 2001 og 2002. Om lag to tredjedeler av støtten gikk til fysiske og immaterielle investeringer foretatt av bedriftene. Resten gikk til ulike tiltaksarbeid for regional næringsutvikling. Kommunal- og regionaldepartementet har nedsatt et utvalg som vurderer effektene av den samlede statlige innsatsen i forhold til regional utvikling og distriktpolitiske mål, herunder også tiltak som ikke defineres som næringsstøtte. Målet er å avdekke hvilke statlige tiltak som best bidrar til å oppnå regional utvikling og distriktpolitiske mål og motvirke regionale ubalanser og forskjeller. Endelig rapport skal foreligge 1. januar 2004.

Utbetalinger fra ordninger direkte rettet mot *små og mellomstore bedrifter* (SMB) utgjør en liten andel av den samlede næringsstøtten. For flere andre støtteordninger er det høyere tillatte støttesatser til prosjekter i SMB enn i store bedrifter. Mange inneholder en generell forpliktelse om å prioritere SMB. Det foreligger imidlertid ikke enhetlige tall for hvor stor andel av støtten som tilfaller SMB.

Tabell 5.2 Statlig budsjettmessig næringsstøtte etter formål. Nettokostnader. Mill. 2002-kroner¹

Formål	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
FoU	808	910	964	819	766	715	780	650
Regional	1739	1494	1745	1497	1484	1678	1572	1266
SMB ²	587	620	872	616	473	424	365	301
Miljø og energi	193	145	194	158	173	144	193	359
Eksport og bedriftssamarbeid ³	355	380	286	274	255	247	196	186
Næringsrettet støtte ⁴	18494	18348	17089	17377	17225	17076	14599	15300
Herav:								
Jordbruk	14731	14541	14172	14098	13846	13963	12331	12631
Skogbruk	290	283	271	306	230	254	255	216
Reindrift	126	132	127	121	114	122	141	120
Fiske og havbruk	375	252	284	248	252	287	249	132
Skipsbygging ⁵	1509	1474	992	1528	1923	1564	706	1166
Sjøfart ⁶	446	437	507	482	351	327	313	326
Presse	127	124	112	105	95	104	106	124
Film	215	192	183	204	170	141	205	233
Statsaksjeselskap ⁷	447	351	129	161	157	329	270	168
Arbeidsmarkedstiltak ⁸	314	251	172	120	19	140	47	20
Annet ⁹	89	40	203	55	30	39	178	108
Sum	23025	22539	21654	21079	20582	20792	18199	18358

¹ Deflatert med prisindeksen for BNP, Fastlands-Norge.

² Omfatter bl.a. utbetalinger fra SNDs landsdekkende tilskuddordning (utviklingstilskudd/innovasjonstilskudd) fratrukket utbetalinger fra den særskilte bevilgningen til næringsmiddelindustrien i 1994, veiledningstjenesten, tapsavsetninger til såkornfondordningen, etablererstipend og SMB-programmet for eksport.

³ Omfatter bl.a. støtte til eksportfremmende tiltak og utbetalinger til næringssamarbeid med Øst-Europa. Av ordningene under GIEK inngår bare anbudsgarantiordningen. For GIEKs andre ordninger er nettokostnadene negative de fleste årene i perioden.

⁴ De oppgitte tallene omfatter i tillegg til de spesifiserte næringene, også bl.a. utbetalinger fra den særskilte bevilgningen til næringsmiddelindustrien i 1994 og de særskilte bevilgningene til prosjektrettet teknologutvikling i petroleumsvirksomheten i 1999, 2000 og 2001.

⁵ For fond til støtte ved skipskontrakter er støtten ført det året den utbetales fra fondene.

⁶ Omfatter refusjonsordning til sysselsetting av sjøfolk i NOR og NIS og refusjonsordningen for fergerederier i utenriksfart.

⁷ Omfatter også enkelte selskap hvor staten har minoritetsinteresser.

⁸ Omfatter utbetalinger til bedriftsintern opplæring og andel av utbetaling til utdanningsvikariater. Forbruk under bedriftsintern opplæring i 2001 var i stor grad rettet inn mot offshorerettet verfts- og leverandørindustri.

⁹ Omfatter SNDs landsdekkende risikolån og garantiordninger.

Kilde: Finansdepartementet.

Særskilte skatte- og avgiftsregler for enkelt næringer er ikke tatt med i Finansdepartementets årlige næringsstøtteberegninger. Skattelettelser som følger av unntaksordninger og særregler, betegnes som *skatteutgifter*.

Tabell 5.3 viser beregnede skatteutgifter i 2002 og 2003 fordelt etter formål. I tabellen er det bare tatt med den delen av skatteutgiftene som er direkte rettet mot næringsaktører. Dette samsvarer ikke nødvendigvis med de skatteutgiftene som reelt sett har størst betydning for næringslivet.

Som det framgår av tabellen, øker den regionale og næringsspesifikke støtten vesentlig dersom en tar med støtte i form av skatte- og avgiftslempninger. Differensiert arbeidsgiveravgift tilsvarer alene en beregnet støtte på om lag 4,9 mrd. kroner i 2003 når offentlig sektor holdes utenfor. Med bl.a. den overgangsordningen Regjeringen har søkt ESA om, er skatteutgiften knyttet til den regionale diffe-

rensieringen av arbeidsgiveravgiften anslått å bli om lag 4,4 mrd. kroner i 2004, jf. avsnitt 5.2.2 og St. prp. nr. 1 (2003–2004) Skatte-, avgifts- og tollvedtak, avsnitt 2.8.

Petroleumsvirksomhet er ved siden av sjøfart den enkelt næringsen som mottar mest næringsspesifikk støtte i form av særskilte skatteregler. For petroleumsnæringen er det imidlertid ikke tatt hensyn til den samlede virkningen av petroleumsskattesystemet. Etter hvert er skatteutgiften også til landbruket blitt høy sammenliknet med de fleste andre sektorer. Inntektsfradraget ved beskatning av næringsinntekt fra jord og hagebruk i 2000 har bidratt til dette. Den samlede skatteutgiften knyttet til særskilte ordninger for landbruket i 2003 er beregnet til om lag 1,2 mrd. kroner. Fiskerinæringen får også betydelig støtte i form av skatteutgifter.

Skattefradragordningen for næringslivets FoU-prosjekter, som ble innført i 2002 for små og

Tabell 5.3 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet¹. Mill. kroner

	2002	2003
<i>Regional</i>	4 980	5 055
– Regionalt differensiert arbeidsgiveravgift	4 820	4 890
– Dobbel avskrivningssats for forretningsbygg i distriktene	i.b.	i.b.
– Forbruksavgiften for elektrisk kraft – fritak for Nord-Troms og Finnmark ² ..	160	165
<i>FoU</i>		
– Skattefradrag for FoU-kostnader	760	1500
<i>Sjøfart</i>	2 434	2 408
– Særskilte skatteregler for rederier ³	1220	1220
– Høy avskrivningssats innenriks skipsfart ⁴⁵	46	45
– Særfradrag for sjømenn	365	340
– Fritak for og redusert CO ₂ -avgift ⁶	580	580
– Fritak for og redusert SO ₂ -avgift ⁷	223	223
<i>Fiske</i>	555	535
– Høy avskrivningssats fiskefartøy ⁴⁵	30	25
– Særfradrag for fiskere	225	210
– Fritak for og redusert CO ₂ -avgift	290	290
– Fritak for og redusert SO ₂ -avgift ⁸	10	10
<i>Landbruk</i>	1 020	1 171
– Særskilte skatteregler for skogbruk	140	140
– Lav trygdeavgift for jordbruk og skogbruk ⁹	305	310
– Særfradrag for bønder	550	690
– Særfradrag for reindrift	0	6
– Forbruksavgiften for elektrisk kraft – fritak for veksthus	25	25
<i>Luftfart</i>	288	288
– Fritak for eller redusert CO ₂ -avgift	285	285
– Fritak for eller redusert SO ₂ -avgift	3	3
<i>Metall, karbid, sement og leca</i>		
– Fritak for CO ₂ -avgift ¹⁰	925	0
<i>Sildemel og treforedling</i>		
– Redusert CO ₂ -avgift	50	50
<i>Petroleum</i>	1 750	2 425
– Høy avskrivningssats petroleumsektoren ⁵	2 800	3 550
– Høy CO ₂ -avgift på sokkelen ¹¹	-1 050	-1 125
<i>Industri, bergverk</i>		
– Forbruksavgiften for elektrisk kraft – fritak for industri og bergverk	4 575	4 650
<i>Skjermet sektor</i>		
– Investeringsavgift på kraftproduksjon, tjenester, bygg og anlegg ¹²	-4 500	0
<i>Transport (generell)</i>	840	765
– Årsavgift for lastebiler og trekkbiler	-50	-105
– Omregistreringsavgift for busser og lastebiler	-230	-230
– Vektsårsavgift over EUs minimumssatser	-130	-130
– Engangsavgift på motorvogner – varebiler til næringsformål (sanksjon)	i.b.	i.b.
– Lav avgift på autodiesel	1 250	1 230

	2002	2003
<i>Horisontal (generell)</i>	-800	550
– Passasjeravgift flyving – avgift på arbeidsreiser ¹³	-200	0
– Dokumentavgift – næringslivets innbetalinger	-600	-600
– Høy avskrivningssats for maskiner	0	1150

¹ Tabellen omfatter skatteutgifter og -sanksjoner som kan knyttes direkte til næringslivets skatte- og avgiftsinnbetaling, jf. kapittel 4. Skattesanksjoner er oppgitt som negative tall.

² Skatteutgiften som tilfaller hushold og offentlig sektor, er omfattet.

³ Basert på gjennomsnittlig regnskapsmessig resultat for perioden 1998 til 2001.

⁴ Disse skatteutgiftene er basert på investeringstall for 2002.

⁵ Disse skatteutgiftene er regnet i nåverdi, jf. note til tabell 4.8 i kapittel 4.

⁶ Skip i utenriksfart og godstransport i innenriks sjøfart og supplyflåten.

⁷ Skip i utenriksfart og supplyflåten.

⁸ Fiske i fjerne farvann.

⁹ Anslaget overvurderer den faktiske skatteutgiften noe, jf. note til tabell 4.8 i kapittel 4

¹⁰ Metall- og karbidindustrien hadde fordel av fritak for CO₂-avgift på kull og koks til prosessformål. Fra og med 1.januar 2003 er avgiften avvirket for all bruk av kull og koks. CO₂-avgiften er dermed bare en avgift på bruk av mineraloljeprodukter.

¹¹ Nettovirkningen på sokkelen, når en tar hensyn til at avgiften kan trekkes fra mot særskatten, og at SDØE betaler deler av avgiften, er om lag 175 mill. kroner.

¹² Tjenester omfatter bl.a. varehandel, forretningsmessig tjenesteyting og telekommunikasjon. Investeringsavgiften ble avvirket 1. oktober 2002.

¹³ Avgiften ble avvirket 1. april 2002.

Kilde: Finansdepartementet.

mellomstore bedrifter, ble utvidet i 2003 til å omfatte alle bedrifter uansett størrelse. Dette har medført at den direkte forskningsstøtten til foretakene nå trolig er større i form av skatteutgifter enn i form av tilskudd, jf. også omtale i avsnitt 5.2.5.

Statlig næringsstøtte kan også gis i form av ordninger som verken kommer fram på statsbudsjettets utgiftsside eller er skatteutgifter. Slik støtte kan bestå i skjerming fra utenlandsk konkurranse eller 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 av importvernet. Nesten all import av industriprodukter til Norge finner i dag sted tollfritt. 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 er nedbyggingen av ikke-tariffære handelshindre kommet langt.

Deregulering av kraftmarkedet i 1990-årene omfattet ikke kraftleveranser på myndighetsbestemte vilkår. Dette omfatter i dag om lag 55 pst. av kraftforbruket til kraftintensiv industri og treforedling. Disse kraftleveransene utløper i perioden 2004–2011. Avtaler basert på markedsprinsipper, som omfatter en langt mindre del av industrien, starter opp i årene 2007–2011. Disse endringene vil etter hvert føre til at denne industriens kraftkostna-

der i større grad vil avhenge av prisutviklingen i kraftmarkedet.

5.2.4 Nærmere om jordbruksstøtten

Støtten til det norske jordbruket består i det alt vesentlige av tilskudd og skjermingsstøtte. Ifølge OECDs foreløpige anslag utgjorde støtten til jordbruket målt ved PSE («Producer Support Estimate») om lag 21 mrd. kroner i 2002, herunder 9,4 mrd. kroner i skjermingsstøtte. Det er viktig å gjennomføre tilpasninger i norsk landbruk som kan redusere det høye kostnads- og overføringsnivået. Støtten til jordbruket i Norge målt i forhold til produksjonsverdien er høyere enn i de fleste andre OECD-land. PSE skal måle verdien av alle overføringer fra skattebetalerne og konsumentene på grunn av særlige tiltak for jordbruket. Det er lagt opp til å gi et totalmål for brutto støtte som også omfatter indirekte støtteformer i form av skatte- og avgiftslettelse, i tillegg til skjermingsstøtte og budsjettoverføringer. Skatte- og avgiftsordninger er imidlertid i varierende grad tatt med i beregningene for de enkelte land, selv om de kan bety relativt mye for totalmålet på støtte. Det kan også være problemer knyttet til å måle verdien av importbegrensninger (skjermingsstøtte).

PSE oppgis gjerne i prosent av den totale produksjonsverdien i jordbruket. Produksjonsverdien er definert som bruttoinntekten inkludert tilskudd. Tabell 5.4 viser PSE i prosent av produksjonsverdien i jordbruket for noen land.

Tabell 5.4 Utviklingen i PSE¹ i prosent av produksjonsverdien² i jordbruket for noen OECD-land

Land	1986–88	2000–2002	2000	2001	2002
Australia	9	4	5	4	5
Canada	34	19	19	17	20
EU ³	40	35	34	34	36
Island	75	63	64	60	63
Japan	61	59	60	59	59
Korea	70	66	67	63	66
New Zealand	11	1	1	1	1
Norge	70	68	68	67	71
Sveits	76	73	72	72	75
USA	25	21	22	23	18
Gjennomsnitt OECD	38	31	32	31	31

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.

For 2001 er den samlede støtten til jordbruket i Norge anslått til 67 pst. av produksjonsverdien. Det foreløpige anslaget for 2002 viser en oppgang på 4 prosentpoeng. Økningen i 2002 kan i hovedsak forklares med en økning i skjermingsstøtten. De fleste markeder for førstehåndsomsetning av jordbruksvarer er gjenstand for en til dels vidtgående markedsregulering. Hensikten med markedsreguleringen er at avtalte målpriser i jordbruksoppkjøret skal kunne realiseres i markedet. Skjermingsstøtten måles med utgangspunkt i differansen mellom prisen som oppnås i hjemmemarkedet, og verdensmarkedsprisen.

Støtten til jordbruket i Norge målt som andel av produksjonsverdien i 2001 var mer enn dobbelt så høy som OECD-gjennomsnittet. Bare i Sveits utgjorde støtten til jordbruket en høyere andel av produksjonsverdien enn i Norge i 2001. I EU utgjorde støtten 34 pst. av produksjonsverdien i jordbruket i 2001.

Støttenivået i Norge målt med PSE har endret seg lite de siste 15 årene. Sammensetningen av støtten er imidlertid endret. Markedsprisstøtten og annen produksjonsavhengig støtte er redusert, mens det har vært vekst i støtteordninger som i mindre grad er avhengig av produksjon. Regjeringen vil legge vekt på en videre tilpasning til mer produksjonsnøytrale tilskuddsordninger. Samtidig må støtten innrettes slik at den bidrar til omstilling og effektivisering i næringen.

Reduksjonen i rammene for den budsjettmessige støtten i jordbruksoppkjørene 2002 og 2003, jf. avsnitt 5.2.3, ble oppveid av en økning i målprisene på 475 mill. kroner og utvidelse av det særskilte

inntektsfradraget for jordbruket (jordbruksfradraget).

Jordbruksavtalen er svært kompleks og omfatter i størrelsesorden 100 enkeltordninger. Omfanget av enkeltordninger kan i seg selv være et hinder for å oppnå et mer effektivt jordbruk. Den samlede fordelingsprofilen i årets avtale gir en viss omfordeling i retning av større bruk. Videre er maksimal melkekvote pr. bruk etter kvotekjøp, hevet. Utformingen av pris- og markedsystemene i jordbruket skjer innenfor rammene av *importvernet*. Den nåværende landbruksavtalen i WTO av 1995 fastsetter bl.a. maksimale tollsatser og støttebeløp (AMS). AMS-støtten (summen av budsjettmessig prisstøtte og skjermingsstøtte fratrukket særlige miljøavgifter for jordbruket, omsetningsavgift og merpris for kraftfôr) er innenfor forpliktelsene etter avtalen. Økningen i målprisene i årets jordbruksavtale bidrar isolert sett til at beregnet internstøtte øker, men dette oppveies langt på vei av reduksjon i budsjettmessig prisstøtte. Norges internstøtte befinner seg nær maksimalt nivå i forhold til WTO-avtalen.

Forhandlinger om en ny landbruksavtale står sentralt i den pågående forhandlingsrunden i WTO. WTOs femte ministerkonferanse i Cancun i Mexico i september 2003 endte uten avklaringer på viktige punkter. Ulike oppfatninger om de såkalte Singapore-temaene (investeringer, konkurransepolitikk, handelsfasilitering og åpenhet i offentlige innkjøp) var den utløsende årsaken til at det ikke ble oppnådd enighet. Landbruk var imidlertid et annet hovedtema på konferansen. En stor gruppe utviklingsland, herunder Kina, India og Brasil, stilte seg bak

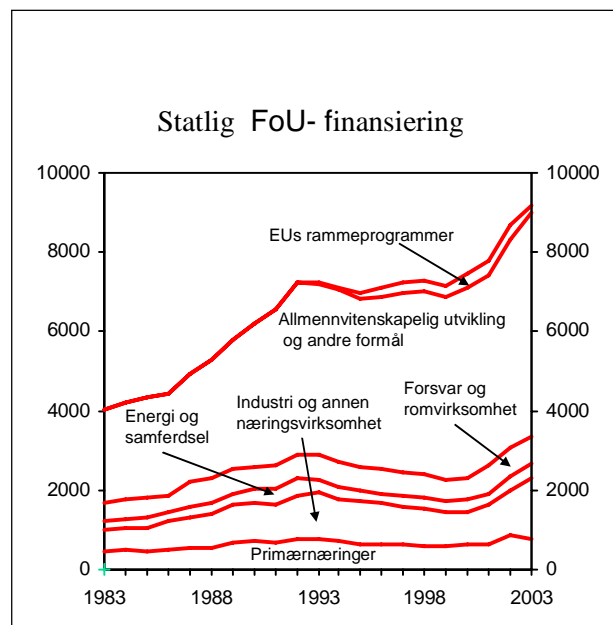
et krav om omfattende reduksjoner i industrilandenes subsidier og markedsadgangsbegrensninger, og godtok ikke et kompromiss mellom EU og USA som grunnlag for videre forhandlinger. Norge arbeidet sammen med bl.a. Japan, Sveits og Korea for å unngå økte tollkvoter og sterke begrensninger på høye tollsatser.

5.2.5 Støtte til forskning og tiltak for økt innovasjon

Forskning og utvikling (FoU) skal framskaffe ny innsikt og bidra til allmenn kunnskapsoppbygging. Kunnskap er grunnleggende for utvikling av næringsliv og samfunn, men det er ingen enkel eller direkte sammenheng mellom FoU og økonomisk vekst. Skal den forskningsbaserte kunnskapen styrke vekstevnen i økonomien, må resultatene komme til anvendelse i produksjon som er samfunnsøkonomisk lønnsom. Regjeringen vil styrke forskningen, bl.a. som grunnlag for utvikling av konkurranse-dyktig og vekstkraftig næringsvirksomhet.

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. 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 utviklingen av teknologi og samfunn. Regjeringens plan for en helhetlig innovasjonspolitik er omtalt i boks 5.2.

På lang sikt avhenger veksten i økonomien bl.a. av evnen til å ta i bruk ny teknologi og utvikle konkurransedyktige bedrifter. Internasjonale studier viser at utviklingen går stadig raskere fra grunnforskning til introduksjon av nye produkter og utvikling av nye markeder. Ressursgrunnlag og næringsstruktur sier en del om teknologier og fagområder hvor næringslivet og offentlig sektor vil ha behov for ny kunnskap i årene framover. I tillegg ligger det mye informasjon i utviklingen av nye forskningsfelt internasjonalt. Det er likevel ikke mulig å fastslå på forhånd hva som vil være framtidens vekstnæringer i Norge. En utvelging av satsingsområder på myndighetsnivå innebærer en fare for feilsatsing. Langsiktig forskning innen et bredt spekter av fagområder er derfor en hovedprioritering i forskningspolitikken. Med bakgrunn i særlige norske forutsetninger og utviklingen av nye internasjonale forskningsfelt, satses det i til-



Figur 5.1 Statlig finansiering av FoU¹, fordelt etter hovedformål. Mill. 1990-kroner

¹ Bevilgninger over statsbudsjettet ekskl. oppdrag, og anslått skattefradrag for FoU-kostnader.

Kilde: NIFU og Finansdepartementet.

legg strategisk på områdene marin forskning, informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), medisinsk forskning, forskning i skjæringsfeltet mellom energi og miljø, funksjonell genomforskning (FUGE), petroleumsteknologi og nanoteknologi.

Av den samlede kunnskapen i forskningsmiljøer og næringsliv, er det en svært liten del som blir utviklet innenlands. For et lite land som Norge er det derfor avgjørende å få god tilgang til den internasjonale forskningsfronten og effektivt overføre teknologi til innenlands bruk og videreutvikling. Det krever forskningsmiljøer på grunnleggende fagområder som holder et høyt internasjonalt nivå. En sentral utfordring er å utdanne og få tilgang til talentfulle og kompetente forskere. Samtidig må forskningsmiljøene holde god kontakt til næringslivet. Aktiv medvirkning og finansiering fra næringslivet er nødvendig for å utvikle FoU-prosjekter med et høyt verdiskapingspotensial.

Figur 5.1 viser statens finansiering av FoU gjennom både bevilgninger og skattefradrag. I figuren er finansieringen fordelt på hovedformål, slik at den direkte innsatsen overfor ulike næringer framkommer. Næringslivet vil også dra nytte av den allmennvitenskapelige forskningen, både i form av resultater fra grunnleggende forskning og tilgang på forskerkompetanse. Den statlige finansieringen av FoU var relativt stabil i siste halvdel av 1990-årene, mens den direkte støtten til næringsformål gikk noe tilbake i realverdi. Nedtrappingen gjaldt særlig industrirettet forskning, og i mindre grad land-

bruks- og fiskerirettet forskning. Fra 2001 til 2003 økte bevilgningene til FoU over statsbudsjettet med om lag 1,6 mrd. kroner. I tillegg er det i 2002 og 2003 påløpt betydelige skattefradrag for bedriftenes FoU-prosjekter. I statsbudsjettet for 2004 foreslår Regjeringen en økning i forskningsbevilgningene med om lag 1,1 mrd. kroner.

Fra 1. januar 2002 har bedriftene hatt rett til skattefradrag for sine FoU-kostnader. *SkatteFUNN* er et regelstyrt virkemiddel, hvor bedriftene selv velger ut støtteberettigede prosjekter innenfor rammen for skattefradraget. Prosjektene må imidlertid være godkjent av Norges forskningsråd. For små og mellomstore bedrifter utgjør fradraget inntil 20 pst. av dokumenterte kostnader, mens større bedrifter kan trekke fra inntil 18 pst. Fradragsgrunnlaget kan imidlertid ikke overstige 4 mill. kroner pr. år, eller 8 mill. kroner ved samarbeid eller kjøp av tjenester fra en godkjent FoU-institusjon. SkatteFUNN fungerer på samme måte 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.

Forskningsrådet har godkjent 2 670 prosjekter som kan være berettiget til fradrag eller utbetaling ved skatteoppgjøret for 2002. Ifølge søknadene utgjør dette samlede FoU-utgifter på om lag 4,5 mrd. kroner. Til sammenlikning utførte næringslivet FoU for om lag 10,8 mrd. kroner i 2001. Dersom 2002-prosjektene ble gjennomført som forutsatt, vil bedriftene være berettiget til samlet skattefradrag og utbetaling på om lag 760 mill. kroner. I 2003 er SkatteFUNN utvidet til å omfatte større bedrifter, ordningen er blitt bedre kjent og bedriftene har hatt lengre tid til å forberede og videreutvikle aktuelle FoU-prosjekter. Det ventes derfor en betydelig vekst i bruken av SkatteFUNN i 2003.

Av de foretakene som har fått godkjent SkatteFUNN-prosjekter i 2002, er det bare 4 pst. som også har annen finansiering fra Forskningsrådet. Det viser at SkatteFUNN bidrar til en langt større spredning av FoU-støtten enn eksisterende selektive støtteordninger. Forskningsrådet skal få gjennomført en evaluering av SkatteFUNN. Evalueringen er nærmere omtalt i St.prp. nr. 1 (2003 – 2004) Skatte-, avgifts- og tollvedtak, avsnitt 2.3.1.

Regjeringen ønsker *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. I 2002 ble det opprettet 13 sentre for fremragende forskning. Sentrene skal konsentrere akti-

viteten om å bringe forskningen videre på sine fagfelt. Sentrene vil disponere til sammen 140 mill. kroner årlig over fem år, i tillegg til finansiering fra vertsinstitusjonene og eventuelle samarbeidspartnere. Ved positiv evaluering kan perioden forlenges med ytterligere fem år. I 2002 ble det også lansert en stor nasjonal satsing på funksjonell genomforskning, FUGE-programmet. Dette programmet får tilført 150 mill. kroner i 2003, og samme nivå foreslås for 2004. FUGE-programmet skal gjennom grunnforskning av høy internasjonal kvalitet bl.a. fremme utviklingen av havbruksnæringen og annen næringsvirksomhet basert på bioteknologi.

I 2003 blir det opprettet 200 nye doktorgradsstipend ved universiteter og høyskoler. I statsbudsjettet for 2004 er det foreslått bevilgninger for ytterligere 200 nye doktorstipendiatstillinger.

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 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. Forskningsrådet har også ansvar for å vurdere forskningsinnholdet i søknadene til SkatteFUNN.

I forbindelse med statsbudsjettet for 2003 la Regjeringen fram de overordnede prinsippene for en større omorganisering av Norges forskningsråd. Nye vedtekter ble fastsatt og nytt hovedstyre oppnevnt i desember 2002. Endringene ble gjennomført fra 1. september 2003 på grunnlag av en omfattende prosess i Forskningsrådet. Fra å være inndelt i seks ulike fagområder, vil Forskningsrådets virksomhet heretter være organisert i tre divisjoner. Divisjon for vitenskap skal bidra til utvikling av grunnleggende forskning innenfor alle fag og disipliner, og utvikling av tverr- og flerfaglig forskning. Divisjon for store satsinger skal identifisere nasjonale strategiske forskningsbehov og har ansvar for store satsinger på prioriterte områder, som særlig skal knytte sammen grunnleggende og anvendt forskning. Divisjon for innovasjon skal være en partner for næringslivet og offentlig sektor i utviklingen av egen FoU og innovasjon, bl.a. ved å stimulere til å utvikle innovasjonskapasitet og bidra til å omsette forskningsresultater til kommersiell virksomhet.

De bedriftsrettede virkemidlene for innovasjon og internasjonalisering skal samles i en ny enhet, jf.

St.prp. nr. 51 (2002 – 2003) Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv og Innst. S. nr. 283 (2002 – 2003). Den nye enheten vil bestå av de statlige virkemidlene i Statens nærings- og distriktutviklingsfond (SND), Norges Eksportråd, Statens veiledningskontor for oppfinnere (SVO) og Norges Turistråd. En slik samling vil styrke den bedriftsrettede kompetansen om nyskaping og sammenhengene mellom innovasjon og internasjonal konkurranseevne, teknologi og kunnskap. Institusjonen skal være etablert 1. januar 2004, og blir organisert som et særlovsselskap.

Resultater fra forskningen i universitets- og høyskolesektoren bør i større grad komme til kommersiell anvendelse. Fra 1. januar 2003 gjelder endringer i lov om retten til oppfinnelser som er gjort av arbeidstakere, som legger til rette for at universiteter og høyskoler engasjerer seg sterkere i arbeidet

med å utnytte forskningsresultater økonomisk i form av patenter. Flere universiteter og høyskoler arbeider nå med å etablere egne kontorer for teknologioverføring som skal forvalte institusjonens immaterielle rettigheter.

EUs 6. rammeprogram for forskning og teknologi startet opp våren 2003 og løper over en fireårsperiode. Den norske kontingentforpliktelsen blir til sammen 2,6 mrd. kroner over en periode på 10 år. Deltakelsen skal sikre at norske forskningsmiljøer og bedrifter inngår i samarbeid og nettverk med sterke forskningsmiljøer ellers i Europa, for å fremme kvaliteten i norsk forskning og medvirke til kunnskapsbasert innovasjon i næringsliv og samfunn. Norges forskningsråd har et operativt ansvar for å legge til rette for norsk deltakelse i rammeprogrammet.

Boks 5.2 Regjeringens plan for en helhetlig innovasjonspolitik

Regjeringen har som ambisjon at Norge skal ligge i tet internasjonalt når det gjelder kunnskap, teknologi og verdiskaping. En helhetlig innovasjonspolitik kan bidra til å realisere ambisjonene.

Undersøkelser av innovasjon i næringslivet viser at dette vil være krevende å oppnå. I 1999 – 2001 var det 29 pst. av foretakene i Norge som introduserte nye eller vesentlig endrede produkter eller prosesser, og kan kalles innovative. Det er om lag like mange innovative foretak som i 1995 – 1997. Tilsvarende undersøkelser av svenske og finske foretak viser at disse er betydelig mer nyskapende.

En rekke tiltak som er sentrale i forhold til en helhetlig innovasjonspolitik, er allerede iverksatt eller under forberedelse. Kvalitetsreformen i universitets- og høyskolesektoren er fullt gjennomført fra høsten 2003, jf. avsnitt 5.4.5. Skattefradrag for næringslivets FoU-prosjekter, omorganisering av Norges forskningsråd med bl.a. en divisjon for innovasjon, og samling av de bedriftsrettede virkemidlene for innovasjon og internasjonalisering i en ny enhet fra 1. januar 2004, er omtalt i avsnitt 5.2.5. Styrking av konkurransepolitikken, gjennom kontroll med konkurransebegrensende atferd og fjerning av offentlige reguleringer og ordninger som kan hindre konkurranse, bidrar til at flere bedrifter må innovere for å være konkurransedyktige på pris og kvalitet, jf. avsnitt 5.3.2. Liberalisering av offentlige monopoler og regulerte markeder har bidratt til innovasjon, f.eks. i telesektoren og finansnæringen, jf. avsnitt 5.3.5 og 5.3.6.

Dette illustrerer at politikken på mange områder påvirker grunnlaget for økt innovasjon. Derfor er det behov for en helhetlig innovasjonspolitik, med sikte på at tiltakene kan koordineres bedre og for bedre å kunne identifisere mulige hindringer. Regjeringen vil legge fram en plan for en helhetlig innovasjonspolitik i løpet av høsten 2003. Denne planen vil være et første trinn i arbeidet med å utvikle og iverksette en helhetlig innovasjonspolitik, og vil konsentrere seg om følgende områder:

- Generelle rammevilkår for næringslivet.
- Kunnskap og kompetanse.
- FoU og kommersialisering av resultatene.
- Entreprenørskap, dvs. oppstart av ny virksomhet.
- Fysisk og elektronisk infrastruktur.

Arbeidet med planen koordineres av et eget regjeringsutvalg for innovasjon, som ledes av Nærings- og handelsministeren. I oppfølgingen vil det være et utstrakt samarbeid med næringslivet.

5.3 Konkurransopolitikk og reguleringsreformer

5.3.1 Generelt om konkurranse og regulering

Virksom konkurranse er viktig for effektiv utnyttelse av ressursene i økonomien. I et marked med svak konkurranse kan en tilbyder ofte øke prisene uten å miste markedsandeler. Dette fører til at forbruket av den aktuelle varen eller tjenesten blir lavere enn ønskelig. Muligheten til å overvelte kostnader i prisene kan også svekke produsentens incentiver til å effektivisere virksomheten eller forbedre kvaliteten på produktene. I et marked med virksom konkurranse vil bedriften ikke være garantert å få solgt sine produkter, men må ta hensyn til at en annen bedrift kan gi et bedre tilbud til kundene. Det innebærer at bedriftene stadig må gjøre forbedringer for fortsatt å være lønnsomme. Konkurransen i et marked kan derfor bidra til kostnadsreduksjon og utvikling av nye eller bedre produkter.

Studier av bedrifters konkurranseevne i internasjonale markeder, viser at det er de bedriftene som har et dynamisk og krevende hjemmemarked, som gjennomgående greier seg best på eksportmerkene. For at bedriftene skal være effektive er det bl.a. nødvendig med krevende kunder og konkurranse fra andre leverandører. Skjerming mot utenlandsk konkurranse er derfor ikke et velegnet virkemiddel for å øke verdiskapingen.

Et moderne samfunn krever offentlige reguleringer på mange områder. Ulike regelverk spenner over et vidt spekter av formål, men det er likevel mulig å gruppere reguleringene under tre hovedkategorier:

- *Økonomiske reguleringer* griper direkte inn i markedene, f.eks. prisregulering, fusjonskontroll, soliditetskrav mv.
- *Sosiale reguleringer* har til hensikt å beskytte samfunnsinteresser som f.eks. sosialt samhold, helse, miljø og sikkerhet.
- *Administrative reguleringer* er krav til rutiner og dokumentasjon, f.eks. regnskap, skjema, protokoller mv.

Reguleringene påvirker ressursbruken i økonomien gjennom kravene som næringsvirksomhet og husholdninger må forholde seg til. I tillegg innebærer etablering, administrasjon og kontroll en betydelig ressursbruk både i privat sektor og i offentlig forvaltning. Godt utformede regelverk og effektivt tilsyn er derfor viktig for å oppnå ulike samfunns mål til lavest mulig kostnad.

Fra 1970-årene har en rekke industriland gjennomført omfattende reguleringsreformer. I en førs-

te fase var reformene mye rettet mot liberalisering av markeder og privatisering av selskaper. Etter hvert har reguleringsreformene i mange land fått en bredere innretning, som inkluderer de sosiale og administrative reguleringene, og ser forvaltningsreformer i sammenheng med utviklingen av en bedre virkemiddelbruk. Det har bakgrunn i at omfanget av offentlige regulering vokser som følge av økte politiske og sosiale ambisjoner på mange samfunnsområder, samtidig som problemene myndighetene søker å løse har blitt mer komplekse. Skal reguleringene virke etter hensikten som lovgiverne har hatt, er det nødvendig å samordne, forenkle og modernisere regelverk og myndighetsutøvelse. Reguleringsreformer dreier seg derfor i større grad om å forbedre kvaliteten på reguleringene, utvikle effektive kontroll- og tilsynsorganer, øke kompetansen til de ansatte i offentlig forvaltning og ivareta brukerhensynene på en bedre måte.

Reguleringsreformer står i dag høyt på agendaen i flere internasjonale organisasjoner som arbeider med økonomiske spørsmål. OECD vedtok i 1995 retningslinjer for å bedre kvaliteten av offentlige reguleringer, og har senere anbefalt medlemslandene å etablere bredt anlagte programmer for reguleringsreformer på høyt politisk nivå. Europakommisjonen la i 2002 fram en tiltakspakke for bedre reguleringer som retter seg mot regelverksutviklingen i både EU og medlemslandene. Regjeringens program for modernisering, forenkling og effektivisering i offentlig sektor tilsvarer i stor grad programmer for reguleringsreformer som finnes i andre OECD-land. OECD gjennomførte i 2002 – 2003 en studie av reguleringsreformer i Norge, jf. boks 5.3.

Reguleringskostnader avhenger ikke bare av hvor godt regelverket er utformet, men også av ambisjonsnivået myndighetene har for styring av markeder og samfunn. Et mål om å begrense reguleringsomfanget innebærer i siste omgang at det er politisk vilje til å overlate flere beslutninger til markedet og enkeltpersoner. Spesielt uheldig er det dersom særskilt regulering av noen sektorer bidrar til å begrense konkurransen i markedene. Regjeringen har derfor iverksatt en omfattende gjennomgang av offentlige reguleringer med sikte på å kartlegge og endre reguleringer som unødige bidrar til å begrense konkurransen, jf. avsnitt 5.3.2.

I en del markeder vil det likevel ikke være mulig å oppnå effektiv ressursbruk kun gjennom å legge til rette for konkurranse. Det kan derfor være nødvendig med særskilt regulering av enkeltmarkeder, bl.a. i følgende tilfeller:

- *Asymmetrisk informasjon* kan begrunne særskilt regulering av enkelte markeder. Finansmarke-

dene ivaretar sentrale funksjoner i økonomien, bl.a. tilgang på og forvaltning av kapital, private pensjoner, forsikring av liv og eiendom mv. Konkurransen bidrar til at selskapene utfører disse funksjonene effektivt, men det er i tillegg nødvendig med regulering som sikrer bl.a. selskapenes soliditet og rettigheter for kundene. Regulering av finansmarkedene er nærmere beskrevet i avsnitt 5.3.5.

- Produksjonsprosesser kan ha effekter som ikke fanges opp i markeder, såkalte *eksterne effekter*. 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. Patentregulering sikrer oppfinnere eiendomsrett til innovasjoner som er allment nyskapende, og dermed eventuelle inntekter fra andre som anvender patentet. Et eksempel på negative eksterne effekter er forurensende utslipp, som kan reguleres gjennom utslippskrav eller økonomiske virkemidler, f.eks. en avgift som reflekterer den eksterne effekten.
- 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. Nettvirksomhet som elektrisitetsforsyning, jernbane, telekommunikasjon, post, flyplasser, vannforsyning og avløp har i større eller mindre grad karakter av å være naturlige monopoler, noe som tidligere har begrunnet offentlig utbygging og drift av disse sektorene. Det er nødvendig med særskilt regulering i disse sektorene for å oppnå konkurranse på områder der det er mulig, sikre effektivitet innenfor monopolområdet og ivareta ulike samfunnshensyn knyttet til sektorene. Reguleringen og markedsutviklingen i nettverksnæringene er beskrevet i avsnitt 5.3.6.
- Utnytting av *naturressurser* påvirker framtidige produksjonsmuligheter. Uregulert konkurranse om å utnytte en fornybar naturressurs fører ofte til overbeskatning som over tid vil svekke lønnsomheten i næringen. Effektiv ressursbruk over tid krever derfor at det fastsettes eiendomsretter (konsesjoner), eller at produksjonsnivået begrenses med kvoteregulering eller avgifter, jf. avsnitt 5.3.7 om fiske og havbruk.

Boks 5.3 OECDs gjennomgang av reguleringsreformer i Norge

OECD la 2. juni i år fram en omfattende studie av reguleringsreformer i Norge. Studien inngår i en serie med landgjennomganger av reguleringsreformer som OECD startet i 1998. Norge er det 18. landet der OECD har gjennomført en slik studie av reguleringsreformer.

Rapporten inneholder en rekke anbefalinger om konkrete tiltak. Anbefalingene fra OECD og Regjeringens politikk på disse områdene er nærmere beskrevet under den relevante omtalen i avsnittene 5.3 og 5.4. Kort oppsummert anbefaler OECD bl.a. følgende:

- Etablere en helhetlig reguleringspolitikk.
 - Organisatoriske endringer i forvaltningen med sikte på en bedre koordinering og styring av reguleringspolitikken.
 - Bedre konsekvensutredning av nytt regelverk og evaluering av eksisterende reguleringer, herunder vurdering av alternativer til regulering, f.eks. økonomiske virkemidler.
 - Styrke den generelle konkurransepolitikken.
 - Vurdere videre reduksjon av statlig eierskap.
 - Reforme og økt konkurranse i flere produktmarkeder, bl.a. telemarkedet og luftfartsmarkedet.
 - Reforme i offentlig sektor, herunder effektivisering av tjenesteproduksjonen.
 - Statlige tilsyn bør få større uavhengighet.
- Dessuten påpeker OECD behovet for en omfattende pensjonsreform og økt fleksibilitet i arbeidsmarkedet, uten at dette er nærmere analysert i denne studien.

5.3.2 Konkurransopolitikken

Konkurransopolitikken skal bidra til å fremme effektiv ressursbruk ved å legge til rette for virksom konkurranse. Konkurranselovens forbuds- og inngrepsbestemmelser retter seg i første rekke mot selskaper som driver forretningsmessig virksomhet. Konkurransopolitikken favner imidlertid bredere, bl.a. ved å medvirke til at offentlige reguleringer, ordninger og avtaler ikke virker unødige konkurransebegransende.

Virksom konkurranse gir grunnlag for økt innovasjon, et konkurransedyktig næringsliv og en sterkere stilling for forbrukerne. På denne bakgrunn la Regjeringen i november 2001 fram en

handlingsplan for å styrke konkurransepolitikken. Handlingsplanen har følgende fem hovedelementer:

- Styrke konkurransemyndighetene.
- Gjennomgå offentlige reguleringer og ordninger som kan ha konkurransebegrensende effekt.
- Sikre at offentlige innkjøp bidrar til konkurranse og etableringsmuligheter.
- Sikre at utøvelse av statlig eierskap ikke bidrar til konkurransebegrensninger og monopoldannelser.
- Sørge for at offentlig virksomhet blir organisert og drevet på en måte som fremmer konkurranse.

Konkurransemyndighetene er styrket gjennom Regjeringens beslutninger i flere klagesaker etter konkurranseloven. Regjeringen har lagt vekt på å finne fram til løsninger som ikke svekker hensynet til virksom konkurranse. Arbeids- og administrasjonsdepartementet opprettholdt Konkurransetilsynets vedtak om forbud mot opptjening av bonuspoeng ved innenlands flyreiser med selskaper innenfor SAS-gruppen. Videre ble Statkraft Holding AS pålagt å selge annen kraftproduksjon eller eierinteresser for at Arbeids- og administrasjonsdepartementet skulle godkjenne oppkjøpet av Trondheim Energiverk og andeler i Agder Energi.

Utformingen av en ny konkurranselov vil være sentral i forhold til konkurransemyndighetenes stilling. Konkurranselovutvalget, som ble oppnevnt av regjeringen Stoltenberg i november 2000, la fram sitt forslag til ny konkurranselov i april 2003, jf. NOU 2003: 12. Lovutvalget anbefaler at en ny norsk konkurranselov utformes etter mønster av EØS-avtalens konkurranseregler, bl.a. ved at det innføres et generelt forbud mot konkurransebegrensende samarbeid og utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling. Dette vil innebære en overgang fra et kombinert forbuds- og inngrepsregime, til et rent forbudsregime. Regjeringen vil legge fram en odelsingsproposisjon om ny konkurranselov med sikte på at loven kan tre i kraft fra 1. mai 2004. Det vises for øvrig til omtalen av statlige tilsyn i avsnitt 5.4.4.

Offentlige reguleringer og ordninger kan begrense konkurransen i et marked, f.eks. ved å hindre nyetablering eller eierskifter. Generelt bør ulike samfunnshensyn ivaretas gjennom virkemiddelbruk som ikke hindrer virksom konkurranse.

Regjeringen har derfor satt i gang en gjennomgang av offentlige reguleringer og ordninger som kan virke konkurransebegrensende. Målet med gjennomgangen er å fremme forslag til endringer som kan bidra til økt konkurranse, og å sikre like

rammevilkår for private og offentlige aktører. Samtlige departementer har rapportert til Konkurransetilsynet om reguleringer og ordninger som kan ha konkurransebegrensende virkninger på sine egne og underliggende etaters ansvarsområde. Konkurransetilsynet har også påvist uheldige bestemmelser ved gjennomgang av sine egne saker. I tillegg har Konkurransetilsynet innhentet synspunkter fra næringslivet, partene i arbeidslivet, kommunene og utrednings- og forskningsinstitutter.

Parallelt med gjennomgangen har Regjeringen gjennomført eller lagt fram forslag om flere tiltak som bidrar til å fjerne konkurransebegrensende reguleringer, bl.a. for ekspressbuss, enkelte reseptfrie legemidler og merverdiavgift på tjenesteproduksjon for kommunene.

Ekspressbusspolitikken er gradvis liberalisert over tid. I kollektivmeldingen, jf. St. meld. nr. 26 (2001 – 2002), la Regjeringen opp til en ytterligere liberalisering av løyvepolitikken i forhold til jernbane. Praksisen med fri etableringsrett for ekspressbussruter på det sentrale Østlandsområdet ble foreslått å skulle gjelde for hele landet. Stortinget sluttet seg til dette, jf. Innst. S. nr. 228 (2001 – 2002). Behovsprøvingen av søknader om løyve til å drive ekspressbuss begrenses etter dette til bare å gjelde i forhold til lokal rutetrafikk som inngår i det fylkeskommunale tilskuddsansvaret.

Salg av legemidler til allmennheten er i dag forbeholdt apotekene. Helsedepartementet har imidlertid fastsatt nye forskrifter som åpner for salg av enkelte reseptfrie legemidler utenom apotek. Det tas sikte på å avholde en konsesjonsrunde i løpet av høsten slik at legemidlene kan selges i de nye utsalgsstedene fra og med 1. november 2003.

Innføringen av merverdiavgift på tjenester har medført konkurransevridninger mellom offentlig sektors egenproduksjon og eksternt kjøp av tjenester. Regjeringen legger i skatte- og avgiftsopplegget for 2004 fram forslag om endringer som likestiller kommunale og private leverandører, jf. avsnitt 4.2.1. Regjeringen legger også fram forslag som innebærer merverdiavgiftsplikt på persontransport med en sats på 6 pst. Forslaget innebærer at virksomheter som yter persontransport, får fradragsrett for merverdiavgift på alle innkjøp til bruk i virksomheten. Dermed oppnås avgiftsmessig nøytralitet mellom persontransportørens egenproduksjon av tjenester og andre leverandører. Dette kan bl.a. ha stor betydning innenfor luftfartssektoren.

Konsesjonslovgivningen for vannkraftsektoren inneholder i dag enkelte bestemmelser som forskjellsbehandler aktørene i kraftmarkedet etter hvorvidt aktøren er å anse som offentlig eller privat. Forskjellsbehandlingen gir seg utslag i at offentlige

aktører kan meddeles konsesjon på ubegrenset tid, mens private aktører 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 konsesjonstiden (såkalt *hjemfall*). De ulike bestemmelsene for offentlige og private aktører har gitt seg utslag i tilpasninger på eiersiden i kraftselskapene, og kan ha bidratt til en ineffektiv eierstruktur. Bestemmelsene har videre medført at antallet aktuelle kjøpere til vannkraftvirksomhet har vært begrenset de siste årene, noe som kan ha bidratt til økt eierkonsentrasjon i norsk kraftsektor. Regjeringen sendte et forslag til endringer i konsesjonslovgivningen på høring i november 2002, men besluttet senere å opprette et bredt sammensatt utvalg for å vurdere den framtidige utformingen av instituttet for hjemfall av kraftverk. Utvalget skal avgjøre sin innstilling høsten 2004.

Offentlige innkjøp har stor betydning både for de offentlige utgiftene og for konkurransen i markedene. I mange markeder er offentlige virksomheter en dominerende innkjøper. Det gjelder spesielt ved sentraliserte statlige innkjøp, men kan også være tilfelle for kommunale innkjøp i et lokalt marked. Derfor er det viktig å unngå at offentlige virksomheter utnytter sin kjøpermakt på en måte som begrenser konkurransen i markedet, og Regjeringen mener at innkjøp er et ansvar som tillegger den enkelte virksomhet.

Statlig eierskap er omfattende i Norge, også i den markedsbaserte delen av økonomien. I flere markeder eier staten det største selskapet helt eller har en dominerende eierposisjon, f.eks. i petroleumsutvinning, kraftproduksjon, telemarkedet, post og jernbane. Eierforholdene kan bidra til å svekke konkurransen dersom de statlige selskapene får bedre rammevilkår enn andre selskaper. Regjeringen har gjennomført flere tiltak for å hindre slik forskjellsbehandling. Det statlige garantiansvaret i statsforetakloven ble opphevet for nye lån fra 1. januar 2003, samtidig som det ble innført en garanti-premie for eldre lån, jf. Ot.prp. nr. 13 (2002 – 2003). Forvaltningen av eierfunksjonen i flere selskaper har blitt overført til Nærings- og handelsdepartementet, bl.a. BaneTele AS i desember 2002.

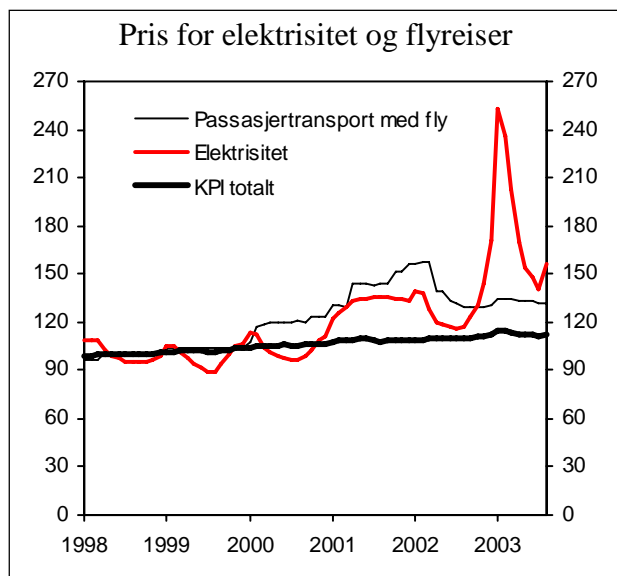
Regjeringen ønsker over tid å redusere det statlige eierskapet, jf. St.meld. nr. 22 (2001 – 2002) Et mindre og bedre statlig eierskap. Ved salg og nedsalg av statlig eide selskaper legger Regjeringen til grunn at salget skjer på en slik måte at konkurranseloven kommer til anvendelse. Det innebærer at Konkurransetilsynet kan gripe inn innen seks måneder etter at det er inngått en endelig avtale om ervervet, tilsvarende som i andre bedriftserveds-

ker. En slik behandlingsmåte sikrer at et salg til en aktør som oppnår markedsrett ved oppkjøpet, kan stanses av tilsynet på samme måte som ved bedriftserved mellom private aktører. Statlig eierskap er nærmere omtalt under avsnitt 5.3.3.

Organiseringen og driften av offentlig virksomhet må legges opp til virksom konkurranse på områder der dette er mulig. Ulike organisasjonsformer og finansieringssystemer kan f.eks. påvirke incentivene offentlig virksomhet har til å konkurransesette deler av virksomheten. Det vises til omtalen i avsnitt 5.4.

I markeder som relativt nylig har blitt liberalisert, er kontroll med konkurranseforholdene særlig viktig. Ofte vil det gjenstå områder der det ikke ligger til rette for konkurranse, og hvor ett eller få selskaper har fått enerett til produksjonen. Men også innenfor det området som er åpnet for konkurranse, er det i flere av disse markedene ett selskap eller én selskapsgruppering som har en dominerende stilling. Effektivt tilsyn er nødvendig for å hindre at det dominerende selskapet utnytter sin markedsposisjon til å begrense konkurransen på en uheldig måte. I tillegg til effektiv kontroll med konkurranseområdet, vil slike forhold ofte kreve en særskilt regulering utover konkurranseregelverket, jf. omtalen av nettverksnæringer under avsnitt 5.3.6.

Etter liberaliseringen av *kraftmarkedet* har Statkraft SF økt sin markedsandel gjennom oppkjøp og erverv av eierandeler i flere større norske kraftselskaper. Inklusive indirekte eierandeler har Statkraft en markedsandel på i overkant av 40 pst. av den norske årsproduksjonen, og om lag 16 pst. av årsproduksjonen i Norden. Det er utviklet et nordisk marked for kraftomsetning, bl.a. gjennom etablering av en nordisk kraftbørs. Kapasitetsbegrensninger i overføringsnettet fører imidlertid til at det nordiske kraftmarkedet i perioder er segmentert i ulike prisområder, noe som kan gi en regionalt dominerende produsent mulighet til å utøve markedsrett. De siste årene har det vært store variasjoner i kraftprisen over året, jf. figur 5.2. Det innebærer at en produsent med særlig stor magasinkapasitet, slik som Statkraft, kan ha mulighet for å utøve markedsrett. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har derfor i forbindelse med Statkrafts kjøp av Trondheim Energiverk og andeler i Agder Energi, pålagt at annen kraftproduksjon eller eierinteresser i andre norske kraftprodusenter blir solgt ut.



Figur 5.2 Konsumpriser på elektrisitet og passasjertransport med fly, og konsumprisindeksen. Indeks, 1998=100
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Det har vist seg krevende å utvikle konkurranse i det norske *luftfartsmarkedet*. Det har hittil vært vanskelig for nye selskaper å oppnå tilstrekkelig lønnsomhet. Color Air opererte bare i et drøyt år før selskapet gikk ut av markedet i november 1999. Deretter var det en kraftig økning i priser på innenlands flyreiser, jf. figur 5.2. Etter SAS' kjøp av Braathens høsten 2001 fikk SAS-gruppen (SAS, Widerøe og Braathens) tilnærmet monopol i det norske innenriksmarkedet. Norwegian Air Shuttle AS startet imidlertid flyvinger høsten 2002 på de mest trafikkerte innenriksrutene, og har etter hvert utvidet sitt rutenett.

Konkurransemyndighetene har gjennomført flere tiltak for å legge til rette for nyetablering og konkurranse i innenriksmarkedet. Med virkning fra 1. august 2002 ble selskapene i SAS-gruppen nektet å tilby sine passasjerer opptjening av bonuspoeng innenlands. Videre har Konkurransetilsynet, i påvente av en samlet vurdering av bedriftskundeavtalene, forlenget et vedtak fra 1997 som forbyr SAS og Braathens å inngå absolutte eneleverandøravtaler med sine kunder.

5.3.3 Offentlig eierskap

Eier- og selskapsform kan ha stor betydning for konkurranseforhold og kapitaltilgang i næringslivet. I de senere år har det også vært økt fokus på eierskapets betydning for god virksomhetsstyring.

I den offentlige debatt har mye oppmerksomhet vært rettet mot betydningen av nasjonalt eierskap.

Internasjonalt er en stadig større andel av kapitalen notert på børs eid av utenlandske investorer. I Norge har imidlertid den utenlandske eierandelen vært relativt stabil siden midten av 1980-årene. Det utenlandske eierskapet i selskap notert på Oslo Børs er i dag verken spesielt høyt eller lavt i et internasjonalt perspektiv. Ved utgangen av juli 2003 var knappe 30 pst. av verdiene på Oslo Børs eid av utlendinger. De tilsvarende tallene for Sverige og Danmark var hhv. om lag 32 pst. og 26 pst.

Det er lite som tyder på at utenlandske selskaper kjøper opp norske bedrifter for å ta ut en kort-siktig gevinst. En undersøkelse foretatt av SNF i 1999 finner ikke vesentlige forskjeller mellom utenlandsk og norsk eierskap mht. ledelse, regionale ringvirkninger og FoU-satsing. Lokalisering av selskaper i forsknings- og utviklingsavdelinger kan synes mer påvirket av næringsklimaet i de enkelte landene enn av eierskap.

Den offentlige eierandelen i norsk næringsliv er noe høyere enn i de fleste andre OECD-land og relativt konsentrert til enkelte selskaper eller næringer. En stor del av statens eierskap er knyttet til utnyttning av naturressurser, naturlige monopoler eller distriktpolitiske hensyn. Et innslag av statlig eierskap i bankvesenet ble foranlediget av bankkrisen og ønsket om å hindre sammenbrudd i banksystemet. I tillegg har staten porteføljeplasseringer gjennom Folketrygdfondet. Staten bidrar også med egenkapitalinvesteringer gjennom SND, SIVA, Argentum og såkornfondene. Den offentlige eierandelen på Oslo Børs var om lag 40 pst. ved utgangen av juli 2003. Med unntak av Statkraft SF, Statnett SF, NRK AS, NSB AS, Posten Norge AS, Mesta AS, Avinor AS, Norsk Tipping AS og Cermaq ASA, var alle statseide selskaper med en bokført egenkapital over 1 mrd. kroner børsnotert. Stortinget har samtykket i at Cermaq kan børsnoteres.

De siste årene har flere selskaper blitt omdannet til ordinære aksjeselskaper, delprivatisert, og i noen tilfeller privatisert fullt ut. Regjeringen ønsker over tid å redusere det statlige eierskapet ytterligere. Formålene med offentlig eierskap kan i større grad ivaretas ved andre virkemidler som f.eks. lovreguleringer, effektiv beskatning av grunnrente, konsesjoner eller statlig kjøp av tjenester. I 2003 har Regjeringen redusert den statlige eierandelen i flere selskaper, bl.a. i Grødegård AS, Telenor ASA og AS Olivin, jf. tabell 5.5.

Omfanget av selskaper som er delvis eiet av det offentlige, er etter delprivatiseringen av Statoil og Telenor i ferd med å bli langt større enn omfanget av heleide statlige selskaper. Det er derfor behov for at staten som hovedaksjonær følger utviklingen nøye i de selskapene som er blitt delprivatisert.

Tabell 5.5 Privatisering av selskaper med statlig eierandel. 1999–2003¹

Selskap	År for privatisering ²	Bokført egenkapital i privatiseringsåret Mill. kroner	Statens eierandel pr. 31.12.1998 Pst.	Statens eierandel pr. 19.08.2003 Pst.
Norsk Jetmotor AS	1999	138	33,33	0
Sydvaranger ASA ³	1999	130	87,45	0
Drevsjø Trelast AS ⁴	1999	-3	34	0
Norsk Hydro ASA ⁵	1999	58 667	51	43,82
Cermaq ASA ⁶ (tidl. Statkorn Holding ASA)	1999	1 200	100	79,38
Kommunalbanken AS	2000	705	100	80
Norsk Vekst ASA ⁷	2000	711	19,71	0
Postbanken (nå DnB ASA) ⁸	2000	3 833	100	-
Den norske Bank ASA ⁸	2001	23 914	52,2	47,78
Norsas AS	2001	1	52	0
ArcusGruppen ASA ⁹	2001	639	100	34
Statoil AS ¹⁰	2001	49 135	100	81,8
Norsk Medisinaldepot ASA ¹¹	1999/2001	611	100	0
Staten skogplanteskoler ¹²	2000/2001	18	100	0
VESO AS ¹³	2001		100	50,5
Graminor AS (skilt fra Cermac)	2002	45	51	34,07
Moxy Trucks AS ¹⁴	2002	88	100	0
Grødegaard AS ¹⁵	2003	12	100	51,82
A/S Olivin ¹⁶	2001/2003	327	99,99	0
Telenor ASA ¹⁷	2000/2003	38 180	100	62,65

¹ Gjennomført før 19. august 2003.

² Privatisering er definert som reduksjon av statens eierandel gjennom salg av aksjer eller utvanning i forbindelse med kapitalutvidelse.

³ Staten solgte i 1999 sine aksjer i A/S Sydvaranger til Varanger Kraft AS, som er eiet av flere kommuner i Øst-Finnmark. Salget er her betraktet som privatisering, selv om selskapet gjennom salget fikk et indirekte kommunalt (offentlig) eierskap.

⁴ Staten har solgt seg trinnvis ned i selskapet som opprinnelig var 100 pst. eiet av staten. Siste nedsalg fant sted i juni 1999.

⁵ Reduksjonen av statens eierandel i Norsk Hydro i 1999 skjedde ved utvanning i forbindelse med en rettet emisjon til finansiering av oppkjøpet av Saga Petroleum.

⁶ I 1999 ga Stortinget sin tilslutning til at staten kan redusere sin eierandel i Cermaq ned til 51 pst. I november 2001 vedtok Stortinget at statens eierandel i Cermaq knyttet til havbruksvirksomheten begrenses nedad til 34 pst.

⁷ Ved etablering eide staten 49 pst. Staten har solgt seg trinnvis ned i selskapet. Siste nedsalg fant sted i januar 2000.

⁸ Høsten 1999 ga Finansdepartementet tillatelse til fusjon mellom DnB og Postbanken. Det ble opprettet et holdingselskap hvor staten eide 60,6 pst. Våren 2001 ble statens eierandel redusert med 13,4 pst. gjennom nedsalg. Tabellen viser bokført egenkapital i Postbanken 31. desember 1998 og bokført egenkapital i DnB-konsernet 31. desember 2000.

⁹ Arcus AS ble etablert i 1996 i forbindelse med omorganiseringen av virksomheten til A/S Vinmonopolet. Stortinget ga senere staten fullmakt til å selge resten av sine aksjer i Arcus AS.

¹⁰ Statoil ble delprivatisert og børsnotert 18. juni 2001. Tabellen viser bokført egenkapital for Statoil 30. juni 2001. Stortinget har gitt staten fullmakt til å redusere statens eierandel ned til 66,67 pst.

¹¹ Staten har solgt seg trinnvis ned i selskapet. Statens eierandel ble redusert med til sammen 19 pst. i 1999. Resten av statens aksjer ble solgt ut 7. september 2001. Tabellen viser bokført egenkapital 31. desember 2000.

¹² Datterselskapene Sønsterud 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 avviklet.

¹³ Stortinget har gitt fullmakt til at staten kan selge inntil 66 pst. av aksjene i VESO AS.

¹⁴ Staten overtok selskapet fra A/S Olivin i desember 2000 og skjøt inn ny aksjekapital på 50 mill. kroner. I henhold til opsjonsavtale inngått våren 2001 overtok Spilka Invest AS 51 pst. av aksjene i Moxy Trucks AS i april 2002. Selskapet ble slått konkurs i februar 2003, og staten har ikke lenger eierandel i selskapet.

¹⁵ Staten reduserte sin eierandel i Grødegaard AS til 51,82 pst. i mai 2003 etter en rettet emisjon. Det ble foretatt en kapitalnedsettelse i juni 2003. Tabellen viser bokført egenkapital pr. 15. august 2003.

¹⁶ Statens gjenværende aksjepost på 51 pst. i A/S Olivin ble solgt i juni 2003.

¹⁷ Staten reduserte sin eierandel fra 77,68 pst. til 62,65 pst. gjennom salg av aksjer i juni/juli 2003. Stortinget har gitt staten fullmakt til å redusere sin eierandel i Telenor ASA ned til 34 pst.

Kilde: Finansdepartementet.

På oppdrag for Nærings- og handelsdepartementet har uavhengige konsulentfirmaer foretatt en analyse av avkastningen i utvalgte selskaper i

norsk næringsliv. Undersøkelsen omfattet åtte selskaper som staten er medeier i, og som forvaltes av Nærings- og handelsdepartementet. Resultatet vis-

te at gjennomsnittlig årlig avkastning i perioden 1997 – 2001 for selskapene med statlig medeie, samlet sett var på linje med avkastningen i konkurrerende selskaper i det norske og internasjonale markedet. Det var likevel store variasjoner mellom selskapene. De fleste internasjonale analyser viser imidlertid at private selskaper i gjennomsnitt er mer effektive enn offentlig eide når selskapene er utsatt for konkurranse.

I selskaper der staten ønsker å stå som eeneier eller deleier, er det spesielt viktig at eierskapet forvaltes profesjonelt for å sikre avkastning på fellesskapets ressurser. Behovet for å skille statens roller som eier og som tilsyns- og reguleringsmyndighet, gjør forvaltningen av statlig eierskap i norsk næringsliv krevende. Eierrollen er i dag i stor grad tillagt Nærings- og handelsdepartementet. Departementets aksjeportefølje består av 22 selskaper med en beregnet markedsverdi på over 155 mrd. kroner. Den første årsberetningen for eierskapet i Nærings- og handelsdepartementet ble publisert i juni 2003.

I samsvar med Stortingets vedtak under behandlingen av St.meld. nr. 22 (2001 – 2002) Et mindre og bedre statlig eierskap, jf. Innst. S. nr. 264 (2001 – 2002), er det nedsatt et utvalg som skal foreta en bred gjennomgang av statens organisering og forvaltning av sitt eierskap. Utvalget skal foreslå løsninger av organisatorisk, rettslig og forretningsmessig art knyttet til ulike forvaltningsmodeller.

Som hovedregel bør aksjeselskapsformen velges for statens forretningsdrift. Luftfartsverket og Statens Vegvesens produksjonsvirksomhet ble opprettet som egne aksjeselskaper 1. januar 2003, som hhv. Avinor AS og Mesta AS.

5.3.4 Næringslovgivning og forenkling

Lover og forskrifter fastsetter ofte krav og rettigheter som berører næringslivet. Det medfører at bedriftene må gjøre tilpasninger i sin virksomhet på ulike måter. I tillegg vil selve gjennomføringen av reguleringene kreve ressurser både i bedriftene og i offentlig forvaltning, bl.a. knyttet til utforming og iverksetting av regelverk, administrasjon, rapportering og kontroll.

Samfunn, næringsliv og teknologi endrer seg hele tiden, noe som innebærer at også utvikling, tilpasning og forenkling av regelverk, innrapportering mv. må være et kontinuerlig arbeid. Regjeringen etablerte i august 2002 et rådgivende kontaktforum for forenkling overfor næringslivet. Forumet ledes av nærings- og handelsministeren, og har med representanter for organisasjonene i nærings- og arbeidslivet.

Regjeringen la i oktober 2002 fram *handlingsplanen Et enklere Norge*. Målet er at norsk regelverk skal være minst mulig ressurskrevende å etterleve og dermed framstå som et fortrinn for bedrifter lokalisert i Norge. I tillegg til en rekke konkrete tiltak, beskriver planen en del grunnleggende prinsipper og krav til utforming av regelverk og innrapportering. Regjeringen vil legge fram en revidert handlingsplan i oktober 2003.

Regelforenkling som retter seg mot næringslivet, omfatter fem hoveddeler:

- *Rydding i regelverk*. Ved flere anledninger har det vært gjennomført omfattende opprydding og forenkling av lovområder og i forskriftsverket. Et prosjekt for opprydding i forskriftsverket er nå avsluttet. Det skal følges opp av Justisdepartementet, bl.a. ved utarbeiding av en veiledning i forberedelse og utforming av forskrifter, regler om elektronisk kunngjøring av regelverk og vurdering av tidsbegrensning av forskrifter.
- *Beslutningsgrunnlaget* for nytt regelverk skal bli bedre. Utredningsinstruksen stiller krav til konsekvensutredning av alle offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak. Det er satt i gang et arbeid for å bedre kvaliteten på konsekvensutredningene.
- *Skjemaer og innrapporteringskrav* skal forenkles og reduseres. Generelt er det ønskelig med enklere innrapportering, økt bruk av elektronisk innrapportering, bedre samordning mellom offentlige etater og gjenbruk av data som kan brukes av flere. Dessuten er det nødvendig å vurdere om det faktisk er et begrunnet behov for ulike opplysninger.
- *Bred lovgjennomgang* på viktige områder, bl.a. av skatteloven, arbeidslivsområdet og plan- og bygningsloven.
- *Næringshensyn* må ivaretas også i myndighetenes anvendelse av regelverket, tilrettelegging av innrapportering mv.

Konsekvensutredning er et krav i forbindelse med offentlige utredninger, regelendringer og tiltak, herunder konsekvenser for næringsvirksomhet. Kvaliteten av de utredningene som gjennomføres, er imidlertid varierende. Konsekvensutredning av lovforslag og regelverk synes generelt å være svakere enn av investeringer og andre bevilgningsforslag. Slike svakheter ved konsekvensutredningene er påpekt også i OECDs gjennomgang av reguleringsreformer i Norge.

Regjeringen vil gjennomføre flere tiltak for bedre konsekvensutredning. Arbeids- og administrasjonsdepartementet forbereder en revisjon av utredningsinstruksen. Spesielt vil det bli presisert et

krav om totalkostnadsberegninger ved offentlig anbud, investeringer og større omlegginger i tjenestetilbud.

Flere departementer har allerede styrket sin kompetanse på området, bl.a. for å gi veiledning til utredning av konsekvenser overfor egen sektor. Nærings- og handelsdepartementet har opprettet Orakel (Offentlige Reforme – Administrative Konsekvenser – Enklere Lover). Denne prosjektgruppen skal bidra til at konsekvensene for næringslivet av offentlige reformer, regelverk og andre tiltak vurderes på et tidlig stadium.

Oppgaveregisteret, som er et av Brønnøysundregistrene, er sentralt i arbeidet med å hindre overflødig innsamling og registrering av opplysninger. Hovedoppgaven er å holde løpende oversikt over næringslivets oppgaveplikter til staten, og finne muligheter for samordning og forenkling. Registeret er begrenset til næringslivets oppgaveplikter overfor statlige myndigheter, og omfatter i dag ikke oppgaveplikter pålagt av fylkeskommunale og kommunale myndigheter. Norge er et foregangsland på dette området, og OECD framhever Brønnøysundregistrene som et eksempel på beste praksis.

Belastningsstatistikk ved statlige oppgaveplikter utarbeides av Oppgaveregisteret. Statistikken viser både antall skjema og tidsbruken hos de næringsdrivende. Antallet årsverk er anslått på grunnlag av etatenes vurdering av tidsforbruket ved forarbeid og utfylling av skjemaene. Disse anslagene kan avvike fra den faktiske tidsbruken i bedriftene, og må derfor kun brukes som en indikasjon på hvordan det totale belastningsnivået endres over tid. Størrelsesorden av endringene må ses i forhold til 696 statlige skjemavarianter pr. 30. juni 2003, som til sammen medførte en anslått belastning for næringslivet på om lag 6 580 årsverk.

Tabell 5.6 viser antall nye oppgaveplikter som er innført fra 1998 til utgangen av første halvår 2003. Det er også vist antall samordnings- og forenklingstiltak som er iverksatt (enklere skjemaer, redusert innsamlingshyppighet og mer samarbeid mellom etatene). Hvordan dette har endret belastningen for næringslivet er indikert i tabell 5.7 som viser anslag over antall årsverk. Utviklingen i belastningsnivået har vist en positiv trend, idet etatenes samordnings- og forenklingstiltak har gitt en

stadig større belastningsreduksjon, mens belastningen fra nye skjemaer har vært beskjeden de siste årene. Regjeringen satte for 2002 et mål om reduksjon med 100 årsverk i tiden bedriftene bruker på innrapporteringer til staten. Målet ble nesten nådd – med samordnings- og forenklingstiltak som ga en reduksjon på 90,4 årsverk. Dette er den største belastningsreduksjonen over ett år som er oppnådd så langt.

Elektronisk innsending og behandling av oppgaveplikter gir grunnlag for økt gjenbruk av data, og fører dermed til at offentlige etater kan samordne innsamlingen bedre. Regjeringen legger opp til at alle offentlige etater i løpet av 2004 skal kunne motta elektroniske innrapporteringer. Skattedirektoratet, Brønnøysundregistrene og Statistisk sentralbyrå tilbyr allerede elektronisk innsending på enkelte områder. Disse etatene samarbeider om systemer og gjenbruk av data i Altinn-prosjektet, noe som etter hvert vil forenkle innrapporteringen for de oppgavepliktige gjennom bruk av bl.a. forhåndsutfylte skjemaer. Altinn skal være i drift i november 2003. Fra 1. juli 2003 har Statens bygningstekniske etat etablert elektronisk plan- og byggesaksbehandling, ByggSøk.

Ved endringer i *plan- og bygningsloven* er det fastsatt tidsfrister for kommunens behandling av byggesaker og reguleringsplanforslag, samt innsigelse fra berørte myndigheter. Hensikten er å oppnå en mer effektiv behandling, uten at dette går på bekostning av kvalitet og grundighet i prosessen. Det vil gi større forutsigbarhet for investeringsbeslutninger, og utbygging og samferdselstiltak kan gjennomføres raskere. Disse lovendringene trådte i kraft 1. juli 2003. Dersom kommunen ikke klarer 12-ukers-fristen, skal byggesaksgebyret tilbakebetales. Tilsvarende vil gjelde dersom kommunen oversitter fristen for behandling av private reguleringsplanforslag. Denne endringen vil tre i kraft fra 1. juli 2004, slik at kommunene skal få tid til å innrette seg etter fristene.

På grunnlag av Planlovutvalgets endelige utredning, NOU 2003: 14, vil Regjeringen legge fram forslag til endringer i plan- og bygningsloven i løpet av høsten 2003, som ledd i arbeidet med å effektivisere plan- og byggesaksbehandlingen. Det vil også våren 2004 bli fremmet endringer i bl.a. bestemmel-

Tabell 5.6 Endring i antall skjemavarianter ved statlige oppgaveplikter for næringsdrivende

	1998	1999	2000	2001	2002	1. halvår 2003
Nye, registrerte skjema	69	10	4	10	14	7
Samordnings- og forenklingstiltak	-29	-5	-18	-7	-4	-23

Kilde: Oppgaveregisteret.

Tabell 5.7 Endret belastning for næringslivet ved statlige oppgaveplikter. Beregnet antall årsverk

	1998	1999	2000	2001	2002	1. halvår 2003
Nye, registrerte skjema	60,4	11,3	16,3	1,8	2,7	2,2
Samordnings- og forenklingstiltak	-12,5	-15,6	-32,0	-65,5	-90,4	-18,3

Kilde: Oppgaveregisteret.

sene om konsekvensutredninger som følge av EU-direktiv på området. Regjeringen har videre nedsatt et utvalg som skal foreta en total gjennomgang av bygningslovgivningen med sikte på forenkling. Dette utvalget skal avgi sin endelige innstilling sommeren 2005.

Offentlige innkjøp utgjør over 200 mrd. kroner årlig. Økt konkurranse om offentlige anbud kan dermed frigjøre betydelige offentlige ressurser. For næringslivet er forutsigbarhet og likebehandling knyttet til offentlige anskaffelsesprosesser viktig. Hovedregelen er at alle innkjøp over 200 000 kroner skal skje på grunnlag av forutgående kunngjøring og konkurranse mellom et tilstrekkelig antall leverandører. Det har imidlertid vært behov for en alternativ tvisteløsningsmodell til ordinær domstolsbehandling, bl.a. for å gi leverandørene en raskere, rimeligere klagemulighet på et lavere konfliktnivå. Stortinget besluttet derfor at det skulle opprettes en uavhengig klagenemnd for offentlige anskaffelser. Klagenemnda for offentlige anskaffelser startet sin virksomhet 1. januar 2003. Nemnda skal behandle klager fra leverandører som mener statlige, fylkeskommunale eller kommunale organer har brutt de offentlige innkjøpsreglene.

I juni 2003 etablerte Regjeringen en handlingsplan for økt konkurranse om offentlige kontrakter. Målene er bl.a. at det offentlige skal få mer igjen for pengene, og at det skal bli enklere å konkurrere om offentlige kontrakter – særlig for små og mellomstore bedrifter. I løpet av 2003 og 2004 skal det settes i gang en rekke konkrete tiltak, bl.a. følgende:

- Nærings- og handelsdepartementet vil utgi en veileder om offentlig-privat samarbeid (OPS), herunder forholdet til innkjøpsreglene.
- Unødvendige dokumentasjonskrav overfor leverandørene skal motvirkes, samtidig som tapende leverandører skal gis bedre begrunnelse for avgjørelsen.
- Databasen som inneholder alle offentlige kunngjøringer (Doffin), skal bli mer brukervennlig og tilgjengelig.
- Statlige innkjøpspolitiske instruksjoner og retningslinjer skal forenkles og samles.

5.3.5 Finansmarkedene

Noen av hovedhensynene bak finansmarksreguleringen er at finansielle tjenester skal ha en betryggende kvalitet, at sektoren skal være fri for korrupsjon, bedrageri og underslag, at institusjonene skal være solide slik at de kan innfri sine forpliktelser, og at kundene skal ha tilstrekkelig informasjon til å kunne treffe fornuftige valg. Videre bør det være virksom konkurranse, slik at tjenestene blir billigst mulige og for øvrig i tråd med kundenes egne preferanser. De direkte reguleringene av kreditt- og valutamarkedene ble fjernet mellom 1983 og 1990. Dagens virksomhetsreguleringer er indirekte og markedsorienterte, og er ment å virke nøytralt i forhold til ulike anvendelser av samfunnets kapital. Finansmarksreguleringen er likevel omfattende og under stadig utvikling.

Ved utgangen av 2002 fantes det i Norge 15 forretningsbanker og 129 sparebanker, med en samlet forvaltningskapital på 1 460 mrd. kroner. Det er nylig åpnet for at sparebanker kan omdannes til aksjeselskaper – en mulighet Gjensidige NOR har benyttet seg av. Spare- og forretningsbankenes samlede brutto utlån til kunder var på 1 118 mrd. kroner, mens innskudd fra og gjeld til kunder var på 791 mrd. kroner. Utenlandsk eide banker, herunder Nordea og Fokus Bank, sto for i overkant av 20 pst. av de samlede utlånene. DnB hadde alene en tilsvarende markedsandel. Her er staten fremdeles en betydelig eier. Gjensidige NOR er en annen viktig aktør i markedet med i underkant av 15 pst. av de samlede utlånene.

Blant annet som følge av konkursen i Finance Credit i 2002 og tap på utlån til oppdrettsnæringen, led Nordlandsbanken i fjor betydelige tap, og er siden blitt innfusjonert i DNB. Søknaden om fusjonering av DnB og Gjensidige NOR er for tiden til behandling i Finansdepartementet. Konkurransetilsynet har sendt varsel om at inngrep mot fusjonen kan bli aktuelt, og har frist til 19. november 2003 med å fatte et eventuelt vedtak om inngrep. Fordi livsforsikringsprodukter til dels inneholder betydelige spareelementer, er også livsforsikringsselskapene viktige formidlere av sparemidler. Det finnes 7 livsforsikringsselskaper i Norge. Storebrand, KLP, Vital og Gjensidige NOR hadde ved utgangen av 2002 en samlet markedsandel på nær 86 pst.,

målt etter forvaltningskapital. Både Vital (som eies av DnB) og Gjensidige NOR hadde markedsandeler på over 15 pst. Sammen med bankene opptrer livsforsikringsselskapene som viktige investorer i obligasjons-, aksje- og obligasjonseiendomsmerkene. Livselskapene har hatt betydelige tap på sine verdipapirporteføljer som følge av kursfall siden utgangen av 2000.

Regulering av livselskap samt livs- og pensjonsprodukter er særlig omfattende. Dette har bl.a. å gjøre med den betydelige tiden det ofte går mellom innbetalinger av premier og utbetaling av forsikringsytelser. I tillegg inngår skattestimulerte ordninger i en større helhet som bl.a. omfatter folketrygden. Et ytterligere kompliserende element er at forsikring ofte involverer mer enn to parter ved at den som betaler premien (for eksempel en arbeidsgiver) er en annen enn den som opparbeider seg rettigheter til framtidige ytelser (den ansatte).

I finansiell sektor har ulike aktører tradisjonelt spesialisert seg på visse aktiviteter eller tjenester. Konesjonssystemet, som utelukker at en bank driver forsikringsvirksomhet og omvendt, har over tid bidratt til å befeste og rettsliggjøre de tradisjonelle skillene. Konesjonssystemet er ikke til hinder for at f.eks. både bank og livs- eller skadeforsikring inngår i samme konsern. Dette har blitt stadig mer vanlig. De blandede finanskonsernene har en samlet andel av både bank- og livsforsikringsmarkedet på nær 70 pst. Ofte inngår også virksomheter som betalingsformidling, fondsmegling og kapitalforvaltning. En annen trend de senere årene er tilnærmingen på produksiden, hvor blant annet banker og verdipapirfond selger pensjonsprodukter som tradisjonelt har vært forbeholdt forsikringsselskaper og pensjonskasser.

Den finansielle infrastrukturen omfatter sentralbank, børser, verdipapirregister og oppgjørssentraler. Både Oslo Børs og Verdipapirsentralen er nylig privatiserte. Samtidig er deres monopoler formelt opphevet. Internasjonalt samarbeid er vanlig, og flere aktører har signalisert ønsker om fusjoner på tvers av landegrensar.

Virksomhetsavgrensningene og reguleringen av den virksomheten som faller inn under de ulike avgrensningene, er etter hvert preget av felles, internasjonale standarder eller anbefalinger. For Norges del står EUs ulike direktiver i denne sammenheng i en særstilling. Dette skyldes at disse direktivene normalt, dersom de har EØS-relevans, skal implementeres i norsk lovgivning, og således får virkning for aktører med konesjon til å drive virksomhet i det norske finansmarkedet. Finansinstitusjoner fra andre land med plikt til å tilpasse sin lovgivning til disse direktivene, kan i henhold til EØS-

avtalen drive virksomhet også i Norge. Som deltaker i et felles indre europeisk marked har direktivene både direkte og indirekte virkning på finansmarkedet i Norge.

I Ot.prp. nr. 50 (2002 – 2003) foreslo Finansdepartementet endringer i reglene om eierkontroll i finansinstitusjoner. Lovforslaget, som ble vedtatt av Stortinget 5. juni 2003, bygger på NOU 2002: 3 Om eierbegrensning og eierkontroll i finansinstitusjoner, og innebærer en overgang til et mer skjønnsbasert system der det åpnes for eierandeler mellom 10 og 100 prosent. Konesjonsbehandlingen skal vektlegge behovene for egnede eiere, enkle tilsynsmessige forhold, at institusjonen skal ha høy grad av uavhengighet i forhold til enkelteiere og annet næringsliv, og at konkurransen skal være virksom.

Finansdepartementet fremmet i Ot.prp. nr. 72 (2002 – 2003) forslag til lov om tiltak mot hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger mv. (hvitvaskingsloven). Forslaget, som ble vedtatt av Stortinget 12. juni 2003, gjennomfører EUs andre hvitvaskingsdirektiv og internasjonale anbefalinger fra FATF – en internasjonal organisasjon som arbeider mot hvitvasking og terrorfinansiering. Loven pålegger institusjonene i finansmarkedet, samt eiendomsmeglere, advokater, revisorer og regnskapsførere m.fl., å foreta identitetskontroll og å registrere opplysninger ved transaksjoner på 100 000 norske kroner eller mer. For forhandlere av verdifulle gjenstander gjelder de samme pliktene ved transaksjoner i kontanter på 40 000 norske kroner eller mer. Ved mistanke om at en transaksjon har sammenheng med hvitvasking eller terrorfinansiering, utløses en undersøkelses- og rapporteringsplikt.

I Ot.prp. nr. 68 (2002 – 2003) foreslo Finansdepartementet endringer i lov 12. juni 1981 nr. 52 om verdipapirfond og lov 19. juni 1997 nr. 79 om verdipapirhandel. Videre ble det foreslått endringer i lov 15. januar 1999 nr. 2 om revisjon og revisorer, samt mindre endringer i enkelte andre lover. Forslaget ble vedtatt av Stortinget 12. juni 2003 og sanksjonert av Kongen 20. juni 2003. Endringene i verdipapirfondsloven omhandler bl.a. krav til prospekt ved markedsføring av fond. Samtidig åpnes det for at forvaltningsselskaper for verdipapirfond også skal kunne forvalte midler på vegne av enkeltinvestorer. Endringene i verdipapirhandelsloven legger bl.a. til rette for en mer effektiv håndhevelse av reglene om innsidehandel og kursmanipulasjon, gjennom plikt til å foreta lydopptak i tilknytning til utføring av investeringstjenester.

I Ot.prp. nr. 81 (2002 – 2003) foreslo Finansdepartementet endringer i sentralbankloven, opphevelse av valutareguleringens lov og penge- og kredittreguleringens lov samt enkelte endringer i finan-

sieringsvirksomhetsloven. Lovforslaget, som ble vedtatt av Stortinget 12. juni 2003, innebærer endringer i reglene for, og praksis ved, oppnevning til Norges Banks hovedstyre og representantskap, samt et prinsipp om offentlighet rundt hovedstyrets rentebeslutninger. Lovendringen omhandler også enkelte andre forhold vedrørende Norges Banks organisering og virksomhet. Dette er endringer som generelt har til formål å modernisere loven. Valutareguleringsloven og penge- og kredittreguleringsloven oppheves. Reguleringen av valutaveksling og betalingsformidling med utlandet mykes noe opp, og videreføres gjennom et nytt kapittel i finansieringsvirksomhetsloven. Det inntas en generell hjemmel i sentralbankloven til å innføre beskyttelsestiltak i en krisesituasjon med ekstremt store kapitalbevegelser til og fra utlandet.

5.3.6 Nettverksnæringene

Næring hvor en stor del av produksjonskostnadene er knyttet til infrastruktur for transport eller dis-

tribusjon (såkalte *nettverksnæring*er), er ofte kjenetegnet av at ett selskap har monopol eller en dominerende markedsposisjon innenfor et geografisk avgrenset område. Bedrifter med en monopolstilling har mulighet til å øke overskuddet gjennom å begrense tilbudet og dermed kunne ta en høyere pris i markedet. Det vil derfor ikke være mulig å oppnå effektiv ressursbruk bare ved å legge til rette for konkurranse, og følgelig er det nødvendig med særskilt regulering av nettverksnæringene.

I Norge har nettverksnæringene i stor grad vært preget av offentlig eierskap. Det har sikret utbygging av infrastruktur og tilbud av basistjenester over hele landet. 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 tje-

Tabell 5.8 Statusbilde for mulig konkurranse i markedene for elektrisitet, jernbane, telekommunikasjoner, post og vann- og avløpssektoren

Næring/tjeneste	Mulighet for virksom konkurranse pr. i dag
<i>Elektrisitet</i>	
– Kraftproduksjon	– gode
– Transmisjon (sentralnett)	– ingen
– Distribusjon (regional- og lokalnett)	– ingen
– Omsetning	– gode
<i>Jernbane</i>	
– Skinner og stasjoner	– ingen
– Godstransport	– gode
– Persontransport	– i noen grad, samt anbudskonkurranse under forberedelse
<i>Telekommunikasjon</i>	
– Transportnett (sentralt fastnett)	– i noen grad
– Aksessnett (tilknytningsnett)	– i noen grad ¹
– Mobilnett	– gode
– Tjenester	– gode
<i>Post</i>	
– Innenlandsk brevpost inntil 100 gram	– ingen, da Posten Norge 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
<i>Vann- og avløpssektoren</i>	
– Rør og anlegg	– ingen ²
– Oppsamling, rensing og distribusjon av vann/ behandling av avløp	– mulig anbudskonkurranse om drift mv.

¹ For forbrukersegmentet møter Telenor konkurranse fra kabel-tv-operatører og teleselskaper som nå kan montere aksessutstyr knyttet mot Telenors aksesslinjer. For næringslivssegmentet er det noen flere aktører, da deler av kundesegmentet har et volum som muliggjør konkurranse i aksessnett.

² Unntatt ved «grensen» mellom to eller flere selskaper.

nester eller kombinasjon av tjenester. Muligheten for å innføre konkurranse og omfanget av det potensielle konkurranseområdet varierer i stor grad mellom ulike typer nettvirksomhet. Dette er illustrert i tabell 5.8, som gir et statusbilde med summarisk oversikt over muligheten for konkurranse innenfor ulike nettverksnæringer basert på dagens teknologi og markedsstørrelse i Norge.

Som det framgår av tabellen, kan området for mulig konkurranse være knyttet til ulike deler av produksjonskjeden og ha forskjellig karakter. Det er mulig å skille mellom tre hovedtyper av konkurranse:

- Konkurrerende nettverk (f.eks. i telemarkedene).
- Konkurranse om produksjon som er basert på infrastrukturen (f.eks. i kraftproduksjon og -omsetning).
- Anbudskonkurranse om avgrensede oppgaver over en periode, f.eks. driftsansvaret eller innenfor offentlig-privat samarbeid (OPS).

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). En annen mulighet er at flaskehalsen i den eksisterende infrastrukturen gir muligheter for etablering av konkurrerende distribusjon, typisk med utgangspunkt i sentrale områder. Det gjelder f.eks. flere typer posttjenester, hvor nye selskaper i stor grad etablerer seg med tjenester som konkurrerer på hurtig og sikker levering. Markeder med flere konkurrerende nettverk vil ha mindre karakter av å være naturlige monopoler. I den grad det etableres virksom konkurranse om levering av nettjenester, svekkes behovet for en særskilt regulering av næringen.

Konkurranse om produksjon som er basert på infrastrukturen, er mulig dersom produksjonen kan separeres teknologisk og markedsmessig fra utbygging og drift av selve nettet. Teletjenester og elektrisk kraft kan produseres nesten hvor som helst i nettet uten at det vil oppstå flaskehalsen 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 telemarkedene mellom tjenesteleverandører. Derimot må f.eks. vannforsyning og avløpsbehandling baseres på lokal produksjon, noe som langt på vei ute-

lukker konkurranse om kundene mellom vannverk eller rensesanlegg.

Selv om produksjonen ikke kan separeres fra nettverket, eller det ikke er markedsgrunnlag for flere tjenesteprodusenter, er det ofte mulig med *anbudskonkurranse* om driftsansvaret. Det er f.eks. ikke markedsgrunnlag for mer enn ett selskap for persontransport på de fleste jernbanestrekninger i Norge, og mange strekninger er bedriftsøkonomisk ulønnsomme å drive. Med anbud kan imidlertid flere selskaper konkurrere om en tidsavgrenset enerett til å operere persontog på en strekning, eventuelt om statlig kjøp av ulønnsomme tjenester, tilsvarende som det i dag gjennomføres anbudskonkurranser på enkelte ferjestrekninger og regionale flyruter (FOT-ruter). I enkelte sammenhenger kan det være aktuelt med en mer omfattende overføring av ansvar, f.eks. at et privat selskap står både for utbyggingen og deretter driver anlegg i en avtalt periode, noe som ofte betegnes offentlig-privat samarbeid (OPS).

Avvikling av eneretter vil bidra til effektiv ressursbruk dersom det etableres virksom konkurranse i markedet. Selv om den teknologiske og markedsmessige utviklingen generelt trekker i retning av at området for potensiell konkurranse utvides, vil det imidlertid i de fleste nettverksnæringer gjenstå områder med karakter av naturlig monopol. Det er derfor viktig med regulering som hindrer at selskaper kan drive kryssubsidiering 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 5.9 gir en oversikt over strukturen, regulering og offentlige oppgaver for ulike nettverksnæringer.

Kraftnettet

Energiloven av 1990 la til rette for konkurranse i produksjon og omsetning av kraft. Kraftnettet er en regulert monopolvirksomhet. Totalt er det 178 selskaper som driver nettvirksomhet. Statnett SF eier om lag 86 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. Mange nettselskaper driver også produksjon eller omsetning av kraft.

Bygging og drift av kraftnett krever områdekonsesjon. Det sentrale vilkåret i områdekonsesjonen er at energiverkene har plikt til å levere elektrisk energi til abonnentene innenfor det området som konsesjonen gjelder for. Monopolkontrollen er etablert som virkemiddel for å sikre brukernes ret-

Tabell 5.9 Nettverksnæringer: Struktur, regulering og offentlig oppgaver

Næring/ tjeneste	Selskapsstruktur	Regulering	Offentlig pålagte oppgaver
Kraftnettet	<p>Sentralnettet drives av Statnett SF (som eier 86 pst.)</p> <p>For øvrig 177 selskaper med nettvirksomhet, hvorav mange også driver produksjon og/eller omsetning.</p>	<p>Områdekonsesjon for å bygge/drive kraftnett.</p> <p>Åpen tilgang og punkttariffer i alle nett.</p> <p>Inntektsramme for nettselskaper.</p> <p>Separat regnskap for nettvirksomhet.</p>	<p>Statnett SF har systemansvar.</p> <p>Leveringsplikt i konsesjonsområdet for distribusjonsselskaper.</p>
Jernbane	<p>Jernbaneverket har ansvar for infrastrukturen.</p> <p>Totalt 5 selskaper med tillatelse for person- eller godstransport.</p> <p>2 statlig heleide transportselskaper (NSB AS og Flytoget AS).</p> <p>CargoNet AS¹ er dominerende aktør for godstransport.</p>	<p>Krav om tillatelse for å drive jernbanevirksomhet.</p> <p>Statlig kjøp av persontransport-tjenester fra NSB AS.</p> <p>Begrenset bruk av konkurranse om persontransport.</p> <p>Åpnet for konkurranse om godstransport.</p>	<p>Jernbaneverket har ansvar for trafikkstyringen, fordeling av kapasiteten på sporet og innkreving av kjørevegsavgift.</p>
Fastnettelefon	<p>Telenor ASA har en dominerende markedsposisjon (98 pst. av aksessene og 73 pst. av trafikken).</p> <p>BaneTele AS har også et betydelig transportnett.</p> <p>En rekke andre tjenesteleverandører, hvorav Tele2 er den største med 14 pst. av trafikken.</p>	<p>Konsesjon for offentlig telenett og for tilbyder med sterk markedsstilling (normalt minst 25 pst. markedsandel).</p> <p>Telenor er pålagt kostnadsorienterte priser for leie av netttjenester, tilbud om direkte innvalg mv.</p> <p>Separat regnskap for Telenors nettvirksomhet.</p>	<p>Telenor har leveringsplikt på ethvert sted med fast helårlig bosetting eller næringsvirksomhet.</p>
Mobiltelefoni	<p>2 dominerende selskaper med GSM-nett: Telenor ASA (60 pst.) og NetCom GSM as (29 pst.).</p> <p>Mange mindre tjenestetilbydere.</p>	<p>Konsesjon for mobilnett.</p> <p>Tilgangsplikt til åpne og ikke-diskriminerende vilkår.</p>	<p>GSM-nettene skal være landsdekkende.</p>

Næring/ tjeneste	Selskapsstruktur	Regulering	Offentlig pålagte oppgaver
Post	Posten Norge AS dominerende (70 pst. av konkurranseutsatte tjenester). Om lag 30 private aktører med begrensede tjenester.	Konsesjon for Posten Norge AS. Enerett for brevpost inntil 100 gram og med pris inntil 3 ganger grunntaksten. Produktregnskap og kostnadsbaserte priser. Staten kjøper bedriftsøkonomisk ulønnsomme posttjenester.	Leveringspliktige tjenester, krav til framsendingstid mv.
Vann- og avløpssektoren	Kommunalt ansvar, delvis organisert i eget selskap (noen interkommunale).	Kostnadsdekning.	Forsynings- og behandlingssplikt.

¹ CargoNet AS er eid med 55 pst. av NSB AS, med det statlige svenske jernbaneselskapet Green Cargo AB som den andre aksjonæren.

tigheter samt sikre en effektiv drift, utnyttelse og utvikling av overføringsnettet. Det er Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) som foretar kontroll av virksomheten, og som gir pålegg som skal sikre at regelverk og konsesjonsvilkår etterleves. NVEs avgjørelser kan påklages til Olje- og energidepartementet.

For energiverk som driver både monopolvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet, er det innført 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 (kryssubsidiering).

Monopolkontrollen for øvrig består av to hovedaktiviteter. For det første fastsetter NVE inntektsrammer som angir maksimal årlig tillatt inntekt for nettselskapet. I tillegg setter NVE rammene for oppbyggingen av punkttariffer (dvs. overføringstariffer/nettleie).

Innteksreguleringen skal sikre effektiv utvikling av nettet og rimelige tariffer til kundene. Inntektsrammen settes for perioder på minst fem år. For årene 2002 – 2006 er inntektsrammene basert på nettselskapenes kostnader i årene 1996 – 1999. For å gi selskapene incentiver til å øke effektiviteten får hvert enkelt nettselskap redusert sin inntektsramme med en gitt prosentandel i året. Prosentandelen bestemmes ved hjelp av komparative studier av selskapenes kostnader og relative effektivitet. Med gitte inntektsrammer øker selskapene

sin avkastning dersom de reduserer kostnadene. 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. Investeringer i regional- og sentralnettet ivaretas individuelt i forbindelse med NVEs konsesjonsbehandling. NVE arbeider også med analyser av aktuelle modeller for regulering av nettselskapenes økonomiske vilkår som skal gjelde fra 2007.

Punkttariffer innebærer at nettkundene betaler samme overføringstariff uavhengig av hvem de kjøper kraft fra eller selger kraft til. Forbrukerne betaler en tariff for å ta kraft ut fra et punkt i nettet (uttakstariff), mens kraftprodusentene betaler en tariff for å mate kraft inn i et punkt i nettet (innmatings-tariff). Produsenter og forbrukere betaler kun overføringstariff til sitt lokale nettselskap, og har derigjennom adgang til hele kraftmarkedet. Punkttariffer gjør tilgangen til markedet enkelt for kundene, og legger dermed grunnlaget for et landsomfattende marked for kraft.

Regjeringen la i St.prp. nr. 1 (2002 – 2003) for Olje- og energidepartementet fram en omtale av nettartiffering der det var lagt vekt på overordnede og prinsipielle forhold. Etter anmodning fra Stortinget har Regjeringen i tillegg redegjort nærmere i St.meld. nr. 41 (2002 – 2003) for mulig utjevning av overføringstariffen, og modeller for tariffing som er enkle og robuste mot endringer.

Jernbane

Fra 1996 har det vært et selskapsmessig skille mellom kjøreveien og transporttjenester. Jernbaneverket har ansvar for drift, vedlikehold og investering i jernbaneinfrastrukturen. NSB AS og Flytoget AS er, med unntak av noen spesielle strekninger, i dag de eneste transportørene. Det er i dag ikke konkurranse mellom tilbydere av transporttjenester på jernbanenettet. Jernbane konkurrerer imidlertid i betydelig grad med andre transportmidler om transport av personer og gods. Regjeringen vil innføre bruk av anbud der staten kjøper bedriftsøkonomisk ulønnsomme persontransporttjenester fra NSB AS, og har liberalisert ekspressbusspolitikken for hele landet, jf. avsnitt 5.3.2.

Statens kostnader til kjøp av persontransport på jernbane har økt de siste årene. Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2003 besluttet Stortinget at det i årene framover skal legges til rette for gradvis innføring av konkurranse om kjøp av persontransporttjenester på det norske jernbanenettet som ledd i utvikling av et mer kostnadseffektivt og kvalitativt bedre togtilbud til de reisende. Samferdselsdepartementet har fulgt opp beslutningen med tilpasninger i relevante forskrifter.

I første omgang skal det gjennomføres konkurranse om persontransport på Vosse-banen og Gjøvik-banen. Det tas sikte på å kunngjøre konkurransen i 2004. I forkant av kunngjøring av konkurranse for de enkelte strekningene, må innholdet i konkurransegrunnlaget være avklart. Samferdselsdepartementet har igangsatt en rekke aktiviteter for å sikre at alle potensielle operatører skal ha mest mulig lik tilgang til materiell, verkstedsfasiliteter, kompetent personell og andre grunnleggende produksjonsfaktorer. Samferdselsdepartementet arbeider også med å innføre kvalitetskontrakter med resultatavhengige tilskudd for kjøp av persontransporttjenester med tog. Kvalitetskontrakter vil i første omgang bli brukt for konkurranseutsatte strekninger og Inter-City trafikk. Innføring av kvalitetskontrakter er et tiltak for økt kostnads- og markedseffektivitet og forventes å gi klarere krav til tjenestens kvalitet.

Telekommunikasjon

I det norske telemarkedet har det siden slutten av 1980-årene blitt gjennomført en gradvis liberalisering. Fra 1. januar 1998 ble de resterende enerettene på teleområdet avviklet. Gjennom liberaliseringen av telemarkedet er forholdene regulatorisk lagt til rette for utvikling av konkurranse både på nett- og tjenestesiden. Eksempelvis har bestemmelser om tilgang til eksisterende telenett, herunder om

prisvilkår, gjort det mulig for nye utfordrere å konkurrere med netteieren om å levere teletjenester til sluttbrukerne. Både på fast- og mobilnettsiden har netteierne fått konkurranse av nye tjenesteleverandører uten egen infrastruktur.

I tillegg til utvikling av konkurranse gjennom tilgangsbestemmelser, har det også blitt bygd ut konkurrerende infrastruktur. Infrastrukturkonkurransen er spesielt synlig i mobilmarkedet, men også på fastnettsiden er det etablert flere uavhengige nett. På fastnettsiden gjelder dette i særlig grad for transportnett, mens det for aksessnett fortsatt bare er begrenset infrastrukturkonkurranse.

Tradisjonelt har det vært vanlig å skille mellom ulike typer av nett avhengig av hvilke tilbud som ble formidlet over nettet. Den teknologiske og markedsmessige utviklingen på teleområdet de senere årene har imidlertid ført til at slike tradisjonelle skiller gradvis har blitt bygd ned. Denne utviklingen, som ofte omtales som konvergens, har medført konkurranse mellom nett som i utgangspunktet ikke var ment å skulle konkurrere med hverandre, f.eks. konkurranse mellom fastnett, mobilnett, kringkastningsnett og bredbåndnett.

Utviklingen i det norske telemarkedet generelt går i retning av stadig større konkurranse. Markedsutviklingen varierer likevel i de ulike delmarkedene. Det langsiktige målet er utvikling av bærekraftig konkurranse i telemarkedet og regulatorisk overgang fra sektorregulering til alminnelig konkurranseregulering. Inntil markedsutviklingen på teleområdet tillater det, vil sektorspesifikk konkurranseregulering bli opprettholdt.

I St.meld. nr. 32 (2001–2002) og St.meld. nr. 18 (2002–2003) blir det sett nærmere på situasjonen i det norske mobilmarkedet, og det foreslås ulike virkemidler for å styrke konkurransen i mobilsektoren, bl.a. å legge forholdene til rette for nettverkskonkurranse, å innføre pålegg om tilgang for virtuelle operatører (på kommersielle og ikke-diskriminerende vilkår) samt å legge til rette for at tilgangsregulering kan avvikles over tid. Ved Stortingets behandling av meldingene ble departementet og telemyndigheten gitt frihet til å velge hensiktsmessig tildelingsmetode ved fordeling av frekvenstillatelser og mobilkonsesjoner.

Stortinget har våren 2003 vedtatt ny lov om elektronisk kommunikasjon, jf. Ot.prp. nr. 58 (2002–2003) og Innst. O. nr. 121 (2002–2003). Loven trådte i kraft 25. juli 2003 og avløser tidligere telelov. Loven vil bl.a. sikre like konkurransevilkår for utenlandske og norske konkurrenter i de europeiske telemarkedene. Loven er tilpasset utviklingen som går i retning av konvergens mellom tele, IT og kringkasting. Den nye reguleringen inneholder

fortsatt sektorspesifikk regulering av elektronisk kommunikasjon, men legger samtidig til rette for en gradvis overgang til den generelle konkurranse-reguleringen.

All elektronisk kommunikasjon skal iht. den nye loven og avledet regelverk behandles uavhengig av overføringsmåte slik at teknologivalg i størst mulig grad overlates til aktørene i markedet. Loven bygger dermed på prinsippet om teknologinøytralitet. Som ledd i gjennomgangen av det nasjonale regelverket, vil det også bli utarbeidet nye forskrifter på området.

Post

Det landsdekkende systemet for innsamling, transport, sortering og distribusjon av pakker og brevpost har trekk av nettvirksomhet, særlig knyttet til den sentrale sorteringen. De siste årene er deler av markedet åpnet for flere tilbydere, samtidig som den enerett/leveringsplikt som Posten Norge har for formidling av postsendinger, er blitt mer målrettet mot produkter med begrensede muligheter for virksom konkurranse. Posten møter derfor økt konkurranse fra bl.a. aviser, transport- og budselskaper. Postsendinger møter også stadig mer konkurranse fra alternative kommunikasjonsformer som elektroniske sendinger og telenett.

En gradvis åpning av postmarkedet og økt konkurranse skal bidra til bedre og billigere tjenester for forbrukere og næringsliv i hele landet. 1. juli 2003 ble Postens enerettsområde redusert til brevpost med vekt inntil 100 gram og med en pris inntil tre ganger grunntaksten. Fra samme tidspunkt er markedet for post til utlandet åpnet fullt ut for konkurranse.

Regjeringen går inn for at Postens enerettsområde reduseres ytterligere fra 1. januar 2006, til å omfatte brevpost med vekt inntil 50 gram og med en pris inntil to og en halv ganger grunntaksten, jf. Ot.prp. nr. 41 (2002 – 2003). Det er behov for å utrede konsekvensene ved en liberalisering av markedet for posttjenester utover den liberaliseringen som er gjennomført og foreslått fra 2006. Samferdselsdepartementet tar sikte på å oppnevne en bredt sammensatt arbeidsgruppe for en nærmere vurdering av konsekvensene av ytterligere konkurranse i postmarkedet.

Vann- og avløpssektoren

Vannforsyning og avløpsbehandling drives i dag av kommunene, til dels organisert som kommunale eller interkommunale selskap. Vannforsyningen er basert på lokale nettverk, og bare i spesielle situa-

sjoner vil det være fysisk mulig for et nytt vannverk å knytte seg til det eksisterende nettverket. Tilsvarende gjelder for avløpsnett og renseanlegg. Det er en stor grad av sammenheng geografisk mellom produksjon og nettverk. Vann- og avløpssektoren er følgelig ikke egnet for konkurranse om kundene mellom flere selskaper. Derfor er det krevende å innføre incentiver som bidrar til effektiv ressursbruk i sektoren. I hovedsak kan det tenkes to alternativer: Enten prisregulering som gir incentiver f.eks. gjennom målestokkonkurranse mellom virksomhetene, eller anbud om de delene av virksomheten som kan være egnet for overføring mellom konkurrerende selskaper.

Kommunene har i dag frihet til å fastsette betalingssatser for vann- og avløpstjenester innenfor rammen av selvkost. Det innebærer at gebyrinntektene brukes innenfor sektoren og ikke tas ut som overskudd. På den annen side gir selvkost ingen incentiver til effektivitet i sektoren. I stedet for å løse kostnadsproblemer gjennom effektiviseringstiltak, vil det være mulig å sende regningen til brukerne i form av høyere betalingssatser. Vann- og avløpsgebyrene har steget med om lag en tredjedel over de siste fem årene, mens konsumprisene i samme periode økte med om lag 13 pst. i gjennomsnitt. Veksten i gebyrene må bl.a. ses i sammenheng med store investeringsbehov, og at kommunene tidligere ikke har benyttet muligheten til full kostnadsdekning gjennom gebyrene.

Regjeringen vil vurdere mulige tiltak for å effektivisere vann- og avløpssektoren. I den sammenheng arbeider Miljøverndepartementet med ulike tiltak for effektivisering av avløpssektoren. I tillegg har Kommunal- og regionaldepartementet satt ut en utredning av muligheten for å måle effektivitet og sammenlikne virksomhetene, eventuelt som grunnlag for målestokkonkurranse i et nytt finansieringssystem for sektoren. Det vil være interessant å vurdere bl.a. om det er mulig å anvende tilsvarende systemer som i reguleringen av nettselskapene i kraftsektoren. Erfaringer fra andre land som har gjennomført ulike reguleringsmetoder overfor sektoren, skal også vurderes.

5.3.7 Fiske og havbruk

Fiskebestander er en fornybar ressurs hvor det potensielle ressursuttaket i framtiden er betinget av hvor hardt bestanden utnyttes. Det er i dag overkapasitet i fangstleddet i forhold til tilgjengelig ressursgrunnlag innen de fleste fartøygrupper. Et særtrekk ved fiskerinæringen er også det omfattende regelverket som er knyttet til utøvelse av næringsvirksomheten. Reguleringer er nødvendig for å

opprettholde bærekraftige bestander og sikre verdiskapingen i næringen. Utformingen av enkelte reguleringer kan likevel føre til at verdiskapingen i fisket er lavere enn den ellers kunne ha vært.

Kapasiteten i fiskeflåten reguleres gjennom innsatsreguleringer i form av konsesjonsordninger (erhvervstillatelse og konsesjon/spesiell tillatelse etter deltakerloven, og bestemmelser for utskifting av fartøy) og adgangsbegrensninger (årlige deltakerreguleringer).

Etablering og eierforhold i fiskerinæringen er regulert gjennom *deltakerloven*. Formålet har vært både å begrense deltakelsen i fisket av ressurs-hensyn og å sikre at fiskeflåten skal være eid av aktive fiskere. Det er imidlertid gitt flere unntak som gir industribedrifter mulighet til å eie fartøy. For bl.a. disse fartøyene er det stilt krav om at de skal levere hele eller deler av fangsten til bestemte industribedrifter. Regjeringen har, som følge av at regelverket ikke alltid er etterkommet, fastsatt nye regler for å klargjøre leveringsforpliktelsene til fartøyene. Fartøyene skal levere til bestemte bedrifter eller innenfor visse regioner dersom bedriftene ikke kjøper råstoffet. De nye reglene er fastsatt med utgangspunkt i Eierskapsutvalgets innstilling, jf. NOU 2002: 13. Reglene innebærer en noe større fleksibilitet i leveringsvilkårene, kombinert med større grad av sikkerhet for råstofftilførsel til definerte regioner, og en tettere oppfølging av at vilkårene blir etterlevd.

Uttaket av de aller fleste fiskeslag er begrenset gjennom *kvotereguleringer*. For å tilpasse havfiskeflåten til ressursgrunnlaget er det innført enhetskvoteordninger. Enhetskvoter innebærer at fiskekvoter fra flere fartøy i en tidsavgrenset periode kan samles på ett fartøy, mot at andre fartøy blir tatt ut av fiske. Det medfører et styrket driftsgrunnlag for det fartøyet som får overført kvote. Samlet førstehåndsverdi fra den delen av flåten som kunne benytte seg av enhetskvoteordning, utgjorde knapt 60 pst. av total førstehåndsverdi for hele flåten i 2001. Fram til da var i overkant av 20 pst. av fartøyene i de gruppene som har vært omfattet av enhetskvoteordninger, trukket ut av fiske.

For kystflåten har det ikke vært innført enhetskvoter slik som i havfiskeflåten. Stortinget har sluttet seg til at det innføres strukturtiltak for kystfartøy under 28 meter, jf. St.meld. nr. 20 (2002 – 2003) Strukturtiltak i kystfiskeflåten og Innst. S. nr. 271 (2002 – 2003). I 2004 skal det innføres strukturordninger for de større fartøyene, der et fartøy kan tilføres kvote fra et annet mot at det andre fartøyet tas permanent ut av fiske. Samtidig skal det, som en prøveordning avgrenset til Finnmark, Troms og Sogn og Fjordane, innføres driftsordninger der far-

tøy midlertidig kan utveksle kvoter. Fartøy under 15 meter vil ikke bli omfattet av strukturordningene, og for disse fartøyene er det etablert et femårig strukturfond for kondemnering. Strukturfondet vil finansieres av næringen med mulighet for medfinansiering over statsbudsjettet.

Fiskeressursene representerer en nasjonal ressurs og er en verdifull del av naturgrunnlaget som det norske samfunn bygger på. Med en fangstevne i flåten som overstiger ressursgrunnlaget, må fisket begrenses. Fisk er dermed å betrakte som en knapp naturressurs. Dersom en fornybar, knapp ressurs utnyttes effektivt, kan den gi grunnlag for ressursrente (såkalt *grunnrente*), dvs. en høyere avkastning enn i andre næringer som ikke er basert på slike ressurser. For petroleumsvirksomheten og kraftsektoren er det utviklet særskilte skatteregler for å trekke inn deler av grunnrenten til fordel for fellesskapet. Enhetskvoter og innføring av strukturkvoter kan bidra til at det realiseres høyere overskudd i deler av fiskeflåten i årene framover. For å ha et best mulig beslutningsgrunnlag vil Fiskeridepartementet utrede muligheten for innkreving av ressursrente i fiskerierne.

Bestemmelsene om utøvelsen av fiske er regulert gjennom saltvannsfiskekloven av 1983 (mens deltakerloven regulerer retten til å delta i fiske). Dette er en utstrakt fullmaktslov som har gitt grunnlag for et omfattende forskriftsverk, bl.a. kvotereguleringene omtalt ovenfor. Regjeringen oppnevnte i mars 2003 et utvalg som skal revidere saltvannsfiskekloven med tanke på en ny lov – havressursloven. En ny lov bør bidra til økt verdiskaping i marin sektor, gjennom bl.a. å forenkle fiskeriregelverket, etablere klare eierforhold til ressursene og gi rom for markedsmessige hensyn i utøvelsen av fiske. Utvalget skal levere sin innstilling i mars 2005.

Havbruksnæringen har vist kraftig vekst over flere år, hovedsakelig fra oppdrett av laks og ørret. Fra sommeren 2001 har lakseprisen vært lav, noe som har bidratt til en utflating av produksjonsveksten. Etablering av oppdrettsanlegg er konsesjonsregulert. Eierinteressene i lakse- og ørretoppdrett har blitt mer konsentrerte de siste årene, og det er derfor satt grenser for hvor stor andel av samlede lakse- og ørretkonsesjoner en eier kan ha nasjonalt eller regionalt. USA har siden 1991 anvendt antidumpingtiltak overfor atlantisk laks fra Norge. I 1997 inngikk Norge en avtale med EU som bl.a. fastsatte en minstepris på norsk laks i EU-markedet. Beskyttelsestiltakene rettet mot norsk lakseeksport til EU opphørte fra 30. mai 2003, og norsk laks kan dermed selges uten særskilte begrensninger i dette markedet.

Produksjonen av laks begrenses gjennom årlige førkvoter som fastsettes av Fiskeridepartementet. Regjeringen har besluttet å avskaffe førkvoteordningen med virkning fra 1. januar 2005. Deretter må selskapene selv sørge for å tilpasse produksjonen til markedene. Parallelt med avviklingen av førkvoteordningen vil Regjeringen innføre et nytt system for avgrensning og regulering av laksekonsesjonene. Fiskeridepartementet sendte et forslag på høring i august 2003, hvor det er skissert to hovedalternativer – maksimalt areal eller biomasse. Forenkling av regelverket for oppdrett vil være et viktig hensyn ved valg av avgrensningsform.

Fiskeridepartementet gjennomførte høsten 2002 en søknadsrunde med 40 nye konsesjoner for matfiskoppdrett av laks og ørret. Dette var den første ordinære tildelingen siden 1989. For hver konsesjon ble det betalt et vederlag til staten på 5 mill. kroner, med unntak for konsesjoner til Finnmark og kommunene Kvænangen og Karlsøy i Nord-Troms, hvor vederlaget var satt til 4 mill. kroner pr. konsesjon. For to konsesjoner i den lulesamiske bygda Musken i Tysfjord kommune, ble det ikke stilt krav om vederlag. Det viste seg at det ikke var søknader til de 10 konsesjonene som ble utlyst i Finnmark, mens de øvrige 30 konsesjonene har blitt tildelt. Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2003 vedtok Stortinget at det skal utlyses ytterligere 50 nye oppdrettskonsesjoner. Regjeringen tar sikte på å tildele disse 50 konsesjonene for laks og ørret i løpet av høsten 2003. Samtidig vil de 10 konsesjonene som ikke ble tildelt i Finnmark, bli tatt med. Søknadsfristen for de i alt 60 konsesjonene er satt til 15. november 2003.

Handel med fisk og fiskevarer er et av de mest beskyttede vareområdene internasjonalt, og er underlagt hindringer i form av høye tollsatser og ulike ikke-tariffære hindringer, særlig på veterinær- og sanitærområdet. Fiskerieringen eksporterer over 90 pst. av produksjonen. Regjeringen vil arbeide for å gi norsk sjømat bedre markedsadgang. Arbeidet omfatter bl.a. løpende oppfølging overfor EU/EØS, arbeid med etablering av nye frihandelsavtaler i regi av EFTA, videreføring av arbeidet i WTO etter forhandlingsbruddet i Cancun og utvidet bilateral kontakt knyttet til sentrale markeder for norsk sjømat.

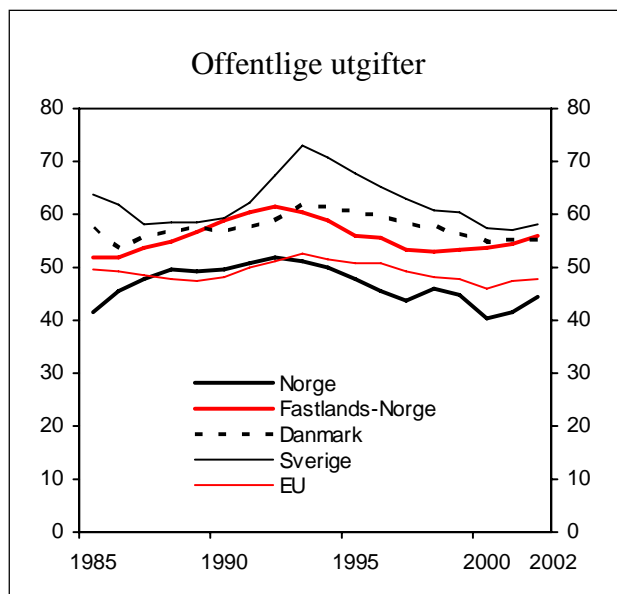
EU innledet i desember 2002 en dumpingsak mot eksport av stor ørret fra Norge og Færøyene. Som ledd i denne saken vedtok Europakommisjonen en midlertidig straffetoll på 21,4 pst. på all norsk eksport av stor ørret fra 19. september 2003.

5.4 Modernisering av offentlig sektor

5.4.1 Utfordringene

Sem-erklæringen markerer at Regjeringen gir arbeidet med å modernisere offentlig sektor høy prioritet. Det er flere grunner til dette:

- Offentlige utgifter er høye. Oppbyggingen av en omfattende velferdsstat har bidratt til at over halvparten av verdiskapingen i fastlandsøkonomien kanaliseres gjennom offentlig sektor, jf. figur 5.3. Innbetalingene fra oljevirkosomheten vil falle betydelig i årene framover, noe som illustrerer at petroleumsinntektene på varig basis bare kan gi et moderat bidrag til finansieringen av velferdsstaten.
- Andelen sysselsatte i offentlig sektor er høy i Norge, jf. figur 5.4. Dette innebærer at vilkårene for offentlig ansatte har stor betydning for det samlede arbeidsmarkedets funksjonsmåte, bl.a. ved å påvirke tilgangen på arbeidskraft i privat sektor.
- Trygdeutgiftene vil øke sterkt framover. I årene som kommer vil den gjennomsnittlige tilleggs-pensjonen i folketrygden øke, både som følge av at nye pensjonister har lengre opptjeningstid og fordi kvinners pensjonsopptjening øker. Endringer i alderssammensetningen innebærer dessuten at antallet pensjonister vil øke i forhold til arbeidsstyrken. Budsjettbelastningen forsterkes ytterligere dersom nedgangen i den reelle pensjonsalderen fortsetter som følge av tidligpensjonering og økende uførhet blant eldre arbeidstakere.
- Skattnivået i Norge er i utgangspunktet høyt. Skatter og avgifter er nødvendige for å finansiere velferdsstaten, men påvirker samtidig markedene ved at de skaper kiler mellom de prisene tilbyderne av varer og tjenester mottar og de prisene kjøperne betaler. Store skattekilere bidrar til dårlig ressursanvendelse og dermed til samfunnsøkonomiske tap.
- Kravene til omfang og kvalitet på offentlig finansierte tjenester øker. I tillegg til den generelle velstandsutviklingen, er økende privat tilbud på områder der offentlige ytelser tradisjonelt har vært enerådende en viktig forklaring. For norsk næringsliv innebærer økende internasjonal konkurranseeksponering at kvaliteten på infrastruktur, utdanning og forskning blir stadig viktigere.
- Mer velutviklede private markeder bidrar til å redusere behovet for offentlige tjenester på enkelte områder. Eksempelvis har vi sett en slik utvikling i finanssektoren.



Figur 5.3 Offentlige utgifter som andel av BNP. Prosent

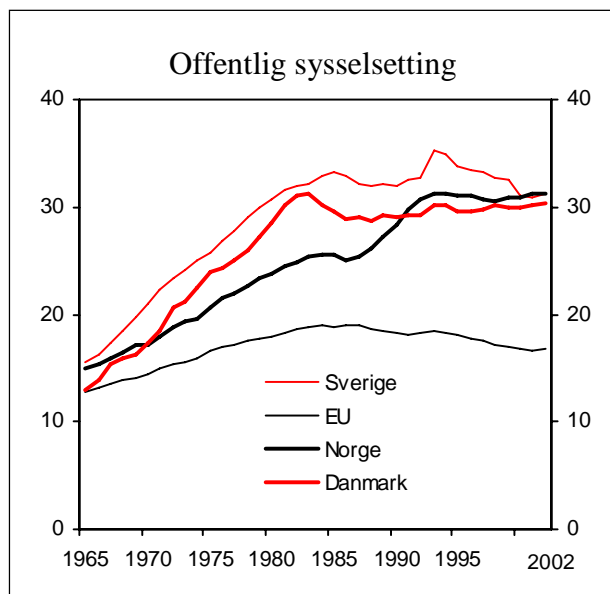
Kilde: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Hvis vi venter med å iverksette tiltak for å forbedre og effektivisere offentlig sektor, vil offentlige finanser over tid komme under sterkt press, jf. avsnitt 3.2.6. Moderniseringsprogrammet gir et viktig bidrag til å møte disse utfordringene og til å videreutvikle det offentlige tjenestetilbudet.

5.4.2 Moderniseringsprogrammets visjon, mål og prinsipper

I sin redegjørelse for Stortinget 24. januar 2002 la Arbeids- og administrasjonsministeren fram Regjeringens moderniseringsprogram for offentlig sektor. Regjeringen vil videreføre arbeidet basert på de sentrale prinsippene i programmet:

- *Brukerretting.* Det offentlige tjenestetilbudet må tilpasses variasjonen i brukernes behov både når det gjelder hvilke tjenester som skal ytes og hvordan de gis.
- *Effektivisering.* Ressursene må settes inn på de områdene der innsatsen gir størst avkastning sett i forhold til behovene (formålseffektivitet), og en må få mest og best mulig tjenester ut av de ressursene som faktisk settes inn på det enkelte området (kostnadseffektivitet).
- *God utnyttelse av arbeidskraften.* For offentlig ansatte kan effektivisering både innebære nye måter å organisere arbeidet på og omstilling til nye oppgaver og funksjoner knyttet til leveranser av offentlige tjenester. Moderniseringsarbeidet må også bidra til et mer inkluderende arbeidsliv, jf.



Figur 5.4 Antall offentlig sysselsatte som andel av totalt antall sysselsatte. Prosent

Kilde: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

avsnitt 3.6, og til økt satsning på å videreutvikle de ansattes kompetanse.

- *Enklere forvaltning for brukerne.* Brukerne skal lett kunne finne fram i tjenestetilbudet, regelverket skal være oversiktlig og hensiktsmessig med enkel tilgang på rettighetsinformasjon, og det skal være klart hvilke roller ulike deler av forvaltningen har.
- *Styrket kommunal handlefrihet.* Staten og kommunene må spille sammen i moderniseringsarbeidet.
- *Prosesorientert.* Endringstiltak skal framkomme gjennom at ledere og de ansatte involveres aktivt i å brukerrete, effektivisere og forenkle egen organisasjon.

De sentrale virkemidlene for å nå målene i moderniseringsprogrammet er desentralisering og delegering av myndighet innad i staten og desentralisering av oppgaver til kommunene. Skal økt brukerretting og større formåls- og kostnadseffektivitet oppnås gjennom desentralisering og delegering, må lokale enheter arbeide under rammebetingelser som gir incentiver til dette. I dag produseres offentlige tjenester i stor utstrekning i offentlige monopoler utenfor vanlige markeder, noe som gir begrensede økonomiske incentiver til brukerrete og effektivitet.

På noen områder kan målene nås ved å overlate produksjonen til private produsenter eller ved å slippe private aktører til i konkurranse med offent-

lige produsenter gjennom konkurranseutsetting. I noen tilfeller kan det imidlertid også være formålstjenlig å etablere et effektivt konkurransemarked dominert av offentlige produsenter. Innslaget av private aktører varierer i dag betydelig mellom ulike tjenesteområder. Også graden av brukervalg mellom offentlige tjenesteytere er forskjellig. Dette er i noen grad historisk betinget. Regjeringen arbeider for større valgfrihet der dette er mulig, bl.a. gjennom økt likebehandling av offentlige og private barnehager og kommunale og frittstående skoler, konkurranse ved arbeidsformidling og tilrettelegging for økt konkurranseutsetting i kommunene. Innføring av valgfrihet og konkurranse mellom tjenesteleverandørene betinger endringer i finansieringssystemet, jf. boks 5.4.

Regjeringens moderniseringsprogram omfatter både kommunal og statlig sektor. Arbeidet må ta hensyn til at ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene ikke nødvendigvis er gitt en gang for alle. For eksempel har staten nylig overtatt ansvaret for sykehusene og den øvrige spesialisthelsetjenesten. I tillegg legges det opp til en klarere ansvarsdeling mellom stat og kommune på hvert enkelt tjenesteområde. I tråd med dette er forhandlingsansvaret for lærerne overført til kommunene, som dermed har fått et mer helhetlig ansvar for skolen.

Moderniseringsarbeidet i kommunene er likevel først og fremst kommunenes ansvar, jf. St.prp. nr. 66 (2002–2003) Kommuneproposisjonen. Statens rolle består i å utforme rammebetingelser som gir kommunene handlingsrom i moderniseringsarbeidet. I denne sammenheng er både utforming av finansieringssystemet for kommunene og lov- og regelverk viktig. Målsettingene 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 og departementer. Sentralt kan likevel Regjeringen påskynde moderniseringen gjennom å utforme rammebetingelser som understøtter reformer. Reformen av lov- og regelverk og tilsynsorganene er viktige i denne sammenheng. Endringene i lov- og regelverk og bedre tilsynsorganer skal blant annet bidra til bedre konkurranse mellom tilbydere av statlig finansierte tjenester.

5.4.3 Moderniseringen av kommunal sektor

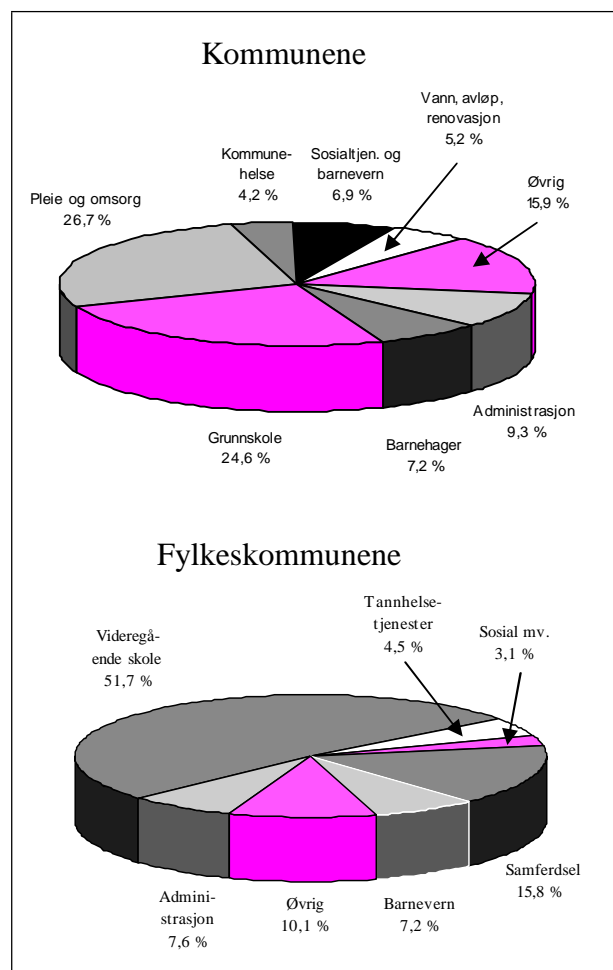
En stor del av den offentlige tjenesteproduksjonen foregår i kommunesektoren. Kommuner og fylkeskommuner har blant annet ansvar for skole, pleie og omsorg og barnehager, jf. figur 5.5. Dette er tjenesteområder som er arbeidsintensive. Utbyggin-

gen av velferdsordningene gjennom de siste tiårene har derfor medført en betydelig vekst i sysselsettingen i kommunene.

Kommuner og fylkeskommuner har et selvstendig ansvar for å utvikle tjenestene i samsvar med brukernes behov og for å utøve en effektiv tjenesteproduksjon. Staten kan på sin side bidra til å støtte opp under det kommunale utviklingsarbeidet ved å utforme hensiktsmessige rammebetingelser. Regjeringen legger sammen med denne meldingen fram forslag til et system for merverdiavgift som fjerner forskjellsbehandlingen mellom private og offentlige tilbydere fra 1. januar 2004, jf. avsnitt 4.2.1.

Desentralisering av ansvar og myndighet til kommunene

Kommunenes rammebetingelser må stimulere til effektiv tjenesteproduksjon. Regjeringen ønsker



Figur 5.5 Sammensetningen av kommune- og fylkeskommunens utgifter. Bruttoutgifter etter utgiftsområder som andel av totale bruttoutgifter i 2002. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

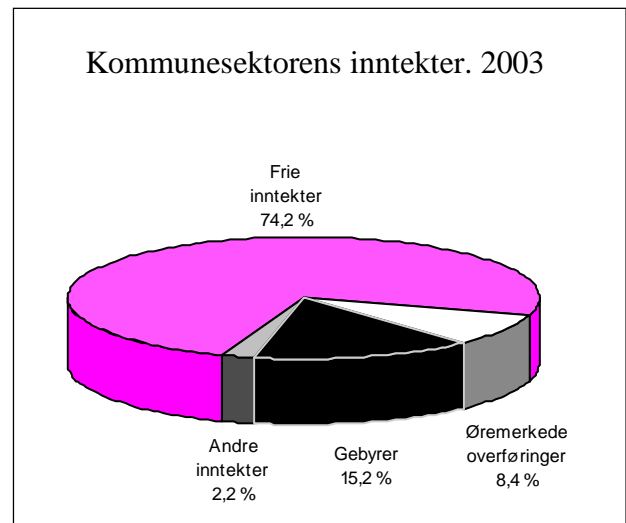
også å redusere den statlige detaljstyringen av kommunesektoren og gi kommunene større muligheter til å gjøre selvstendige prioriteringer tilpasset lokale forhold. Med dette utgangspunktet er rammefinansiering en hensiktsmessig finansieringsmodell for kommunesektoren, mens øremerkede tilskudd bør forbeholdes viktige nasjonale prioriteringsområder i en oppstartsfase, eller brukes til finansiering av oppgaver som bare et mindre antall kommuner har ansvar for. Figur 5.6 viser sammensetningen av kommunesektorens inntekter.

For å øke andelen frie inntekter la Regjeringen i Kommuneproposisjonen for 2004 fram en omfattende plan for å redusere omfanget av øremerkede tilskudd ved å innlemme bevilgningene i rammeoverføringene. Til sammen ble øremerkede tilskudd på om lag 8 mrd. kroner foreslått innlemmet i 2004, mens ytterligere tilskudd på om lag 3 mrd. skulle innlemmes i perioden 2005–07. Regjeringen fikk tilslutning til flere av forslagene, men Stortinget vedtok at driftstilskuddet til barnehager først skal innlemmes i 2006. Tidsprofilen på innlemmingen ble derfor kraftig forskjøvet.

Øremerkede tilskudd, med hel eller delvis finansiering av utvalgte formål, er et sterkt statlig styringsverktøy. Som regel må kommunesektoren bruke av de frie inntektene for å utløse et øremerket tilskudd. Kravet om egenandel innebærer at øremerkede tilskudd kan forsterke inntektsforskjellene mellom kommunene, og at statlig subsidiering av en bestemt kommunal tjeneste kan gå på bekostning av tjenestetilbudet på andre områder. Øremerkede satsinger passer heller ikke alltid med den enkelte kommunes behov. I tillegg er det en del administrative kostnader knyttet til søknader og rapportering om øremerkede tilskudd.

Rammefinansiering gir rom for lokale beslutninger tilpasset befolkningens behov og lokale kostnadsforhold. Det er behov for å utvikle nye former for samhandling mellom staten og kommunene som baseres mindre på lovfesting, øremerking, rapportering og tilsyn. En vil legge større vekt på målstyring, samtidig som detaljerte krav til hvordan målene skal nås må tones ned.

Regjeringen oppnevnte i juni 2003 et offentlig utvalg som skal gjennomgå statlig tilsyn med kommunesektoren. Utvalget er bedt om å gjennomgå tilsynssystemet med sikte på å sikre kvaliteten på tjenestene og ivareta rettsikkerheten til den enkelte, uten å komme i konflikt med det kommunale/fylkeskommunale selvstyret og de tilhørende økonomiske rammebetingelsene. Målet er et system der kommunene/fylkeskommunene i størst mulig grad har et helhetlig ansvar for sin virksomhet. Utvalget skal avslutte sitt arbeid innen 1. september 2004.



Figur 5.6 Sammensetningen av kommunesektorens inntekter i 2003

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Effektivisering

Kommunesektoren har gjennom flere år arbeidet med utvikling og effektivisering av tjenesteproduksjonen. Om lag 200 kommuner/bydeler deltar på prøvebasis i et effektiviseringsnettverk for å utveksle erfaringer og lære av hverandre. Et av formålene er å beskrive den effektivitets- og kvalitetsutvikling som har skjedd. Prosjektet avsluttes i løpet av inneværende år, men intensjonen er at nettverksarbeidet skal videreføres i kommunene etter at prosjektperioden er avsluttet. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) gir økonomisk støtte til kartleggings- og analysearbeid samt til ulikt utviklingsarbeid.

KRD har også gitt forskningsstiftelsen ALL-FORSK ved NTNU i Trondheim i oppdrag å utvikle modeller for måling av produksjon, effektivitet og effektivitetspotensial i kommunesektoren gjennom et fireårig forskningsprosjekt. Målsetningen er å utvikle et fast rapporteringsverktøy som kan oppdateres jevnlig. En viktig del av prosjektet er å finne gode kvalitetsindikatorer.

5.4.4 Moderniseringen av statlig sektor

Statlige tjenester spenner vidt. Sektoren omfatter nasjonale fellesgoder som forsvar, politi og sentraladministrasjon, men også individrettede tjenester som sykehus tjenester og høyere utdanning. Etter den statlige overtakelsen av sykehusene, utgjør helsekonsum den klart største posten med omtrent 2/5 av det statlige konsumet. Forsvar legger beslag på i underkant av 1/5, mens næringsøkonomiske formål og utdanning hver dekker om lag 1/10 av

det statlige konsumet. Resten av konsumet omfatter blant annet politi, rettsvesen, sosiale omsorgstjenester, miljøvern, bolig- og fritidstjenester. Desentralisering og delegering av myndighet er sentrale virkemidler for å bidra til mer brukerstyring, effektivisering og forenkling også innad i staten. Ett mål er å gjøre det enklere å ta hensyn til erfaringer fra direkte kontakt med brukerne. Dette kan innebære reformer både av organiseringen av statlig sektor, av forholdet mellom forvaltning og tjenesteproduksjon og av finansieringssystemene. I tråd med løsningen for kommunene, vil Regjeringen arbeide videre for å få til et system for merverdiavgift som fjerner forskjellsbehandlingen mellom private og offentlige tjenestetilbydere også for ordinære statlige forvaltningsorgan. I tillegg vurderes en egen løsning for helseforetakene. Både tilsynsvirkosomheten og den statlige økonomistyringen vil bli omorganisert i tiden framover. Det er også et mål å styrke ledere i deres arbeid med modernisering av offentlig sektor. For ledere i statsforvaltningen og i ytre etater er det satt i gang lederprogrammer i 2003 som vil fortsette i 2004.

Organisering av statlige tilsyn

Delegering og lokalt spillerom ved produksjon av statlige tjenester stiller økte krav til tilsyn og kontroll for å ivareta rettssikkerheten, for å skape enhetlige og forutsigbare rammevilkår for næringsliv og forbrukere og for å sikre at tjenestene holder høy nok kvalitet. I St.meld. nr. 17 (2002–2003) ga Regjeringen en prinsipiell drøfting av statlig tilsynsvirkosomhet sentrert rundt følgende temaer:

- oppgavefordelingen mellom statlige tilsyn
- omfanget av politiske versus faglige vurderinger i tilsynsutøvelsen
- forholdet mellom produsent- og tilsynsoppgaver
- forutsigbarhet for næringslivet
- lokalisering av tilsynene

På markeds- og konkurranseområdet eksisterer det i dag en rekke sektorspesifikke tilsyn, som Kredittilsynet, Post- og teletilsynet og Norges vassdrags- og energidirektorat. Konkurransetilsynet har et ansvar på tvers av sektorene. På markeds- og konkurranseområdet legges det opp til:

- en klarere avgrensning av oppgaver mellom Konkurransetilsynet og sektortilsyn
- en mer omfattende delegering av førsteinstansbehandling av saker på markeds- og konkurranseområdet
- en gjennomgang med sikte på å bygge ned unø-

dige konkurransebegrensende adferdsreguleringer i enkeltsektorer

- større uavhengighet for Konkurransetilsynet
- bedre koordinering av behandling av saker som berører flere tilsyn

Med utgangspunkt i meldingen og Stortingets behandling av denne, arbeider Regjeringen videre med forbedringer av det statlige tilsynsapparatet. Stortinget sluttet seg til forslaget om omlokalisering av enkelte tilsyn. Det skal ikke vedtas endringer i klagebehandlingen i inneværende stortingsperiode. Større eller prinsipielle endringer i tilsynenes oppgaver og oppgavefordeling skal legges fram for Stortinget, jf. Innst. S. nr. 222 (2002–2003). Ved behandlingen av Ot.prp. nr. 58 (2002–2003) Om ny ekomlov gikk flertallet i Innst. O. nr. 121 (2002–2003) inn for at Samferdselsdepartementet opprettholdes som endelig klageinstans, men at det likevel innføres en toinstans klageordning.

Samordning av ressursbruken innenfor statlig økonomistyring og videreutvikling av et resultatorientert styringsystem

Mål- og resultatstyring, delegering av myndighet til enkeltvirksomheter og lederansvar for resultater er bærende styringsprinsipper for statlige virksomheter. Mål- og resultatstyring innebærer bl.a. at mål- og resultatkrav skal fastsettes og realiseres innenfor de bevilgede rammer, og at resultater skal dokumenteres i forhold til oppsatte mål. Det pågår et kontinuerlig arbeid med å videreutvikle styringspraksis, metoder og verktøy, både i virksomhetene selv og gjennom felles tiltak i staten for å tilrettelegge for en bedret økonomistyring.

Fra 1.1.2004 opprettes et Senter for statlig økonomistyring for å samordne ressurser og dermed styrke forvaltningsoppgavene innenfor statlig økonomistyring, herunder veiledning, standardsetting og informasjonsformidling. Senteret skal også bidra til å styrke arbeidet med nytte-kostnadsanalyser i statlig virksomhet gjennom rådgivning og kompetansehevede tiltak. Det legges opp til at funksjoner og oppgaver knyttet til statlig økonomistyring overføres fra skattefogdkontorene, Skattedirektoratet og Finansdepartementet til det nye senteret. Senteret planlegges etablert med en sentralenhet og seks regionkontorer, og omstillingen skal være ferdig gjennomført innen utgangen av 2005.

Økonomiregelverket for staten fastsetter hovedprinsipper og regler for statlig økonomistyring, regnskapsførsel og betalingsformidling. Det omfatter krav til den interne styringen i virksomheter og

overordnet myndighets styring og oppfølging av virksomhetene. I tillegg omfatter regelverket forvaltning av tilskudd, stønader og garantier, samt generelle krav til oppfølging av statlige eierinteresser i selskaper.

Utkastet til revidert regelverk gir økt rom for at styring og kontroll kan tilpasses den enkelte virksomhets egenart. Elektroniske løsninger skal kunne brukes fullt ut i virksomhetenes økonomifunksjoner. Reglene for tilskudd er forenklet, og det stilles reduserte krav til rapportering fra mottakerne. Det tilrettelegges for større grad av konkurranseeksponering av økonomitjenester og for bruk av private tjenesteleverandører. Det nye regelverket skal tre i kraft fra 1. januar 2004. Et utkast til revidert regelverk ble sendt på høring sommeren 2003. Høringsinstansene gir bred støtte til hovedinnretningen av revisjonen, og det gis uttrykk for at revisjonen innebærer en vesentlig forenkling gjennom forbedret struktur, redusert regelomfang, tydeliggjøring av kravene, samt desentralisering gjennom at virksomhetene har fått større muligheter til å tilpasse egen økonomistyring. Konkrete forslag som er framkommet i høringen, vil bli vurdert og eventuelt innarbeidet.

Et budsjettssystem som understøtter moderniseringsarbeidet

Et utvalg under ledelse av Marianne Andreassen avga i januar i år sin enstemmige innstilling om reformer av budsjett- og regnskapssystemet i staten. Utvalget tilrådte bl.a.:

- at periodiseringsprinsippet tas i bruk i alle statlige virksomheter og for statsregnskapet og statsbudsjettet
- at prinsippet bør gjennomføres tilnærmet ren-dyrket, og i størst mulig grad være basert på privat sektors regnskapsstandarder
- at flerårige budsjettkonsekvenser synliggjøres gjennom flerårige, helhetlige budsjettframskrivinger
- at det åpnes for å fatte bindende flerårige budsjettvedtak for enkelte nærmere utvalgte prosjekter, virksomheter eller områder

Regjeringen slutter seg til forslaget om å synliggjøre flerårige budsjettkonsekvenser gjennom helhetlige framskrivinger av budsjettets utgifter og inntekter for tre år utover budsjettåret. Framskrivningene planlegges framlagt første gang for Stortinget i Nasjonalbudsjettet og Gul bok for 2005. Regjeringen går imidlertid ikke inn for å åpne for flerårige budsjettvedtak for utvalgte prosjekter m.v., eller flerårige utgiftsrammer på departementsnivå.

Regjeringen sikter mot å ta i bruk periodiseringsprinsippet i staten på en bredere og mer systematisk måte enn i dag. Periodiseringsprinsippet vil kunne gi nyttig løpende informasjon om kostnader, eiendeler og forpliktelser, noe som vil kunne styrke grunnlaget for både planlegging og gjennomføring av tiltak. Blant annet vil informasjonen kunne gjøre det lettere å sammenligne ressursbruken i ulike statlige virksomheter og i forhold til private virksomheter, samt utviklingen av ressursbruken over tid. Dette vil i sin tur kunne legge grunnlaget for tiltak med sikte på mer effektiv drift, bl.a. gjennom konkurranseutsetting.

Etter Regjeringens syn bør det imidlertid legges til grunn en pragmatisk holdning til spørsmålet om i hvilket omfang og med hvilken utforming periodiseringsprinsippet skal tas i bruk. Bruk av periodiseringsprinsippet i staten bør bestemmes ut fra en samlet vurdering av nytten av merinformasjonen og kostnadene ved innføring og drift av et slikt føringsprinsipp. Regjeringen har kommet frem til følgende hovedsynspunkter på spørsmålet om bruk av periodiseringsprinsippet i staten:

- Bevilgningsvedtakene skal fortsatt baseres på kontantstrømmer (dvs. på kontantprinsippet og ikke på periodiserte utgifter og inntekter). Av dette følger at det fortsatt må føres et korresponderende bevilgningsregnskap basert på samme prinsipp.
- Periodiseringsprinsippet tas i bruk i staten i det omfang og i den utforming som er tjenlig ut fra en samlet vurdering av nytte og kostnader.
- Periodiseringsprinsippet innføres i flere faser, slik at en etter hver fase kan vurdere om det er grunnlag for å gå videre. Første fase vil være å utarbeide felles standarder for føring av statlige virksomheters internregnskaper basert på periodiseringsprinsippet, og prøve disse ut i et utvalg av virksomhetene. Dette innebærer bl.a. at standpunkt til om periodiseringsprinsippet også bør tas i bruk for statsregnskapet og statsbudsjettet først tas senere på grunnlag av erfaringene ved bruk av periodiseringsprinsippet på virksomhetsnivå.

En nærmere redegjørelse for forslag til oppfølging og Regjeringens vurderinger finnes i kap. 11 i Gul bok for 2004.

Finansieringssystemer for statlige virksomheter

Regjeringen arbeider med en gjennomgang av finansieringssystemene for statlige virksomheter for å avklare mulighetene for forbedringer. Gjennomgangen omfatter bl.a. en vurdering av om det kan være hensiktsmessig å utvide bruken av resultatba-

sert finansiering på bakgrunn av erfaringer med slike ordninger nasjonalt og internasjonalt. Som ledd i dette arbeidet ser en på hvordan resultatbaserte systemer kan tilpasses det samlede statlige styrings-systemet der rammebudsjettering er et hovedprinsipp, jf. boks 5.4.

Former for resultatbasert finansiering er i dag tatt i bruk i flere tjenestesektorer, bl.a.:

- sykehusene (spesialisthelsetjenesten)
- høyere utdanning
- finansieringen av frittstående (private) skoler
- deler av arbeidsformidlingen
- deler av kriminalomsorgen
- deler av samferdselssektoren (kjøp av persontrafikkjenester)

Bedre samordning av offentlige tjenester og offentlige pålegg

Offentlige tjenester skal være enkle å bruke for innbyggerne, og pålegg skal ikke skape mer arbeid enn strengt nødvendig. Samordning, også på tvers av departementer, er derfor en viktig del av moderniseringsarbeidet. Det arbeides kontinuerlig med å redusere både antallet forskrifter og skjemamengden til det som er strengt nødvendig. Et viktig eksempel er arbeidet med å gi et landsdekkende tilbud for næringsliv og privatpersoner om elektronisk innrapportering til de tre samarbeidende etatene Skatteetaten, Statistisk sentralbyrå og Brønnøysundregistrene. Formålet er både å gi en betydelig forenkling av pliktig og frivillig rapportering, å effektivisere etatenes behandling og å gi næringslivet likeverdige tjenester av god kvalitet. AltInn-løsningen skal være på plass i 4. kvartal 2003 og skal etter hvert også kunne brukes av andre etater.

Et annet eksempel er SATS-prosjektet som tar sikte på en bedre, mer brukerrettet og mer effektiv velferdsforvaltning. Regjeringen fremmet i desember 2002 St. meld. nr. 14 (2002–2003) Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Stortinget sendte meldingen tilbake, jf. Innst. S. nr. 189 (2002–2003), og ba Regjeringen utrede ulike modeller for én felles velferdsetat bestående av dagens Aetat, trygdeetaten og sosialetaten. Regjeringen tar sikte på å legge fram et nytt forslag for Stortinget i god tid før stortingsvalget i 2005, der rapporten fra et utvalg under ledelse av professor Jørn Rattsø med tilhørende høringsuttalelser vil være et viktig underlagsmateriale.

Bedre koordinering og samordning av reguleringspolitikken i det enkelte sektorene

OECD påpekte i gjennomgangen av reguleringspolitikken, jf. boks 5.3, at det er behov for en bedre

koordinering og styring av reguleringspolitikken, både for å sikre bedre konsistens i tilnærmingen mellom sektorer, og for å unngå at reguleringer på ett område får utilsiktede virkninger på andre områder. Det er behov for å vurdere OECDs forslag nærmere i lys av norske erfaringer og forvaltningspraksis. Regjeringen har nedsatt en tverrdepartemental arbeidsgruppe som skal vurdere hensiktsmessigheten av en overordnet regulerings- og styringspolitikk.

Økt handlefrihet i lønns- og personalspørsmål

Både i offentlig og privat sektor må lønns- og forhandlingssystemene være så fleksible at virksomhetene greier å tiltrekke seg den nødvendige arbeidskraften. Ved skifte av arbeid er det en klar tendens til at offentlig sysselsatte går til ny stilling i offentlig sektor, mens sysselsatte i private virksomheter velger ny ansettelse i privat sektor. Regjeringen ønsker økt mobilitet mellom privat og offentlig sektor. Ett av virkemidlene er harmonisering av ansettelses- og oppsigelsesbestemmelsene i arbeidsmiljøloven og tjenestemannsloven. Arbeidslivsutvalget, som legger fram sin innstilling i løpet av 2003, sikter mot en ny og bedre arbeidsmiljølov for hele arbeidslivet i Norge. Utvalget vurderer blant annet om deler av tjenestemannsloven skal oppheves og erstattes av reglene i den nye arbeidslivsloven.

Ved omstilling og flytting av statlige virksomheter vil Regjeringen stimulere til bruk av sluttpakker for de ansatte istedenfor ventelønn og andre former for førtidspensjonering. Alle ansatte i de tilsynene som ble vedtatt flyttet ved behandlingen av Stortingsmelding nr. 17 (2002–2003), vil få tilbud om individuell karriereplanlegging.

5.4.5 Sektorreformer

I tillegg til de tverrgående reformene arbeider alle departementene videre med moderniseringsprosjekter innenfor sine felt. To store prosjekter som var omtalt i Nasjonalbudsjettet 2003 og som er gjennomført etter planen, er omorganiseringen av *Statens vegvesen* og endringene i *dagpengeordningen*. Omorganiseringen av *spesialisthelsetjenesten* er gjennomført, og arbeidet med reformer i *utdannings- og justissektoren* er godt i gang. Tabell 5.10 gir en summarisk oversikt over viktige pågående sektorreformer. Tabellen er basert på innrapportering fra fagdepartementene i forbindelse med arbeidet med Nasjonalbudsjettet 2004. I de enkelte departementenes budsjettproposisjoner vil en finne en nærmere omtale av disse og enkelte andre tiltak.

Boks 5.4 Finansieringssystemer for statlige virksomheter

Finansieringssystemene utgjør en viktig del av styringen av statlig tjenesteproduksjon. Mesteparten av statlig virksomhet finansieres ved rammebevilgninger. Hvert departement fastsetter mål- og resultatkrav overfor sine underliggende virksomheter som skal realiseres innenfor de vedtatte bevilgningene. Resultatrapportering, analyser og evalueringer brukes for å fremme kostnadseffektivitet og resultatoppnåelse. Ved *rammefinansiering kombinert med mål- og resultatstyring* vil ulik grad av resultatoppnåelse kunne få betydning for virksomhetenes framtidige finansiering. Det er imidlertid ingen automatisk sammenheng mellom resultatoppnåelse og budsjettildeling. *Resultatbasert finansiering* representerer et alternativt styringssystem kjennetegnet ved en éntydig og forutsigbar kobling mellom oppnådde resultater og bevilgninger.

Både i Norge og i en del andre OECD-land er det innført elementer av resultatbasert finansiering på en del tjenesteområder der forholdene synes å ligge til rette for det. Det gjelder bl.a. store sektorer som sykehus og høyere utdanning. Ett motiv har vært å styrke incentivene for resultatoppnåelse og kostnadseffektivitet gjennom bl.a. mer virksom konkurranse på tilbudssiden. Et annet motiv er å åpne for større grad av brukervalg. Skal systemet fungere etter intensjonene, må de enkelte tjenestetilbyderne stilles overfor de samme finansieringsordningene.

I tillegg til å fremme resultatoppnåelse og kostnadseffektivitet, skal det statlige styringssystemet muliggjøre styring av ressursfordelingen mellom statlige sektorer. Det forutsetter tilstrekkelig kostnadskontroll innenfor enkeltsektorer. Hvis kostnadskontrollen i én sektor svekkes, vil tjenestetilbudet fra andre sektorer fortrenses. Utforming og tilpasning av styringssystemer for enkeltsektorer må bygge på en vurdering av hvordan disse ulike hensynene best kan ivaretas. For store deler av statlig virksomhet består utfordringen i å videreutvikle det resultatorienterte styringssystemet, jf. avsnitt 5.4.4. På områder der en i dag har resultatbasert finansiering, må ordningene med jevne mellomrom evalueres og eventuelt justeres, jf. tilpasningen av finansieringssystemet for sykehusene. I tillegg er det viktig å avklare om det finnes flere områder der styringen kan forbedres ved å innføre resultatbasert finansiering.

Flere forutsetninger må være oppfylt for at overgang til resultatbasert finansiering skal bidra til bedre resultatoppnåelse og kostnadseffektivitet. En må kunne formulere gode, målbare indikatorer på de resultater en ønsker å oppnå. Dersom det er svak sammenheng mellom indikatorene og enkelte av målene for virksomheten, vil et slikt finansieringssystem kunne føre til for sterk vektlegging av de målbare resultatene, på bekostning av andre aspekter ved virksomheten. Spesielt kan det være vanskelig å finne frem til gode indikatorer på kvalitet.

Størrelsen på de finansielle incentivene må fastsettes riktig ut fra virksomhetenes kostnadsstruktur. Det kan være vanskelig og kostbart å innhente presis og pålitelig kostnadsinformasjon. I valget av finansieringssystem må en derfor ta hensyn til at overgang til og oppfølging av et system med resultatbasert finansiering vil kunne gi noe høyere administrative kostnader.

Hvis myndighetene kan introdusere brukervalg mellom flere konkurrerende tilbydere, vil resultatbedømmingen kunne overlates til brukerne på samme måte som i private markeder. Det reduserer myndighetenes behov for overvåkning og informasjonsinnhenting, men øker brukernes informasjonsbehov. Dersom det bare finnes én mulig produsent av den aktuelle tjenesten, vil det vanligvis være lite hensiktsmessig med en éntydig kobling mellom finansiering og oppnådde resultater ettersom kutt i finansieringen som følge av dårlige resultater i stor grad vil ramme brukerne.

På en del områder er den samlede etterspørselen forutsigbar og skal dekkes fullt ut. Eksempelvis har alle barn i en viss alder rett og plikt til skolegang. I slike situasjoner behøver ikke overgang til resultatbasert finansiering påvirke de samlede kostnadene. Når brukerne i liten utstrekning selv finansierer tjenestene, vil de kunne etterspørre tjenester selv om deres nytte kan være betydelig mindre enn produksjonskostnadene. På andre områder kan derfor den potensielle etterspørselen bli svært stor i forhold til det tjenestetilbudet det er rom for å dekke innenfor budsjettopplegget, slik tilfellet er innenfor helsesektoren. Siden aktivitetsnivået er mindre direkte styrt under et system med resultatbasert finansiering, er det viktig å ha tilstrekkelig effektive rasjoneringsmekanismer på etterspørselssiden. (Økt) brukerbetaling kan være ett viktig virkemiddel.

Systemene med resultatbasert finansiering kan på ulike måter tilpasses systemet med rammebudsjettering. De finansielle incentivene kan bl.a. fastsettes som relative størrelser (andeler av en rammebevilgning). Eventuelt kan det avsettes en finansiell reserve for å møte uforutsett etterspørsel. Kostnadskontrollen kan også lettes ved å utbetale de finansielle incentivene med et tidsetterslep slik at det blir tid til å foreta tilpasninger i det samlede budsjettopplegget ved uforutsette etterspørselsendringer.

Tabellen begrenser seg til offentlig tjenesteproduksjon, mens tiltak rettet mot stønadsystemet er beskrevet i avsnitt 3.6.

Utdanningssektoren er et viktig satsingsområde for Regjeringen. Kvalitetsutvalget har lagt fram en innstilling om forsterket kvalitet i *grunnopplæringen*, jf. NOU 2003:16 I første rekke. Sammen med evalueringen av Reform 97 vil denne utredningen være utgangspunkt for en stortingsmelding med en bred og helhetlig gjennomgang av innhold og struktur i grunn- og videregående opplæring. Regjeringen legger vekt på lokalt beslutningsansvar og færre regler, slik at den enkelte kommune og skole kan tilpasse tilbudet til de lokale behovene. Med økt lokal fleksibilitet må det legges sterker vekt på å følge opp de resultatene som oppnås. Regjeringen arbeider med en omorganisering av den statlige utdanningsadministrasjonen. Arbeidet tar utgangspunkt i hovedlinjene som er trukket opp i St. prp. nr. 65 (2002–2003) og Stortingets behandling av denne, jf. Innst. S. nr. 260 (2002–2003). Innføringen av et nasjonalt system for kvalitetsvurdering, med bl.a. nasjonale prøver i basisfagene og en internettportal med informasjon om kvaliteten ved skolene, vil starte våren 2004. Foreldre og elever skal gis større valgfrihet, og Stortinget vedtok våren 2003 en lov som gjør det enklere å starte frittstående grunnskoler i Norge. Regjeringen arbeider videre med et mulig lovforslag om frittstående videregående skoler.

Kvalitetsreformen for høyere utdanning er fullt gjennomført fra høsten 2003. Den omfatter blant annet en ny gradsstruktur på linje med den som finnes i mange andre land. Det er innført et resultatbasert finansieringssystem for universitetene og statlige og private høyskoler. Alle statlige universiteter og høyskoler vil få økt fleksibilitet gjennom nettobudsjettering fra 2004. Både akademia og næringslivet har et økende behov for forskerkompetanse. Satsingen på flere stipendiatstillinger for doktorgradsstudenter er ett svar på dette.

Innenfor justissektoren er fase I av *Politireformen* gjennomført, og antall politidistrikter er redusert fra 54 til 27. Siktemålet med reformen er både å oppnå bedre tjenester overfor publikum og større kostnadseffektivitet. Reduksjonen i antall politidistrikter har gitt grunnlag for omfattende omorganiseringer i politidistriktene, noe som isolert sett frigjør over 400 årsverk til publikumsrettet, operativ tjeneste. I reformens fase II vil driftsenhetsstrukturen i politi- og lensmannsetaten og politiets særorganer bli vurdert. Også her er målet mer effektiv organisering og mer hensiktsmessig arbeidsdeling. I tillegg har Regjeringen foreslått en ny organisering av det særskilte etterforskningsorganet for po-

litiet og påtalemyndighetene (SEFO). Formålet er å sikre en mer rettssikker og mer ensartet behandling av dem som vil anmelde ansatte i politiet eller påtalemyndighetene.

Arbeidet med *Domstolsreformen* fortsetter, med sikte på gjennomføring innen 2007 som tidligere planlagt. Parallelt med en reduksjon i antall domsogn og førsteinstansdomstoler, vil tinglysing overføres fra domstolene til Statens kartverk. Det arbeides også med å integrere konfliktrådene i straffettspleien i sterkere grad. Konfliktrådsordningen gjøres derfor om til en statlig virksomhet. Regjeringen tar videre sikte på å fremme en proposisjon om den framtidige organiseringen av den sivile rettspleie på grunnplanet (forliksrådene, namsmannsfunksjonen, stevnevitnefunksjonen mv.) høsten 2003. Formålet er å gjøre rettspleien enklere og mer oversiktlig. Endringene kan tidligst iverksettes fra 2005.

Stortinget har opprettet et nytt direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap for å legge grunnlaget for et bredere fagmiljø på samfunnssikkerhetsområdet og å utnytte ressursene mer effektivt. Det nye direktoratet har vært operativt fra 1.9.03, og det tas sikte på å samlokalisere de tidligere enhetene i Tønsberg fra årsskiftet 2004/2005. Siviltforsvaret skal etableres som en egen etat under det nye direktoratet, og antall sivilforsvarskretser skal reduseres. Tiltaket innebærer at fylkesmenne og politimestrene blir fritatt for sine roller i Sivilforsvaret. Formålet er å etablere en felles myndighetslinje fra sentralt til lokalt nivå innen brann, redning og beredskap, noe som antas å føre til mer effektiv ressursbruk.

Regjeringen legger stor vekt på at *Forsvarets styrker* skal ha høy kvalitet og god reaksjonsevne, sammen med høy operativ og teknisk kompetanse. I perioden 2002–2005 gjennomføres en grunnleggende omstrukturering for å etablere et moderne, kostnadseffektivt forsvar. Den operative evne skal forbedres betydelig og tilpasses nye internasjonale sikkerhetsutfordringer. Moderniseringen omfatter organisasjonsendringer, personellreduksjon og en reduksjon av Forsvarets bygningsmasse. Fokus i det videre arbeidet vil i særlig grad bli rettet mot blant annet effektivisering knyttet til Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) og realisering av gevinster gjennom innføring av et felles integrert forvaltningssystem for styring og kontroll av personell-, materiell- og økonomifunksjoner (program GOLF).

Regjeringen fikk i februar 2003 tilslutning til forslaget om statlig overtakelse av fylkeskommunenes oppgaver på *barnevern- og familievernområdet* (jf. Ot.prp. nr. 9 (2002–2003)). Oslo skal imidlertid fortsatt ha ansvar for de fylkeskommunale oppgavene

Tabell 5.10 Viktige reformer i enkeltsektorer

Reformområde	Type reformer	Status gjennomføring
Arbeidsformidling (AAD)	Resultatbasert finansiering internt i Aetat og overfor eksterne leverandører av arbeidsmarkedstjenester	Forsøk med nye finansieringsordninger vil bli videreført og utvidet i 2004
Barne- og familievern-området (BFD)	Statlig overtakelse av det fylkeskommunale barnevern og familievern for å sikre både et godt, likeverdig tilbud i hele landet og best mulig utnyttelse av ressursene	Statens barnevern og familievern (SBF) opprettes fra 01.01.2004
Forsvarsreformen (FD)	Ny forsvarsstruktur med organisasjonsendringer, personellreduksjon og redusert bygningsmasse for å bedre den operative evne og redusere driftskostnadene	Skal gjennomføres i perioden 2002 – 2005. Omleggingen følger planen og er i rute mht. organisasjons- og strukturtiltak
Omorganisering av toll- og avgiftsetatens distriktsforvaltning (FIN)	Bedre utnyttelse av stordriftsfordeler gjennom å redusere antall tollregioner og -steder	Omstillingen skal gjennomføres i løpet av 2004
Styrking av skatteoppkreverfunksjonen (FIN)	Forbedringstiltak innenfor dagens kommunale organisering, alternativt gjennom statlig overtakelse	Et utvalg skal legge fram forslag våren 2004
Overføring av finansieringsansvaret for syketransport til de regionale helseforetakene (HD)	Bedre incentiver til en rasjonell behandlingstilbud og et kostnadseffektivt transporttilbud	Forslag om overføring fra 1.1.2004 er til behandling i Stortinget
Forsøksordning med anbud på legemidler på blå resept (HD)	Redusere kostnadene	Legges fram for Stortinget i St.prp. 1 (2003–2004)
Politireformen (JD)	Fase II: Vurdering av driftsenhetsstrukturen i politi- og lennsmannsetaten og politiets særorganer med sikte på en mer effektiv organisering og arbeidsfordeling på driftsenhetsnivå	Politidistriktene skal utarbeide forslag til organisering i eget distrikt. JD tar sikte på å legge saken fram for Stortinget i 2005
Domstolsreformen (JD)	Færre, mer faglig robuste og mer kostnadseffektive domstoler	Ny domstolsstruktur etableres i løpet av 2007
Tinglysingsreformen (JD)	Ansvar for tinglysing overføres fra domstolene til Statens Kartverk for å gjøre arbeidet mer kostnadseffektivt	Vedtatt. Tar sikte på gjennomføring parallelt med strukturendringene i domstolene
Etablering av nytt direktorat for beredskap og samfunnsikkerhet og omorganisering av sivilforsvaret (JD).	Bredere fagmiljø og mer effektiv ressursutnyttelse. Felles myndighetslinje fra sentralt til lokalt nivå innen brann, redning og beredskap	Det nye direktoratet har vært operativt fra 1.9.2003. Samlokalisering fra 2004/05. De nye sivilforsvaretskretsene blir operative fra 1.1.2004

Forts. tabell 5.10

Reformområde	Type reformer	Status gjennomføring
Statlig overtakelse av konfliktrådene (JD)	Færre konfliktråd som er bedre integrert i strafferettspleien med sikte på klarere ansvarsforhold, redusert sårbarhet og bedre ressursutnyttelse	Gjennomføres fra 1.1.2004
Omorganisering av SEFO (JD)	Mer rettssikker og ensartet behandling av anmeldere	Til behandling i Stortinget
Omorganisering av den sivile rettspleie på grunnplanet (JD)	Enklere og mer oversiktlig lokal rettspleie for publikum	Regjeringen tar sikte på å fremme Ot.prop. høsten 2003
Ny lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) (KRD)	Legge til rette for at nyankomne innvandrere raskere skal bli økonomisk selvhjulpne slik at kostnadene ved integrering reduseres på lang sikt	Lovforslag vedtatt av Stortinget juni 2003. Frivillig ordning for kommunene fra 1.9.2003, obligatorisk fra 1.9.2004
Mer kostnadseffektive persontransporttjenester på det norske jernbanenettet (SD)	Konkurransetsetting med sikte på bl.a. økt kostnadseffektivitet	Gradvis innføring vedtatt. Kunngjøring om konkurranse på prøvestrekninger tidligst mulig i 2004
Utviklingsprogram for å bedre kvaliteten i omsorgstjenesten (SOS)	Brukerorientering. Et enklere og bedre tilpasset tjenestetilbud. Valgfrihet	Stortingsmelding lagt fram i 2003. Programmet vil vare til og med 2006
Modernisering av grunnopplæringen (UFD)	Nasjonalt system for kartlegging og kvalitetsvurdering som verktøy for økt kvalitet i grunnopplæringen	Innføringen starter våren 2004
Kvalitetsreform i høyere utdanning (UFD)	Gjennomgang av struktur og innhold for økt lokal fleksibilitet og kvalitet	Kvalitetsutvalgets utredning avlagt juni 2003. Følges opp av Stortingsmelding våren 2004
	Omorganisering av statlig utdanningsadministrasjon. Lokalt beslutningsansvar og færre regler for økt lokal fleksibilitet	Vedtatt våren 2003
	Tilrettelegging for frittstående skoler og økt likebehandling av offentlige og private skoler	Lov om frittstående grunnskoler vedtatt. For videregående skoler vil forslag fremmes våren 2004
	Nytt gradssystem og resultatbasert finansiering	Gjennomført høsten 2003
	Nettbudsjettering av statlige universiteter og høyskoler	Innføres for samtlige i 2004
Modernisering av Statens lånekasse for utdanning (UFD)	Vurdering av ulike strategier for å øke kvaliteten på tjenestene og effektivisere driften av virksomheten	Stortingsmelding fremmes høsten 2003

innen barnevernet. På barnevernområdet omfatter de overførte oppgavene først og fremst ansvaret for etablering og drift av barneverninstitusjoner og for rekruttering og formidling av fosterhjem. På familievernområdet gjelder det ansvaret for å sørge for at familieverntjenesten finnes i fylket. Det opprettes samtidig et Statens barnevern og familievern (SBF) inndelt i fem regioner og med en sentral overordnet etatsledelse underlagt Barne- og familiedepartementet. Det innføres også en ny godkjenningsskrift for private barnevernsinstitusjoner. Målet med reformen er å sikre et likeverdig og kvalitativt godt barneverntilbud uavhengig av geografisk plassering, samtidig som ressursene utnyttes effektivt.

Etter at staten overtok ansvaret for *sykehusene og annen spesialisthelsetjeneste* fra fylkeskommunene fra 2002, ble virksomhetene organisert som helseforetak eid av fem regionale helseforetak. Reformen samlet sektoransvar, finansieringsansvar og eierskap på én hånd, og myndighet og ansvar ble desentralisert til virksomhetene. Det er også foretatt en bred gjennomgang av finansieringsordningene i spesialisthelsetjenesten, jf. NOU 2003:1 Behovsbasert finansiering av helsetjenesten. Denne følges opp i St.meld. nr. 5 (2003–2004) Inntektssystemet for spesialisthelsetjenesten, som vil bli lagt fram i tilknytning til statsbudsjettforslaget for 2004.

De siste årene har det vært en betydelig vekst i pasientbehandlingen og i utgiftene på statsbudsjet-

tet. Behovet for sterk stimulans til videre vekst i pasienttilbudet er ikke like stort som tidligere. Det er nødvendig å rette økt styringsmessig oppmerksomhet mot at ressursene brukes på de prioriterte områdene. Målet er en balansert og styrt utvikling av behandlingstilbudet. En bedre balanse mellom aktivitetsfinansiering og basisbevilgning til de regionale helseforetakene vil understøtte et slikt mål. Det foreslås derfor å øke basisbevilgningens andel av den samlede finansieringen. Dette innebærer en reduksjon av ISF-satsen fra 60 til 40 prosent. Dette vil redusere faren for uønsket vridning i pasienttilbudet. Regjeringen legger vekt på å opprettholde en balanse mellom de ulike systemene for aktivitetstilskudd i sykehus. Reduksjonen av poliklinikkatsene er derfor i samme omfang som for ISF-satsen. Basisbevilgningen økes tilsvarende reduksjonen i satsene fra 2004. Regjeringen har videre foreslått å overføre ansvaret for syketransport til regionale helseforetak, med et statlig finansielt delansvar. Målsetningen er å stimulere til behandling nær pasientens bosted. Dagens finansieringsordning for syketransport og medisinsk behandling kan hindre rasjonelle behandlingstilbud for pasientene. I tillegg foreslår Regjeringen en forsøksordning med tilbud på visse legemidler som i dag finansieres under blåreseptordningen. Tanken er å utnytte statens rolle som storinnkjøper til å redusere folketrygdens utgifter.

6 Nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling

6.1 Innledning

Regjeringen presenterer med dette Nasjonal Agenda 21, den nasjonale handlingsplanen for bærekraftig utvikling. Det er også lagt ut en versjon på Finansdepartementets hjemmesider som inneholder ytterligere analyser og et resyme av høringsuttalelser.

Regjeringen har i tråd med anbefalinger fra toppmøtene i Rio i 1992 (UNCED) og Johannesburg i 2002 (WSSD), lagt opp til en prosess for utarbeidelse av handlingsplanen hvor en har søkt å inkludere representanter for frivillige organisasjoner, lokalforvaltning, næringsliv og andre grupper i arbeidet. Dette har blant annet skjedd gjennom en bred invitasjon til skriftlige innspill til arbeidet, gjennom konferanser som har belyst sentrale spørsmål knyttet til bærekraftig utvikling, og gjennom direkte dialog. Regjeringen har sett denne prosessen som viktig. Økt engasjement og bevissthet om behovet for bærekraftig utvikling har vært et sentralt mål med arbeidet med handlingsplanen. Regjeringens mål har også vært at arbeidet med handlingsplanen skal bidra til at de ulike aktører klargjør og styrker sin rolle i arbeidet med bærekraftig utvikling. Utkastet til handlingsplan har vært på offentlig høring. Det er mottatt over 70 høringsuttalelser blant annet fra frivillige organisasjoner, lokalforvaltning, nærings- og arbeidstakerorganisasjoner, store foretak, universiteter og andre forskningsinstitusjoner. Høringsuttalelsene spenner svært bredt, inneholder mange konkrete forslag til hvordan Norge kan bidra til bærekraftig utvikling og vurderinger av hvordan høringsinstansene selv kan fremme dette. De mange konkrete forslagene i forbindelse med høringen vil være viktige for det videre arbeidet med bærekraftig utvikling.

Gjennom handlingsplanen vil Regjeringen bidra til å gi bærekraftig utvikling en fast plass på det politiske sakskartet. Handlingsplanen skal bidra til oppfølging av toppmøtene i Rio i 1992 og Johannesburg i 2002, den nordiske strategien for bærekraftig utvikling og andre internasjonale forpliktelser. Planen følger opp den nasjonale strategien for bærekraftig utvikling som ble framlagt i august 2002. Den nordiske strategien «Bæredyktig utvikling – en ny kurs for Norden», som har en horisont på 20

år, ble utarbeidet på oppdrag fra de nordiske statsministrene og vedtatt av Nordisk Ministerråd og Nordisk Råd i 2001. Den inneholder også konkrete mål for perioden 2001–2004. Strategien benyttes som bidrag til EUs arbeid med bærekraftig utvikling (Lisboa- og Göteborg-strategien) og ble presentert for WSSD i Johannesburg. Midtveisrapporten slår fast at arbeidet med oppfølging er kommet godt i gang både nasjonalt, der hovedansvaret for oppfølgingen ligger, og i Nordisk Ministerråd. Strategien som fokuserer på miljøspørsmål og integrasjon av miljøhensyn i de ulike samfunnssektorene, skal revideres i 2004. Den økonomiske og den sosiale dimensjonen skal inngå med større vekt i den reviderte strategien. Arbeidet med Nasjonal Agenda 21, er også et bidrag til dette arbeidet.

Regjeringen ser det som viktig å bidra til å øke kunnskapen i samfunnet om viktige globale og nasjonale utviklingstrekk av betydning for bærekraftig utvikling. En økt felles kunnskap om slike utviklingstrekk bidrar også til at arbeidet med bærekraftig utvikling blir målrettet og inkluderende. Omtalen av slike trender og utviklingstrekk utgjør derfor en viktig del av handlingsplanen.

Som oppfølging av Verdenskommisjonens rapport fra 1987 og Rio-konferansen i 1992, utarbeidet mange land i første halvdel av 1990-årene «grønne» planer eller strategier for bærekraftig utvikling. Disse planene bidro til å sette miljøspørsmål på dagsorden i mange nye sammenhenger. Oppfølging og gjennomføring av planene har imidlertid vært varierende.

Regjeringen har i arbeidet med handlingsplanen lagt vekt på internasjonale erfaringer i arbeidet med planer for bærekraftig utvikling:

- Det er viktig at planen har mest mulig konkrete mål, ansvarsfordeling og oppfølgingsmekanismer, for å unngå store, langvarige og omfattende, men lite målrettede prosesser.
- Det er viktig å konsentrere oppmerksomheten om utvalgte hovedspørsmål innen bærekraftig utvikling for å være i stand til å være konkret og målrettet. En analyse av viktige utviklingstrekk kan bidra til et slikt fokus.
- Det er en fordel å knytte arbeidet med bærekraftig utvikling til sentrale politisk-økonomiske dokumenter og beslutninger for å unngå at

bærekraft eller miljøvernpolitikk lever sitt eget liv på siden av disse prosessene.

Mange land har lagt opp arbeidet med bærekraftig utvikling som en egen prosess skilt fra ordinære politikkprosesser, eller lagt et hovedansvar til enkelte fagdepartementer. Regjeringens syn er at det er avgjørende at arbeidet med bærekraftig utvikling blir integrert i den ordinære politiske virksomheten og i budsjettprosessen hvor mange av de viktigste prioriteringene skjer. I lys av dette satte Regjeringen ned et statssekretærutvalg under ledelse av Finansdepartementet, som har et overordnet ansvar for å koordinere statsforvaltningens virksomhet og for å legge rammebetingelser for en effektiv ressursbruk i samfunnet, til å lede arbeidet med handlingsplanen.

I tråd med tankegangen om å integrere hensynet til bærekraftig utvikling i forvaltningens ordinære virksomhet vil departementene følge opp handlingsplanen på sine områder.

I den nasjonale strategien for bærekraftig utvikling sies det: «Den overordnede målsettingen for det norske samfunnet, og verdenssamfunnet, er at utviklingen skal være økonomisk, sosialt og økologisk bærekraftig. Grunnlaget for vedvarende bruk av naturen og dens ressurser skal bevares. Innenfor disse rammene skal vi fremme en stabil og sunn økonomisk utvikling og et samfunn med høy livskvalitet, og bidra til at også verdens fattige får mulighet til materiell velferd og økt livskvalitet». Den nasjonale strategien for bærekraftig utvikling var begynnelsen på en langsiktig samarbeidsprosess for å skape og realisere en felles visjon for et bærekraftig samfunn. Den nasjonale handlingsplanen for bærekraftig utvikling, Nasjonal Agenda 21 skal bidra til å bringe denne prosessen framover og til at vi når disse målene.

Handlingsplanen har et sterkere fokus på utvalgte områder enn det strategien har. I handlingsplanen fokuseres det på tiltak på 7 hovedområder:

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

Mange av høringsinstansene vurderer det at handlingsplanen har et globalt perspektiv som meget positivt, og at områdene og tiltakene planen fokuserer

på utgjør et godt utgangspunkt for arbeidet med bærekraftig utvikling. Flere høringsinstanser, spesielt miljøorganisasjonene, mener at handlingsplanen burde vært enda mer konkret. Fra Regjeringens side har det vært et ønske at handlingsplanen skal være et selvstendig dokument, med presentasjon av utfordringer og utviklingstrekk, prinsipper og virkemidler i arbeidet for bærekraftig utvikling og konkrete tiltak på de mest sentrale områdene, alt innenfor et håndterlig omfang og slik at planen blir lett tilgjengelig for et bredt publikum.

Det viktigste ved planen er ikke de enkelte tiltakene, men at planen bidrar til at de ulike kreftene trekker i samme retning, og til at en får etablert mekanismer som sikrer en konkret oppfølging og økt koordinering av innsatsen.

Arbeidet med Nasjonal Agenda 21 representerer et viktig skritt i det langsiktige arbeidet med bærekraftig utvikling. Det er viktig at planen følges opp.

For å bidra til en politisk forankring av det videre arbeidet med bærekraftig utvikling, og øke integrasjonen av politikken på tvers av sektorer, vil statssekretærutvalget som har ledet arbeidet med handlingsplanen videreføres, og bidra til å koordinere politikken for en bærekraftig utvikling. Dette har bred støtte blant høringsinstansene.

Regjeringen har i arbeidet med handlingsplanen lagt vekt på behovet for klare mål og for etterprøvbarehet. Mange høringsinstanser la også vekt på dette. Som lovet i utkastet til handlingsplan som ble sendt på høring, inneholder handlingsplanen et foreløpig sett av indikatorer for bærekraftig utvikling. Det er også laget nye framskrivninger av utslipp til luft. Indikatorene representerer viktige variable på det som er identifisert som sentrale politikkområder for bærekraftig utvikling og bidrar til å belyse hvordan vi ligger an i forhold til viktige nasjonale mål og internasjonale forpliktelser. Dette vil synliggjøre behovet for eventuelle justeringer av innsatsen på de ulike områdene. På en del viktige områder er det behov for ytterligere arbeid for å etablere indikatorer. I løpet av høsten 2003 vil det nedsettes et utvalg for å videreutvikle arbeidet med indikatorene. Med utgangspunkt i utvalgets tilråding vil det bli etablert et mer komplett sett med indikatorer. Høringsinstansene uttrykte bred støtte til dette forslaget, og mange ønsker å delta i forbindelse med utvalgets arbeid.

Et viktig ledd i oppfølgingen av handlingsplanen vil være utarbeidelse av årlige rapporter om hvordan indikatorene utvikler seg og hvordan utviklingen ligger an i forhold til ulike mål. I denne forbindelse vil det også legges vekt på å oppdatere anslag for nasjonalformuen. Rapportene vil sendes

på høring og utgjøre en viktig del av arbeidet med å øke oppmerksomheten rundt arbeidet med bærekraftig utvikling.

Det foreslås å videreutvikle dialogen mellom staten og andre aktører når det gjelder bærekraftig utvikling. Det var en bred støtte blant høringsinstansene for dette.

I utkastet som ble sendt på høring ble det pekt på at en informasjonsstrategi for å trekke flere med i arbeidet med bærekraftig utvikling er et viktig tema i oppfølgingen. Denne strategien presenteres her.

6.2 Bærekraftig utvikling – et krav om solidaritet og en økonomisk utvikling innenfor miljøets tålegrenser

Den mest brukte beskrivelsen av bærekraftig utvikling ble gitt av Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (Brundtland-kommisjonen) i 1987:

«En bærekraftig utvikling skal ivareta den nåværende generasjons behov uten å ødelegge mulighetene for kommende generasjoner til å tilfredsstille sine behov».

Begrepet bærekraft slik det er forstått av kommisjonen tar utgangspunkt i menneskelige behov og understreker solidaritet mellom generasjoner og globalt.

Kommisjonen pekte på internasjonal fattigdom og jordens miljøtilstand som hovedutfordringene. Disse utfordringene har også stått sentralt i Rio og Johannesburg henholdsvis 5 og 15 år etter at kommisjonen avla sin rapport. Kommisjonen pekte på at økonomisk vekst er en viktig forutsetning for å løse sosiale og økonomiske problemer i fattige land. Den viste til at økonomisk vekst både bidrar til press på miljøet og samtidig kan gi ressurser som kan brukes til miljøforbedringer. Den pekte på at i mange fattige land er miljøproblemer en viktig begrensning på sosial og økonomisk utvikling, samtidig som høy befolkningsvekst bidrar til press på naturressursene. Kommisjonen reiste spørsmålet om hvilke konsekvenser det vil få å løfte de fattige landene økonomisk og sosialt. Kommisjonen mente at veksten i verden måtte få nytt innhold for å sikre at utviklingen på lang sikt er innenfor naturens tålegrenser.

Begrepet bærekraftig utvikling kan framstå som lite entydig. For en fornybar ressurs innebærer en bærekraftig utnyttelse å høste det som er opprettholdbart over tid. Bærekraftig utvikling i

verden og i det enkelte land dreier seg om effekten på menneskelig velferd av endringer i økonomiske og sosiale forhold, og i miljø- og ressurstilstanden nasjonalt og globalt. Ulike personer vil legge vekt på ulike faktorer basert på sine verdier og politiske oppfatninger, og vurderingene i befolkningen vil endre seg over tid. Det kan være ulike vurderinger av hvilke trender som er viktige og av betydningen av at enkelte trender går gal vei. Noen vil mene at dette i seg selv er en indikasjon på at utviklingen ikke er bærekraftig, andre vil se på dette som politiske utfordringer som kan løses.

Verdenssamfunnet har gjennom FN kommet fram til en stor grad av enighet når det gjelder vurderingen av hva som er hovedutfordringer knyttet til bærekraftig utvikling. Brundtland-kommisjonen pekte på at det var utfordringene knyttet til internasjonal fattigdom og miljø. Toppmøtene i Rio og Johannesburg hadde de samme vurderingene. Toppmøtet i 1992 (UNCED) vedtok Rio-erklæringen med prinsipper for arbeidet med miljø- og utvikling og en handlingsplan for det internasjonale samfunnet – Agenda 21 – som siden har stått sentralt i arbeidet med bærekraftig utvikling.

Toppmøtet i Rio vedtok også klimakonvensjonen og konvensjonen om biologisk mangfold. Samtidig ble det vedtatt å utarbeide en konvensjon for bekjempelse av forørkning og tørke. Tusenårsmålene som ble vedtatt av FN høsten 2000 samlet sentrale mål for reduksjon av fattigdom internasjonalt, jf. tekstboks. Målene reflekterer i tråd med konseptet om bærekraftig utvikling at fattigdom har økonomiske-, sosiale/helse- og miljødimensjoner. Toppmøtet i Johannesburg i 2002 videreførte gjennom Plan of Implementation i all hovedsak linjene fra Rio samtidig som det ble satt nye konkrete mål, særlig knyttet til områdene sanitære forhold, biologisk mangfold og kjemikalier:

- Halvering av andelen mennesker som ikke har tilgang til grunnleggende sanitære tjenester innen 2015.
- En betydelig reduksjon i tap av antall arter innen 2010.
- Minimalisering av bruken av miljø- og helsefarlige kjemikalier innen 2020.

I Plan of Implementation understrekes også at respekt for det kulturelle mangfoldet er en av flere forutsetninger for å kunne oppnå en bærekraftig utvikling og sikre at denne utviklingen kommer oss alle til gode. Kulturminner og kulturmiljøer er vår felles hukommelse og kilde til identitet, opplevelse, kunnskap og verdiskaping. Kulturarven er samtidig truet av ødeleggelse. Mindre språk- og kultursamfunn er under et økende press. En viktig oppgave

er å sikre kulturelt og språklig mangfold ved å tilrettelegge for ikke-kommersiell kulturproduksjon og –formidling.

Brundtland-kommisjonen og Rio- og Johannesburg-møtene setter fokus på menneskelig velferd som målestokk for bærekraftig utvikling. Med et slikt utgangspunkt har det utviklet seg en forståelse av at bærekraftig utvikling baserer seg på 3 pilarer: Den økonomiske, den sosiale og miljøet. Miljødimensjonen står imidlertid i en spesiell stilling, fordi en kan stå i fare for å overskride naturens tålegrenser, med irreversible utfall. Det er ikke samme grad av irreversibilitet knyttet til økonomisk og sosial utvikling. Norsk miljøvernpolitikk og politikk for en bærekraftig utvikling bygger på miljømål i forhold til naturlige tålegrenser.

De internasjonale fattigdomsutfordringene og fordelingsutfordringene i rike industriland er ulike. Mens fattigdom i rike land er knyttet til at enkelte grupper har relativt lav inntekt i forhold til gjennomsnittet, og til ulike sosiale problemer, er utfordringen som verdenssamfunnet har identifisert at en betydelig del av jordens befolkning lever i absolutt fattigdom, rundt et eksistensminimum. Plan of Im-

plementation fra Johannesburg slår fast: «Det å utrydde fattigdom er den største globale utfordringen som verden står overfor i dag, og et uomgjengelig krav for bærekraftig utvikling, spesielt for utviklingslandene.»

At internasjonale fattigdomsutfordringer og truslene mot jordens miljøtilstand er definert som hovedutfordringer for bærekraftig utvikling, innebærer at fokuset i arbeidet for bærekraftig utvikling i industriland som Norge må ligge på hvordan man kan møte disse utfordringene.

En fruktbar tilnærming til at bærekraft dreier seg om menneskelig velferd og er basert på 3 pilarer, er at velferdsutviklingen på lang sikt vil avhenge av utviklingen i samfunnets kapital i vid forstand, ofte kalt nasjonalformuen: Menneskelig kapital i form av utdanning og kunnskap, helsetilstand og sosiale forhold, realkapital i form av maskiner, bygninger og infrastruktur, og natur- og miljøkapital. I Norge, som i andre land er det menneskelige ressurser som er viktigst for økonomisk utvikling og velferd.

Historisk har velferdsutviklingen i vestlige og andre land skjedd gjennom en sterk vekst i menneskelig kapital og realkapital samtidig med at natur- og miljøkapitalen er bygget ned. Med den økonomiske utviklingen har natur- og miljøkapital blitt knappere. Med økende press på natur og miljø har også fokuset økt på faren for alvorlig irreversibel skade på natur og miljø. Dette er en viktig bakgrunn for at bærekraftig utvikling er kommet på den politiske dagsorden.

Det er avgjørende at verdiskapingen skjer innenfor rammene av en bærekraftig utvikling. En økonomisk utvikling bygget på bærekraftige produktions- og forbruksmønstre, framstår derfor som et overordnet strategisk mål i arbeidet for en bærekraftig utvikling. Den nære sammenhengen mellom økonomisk utvikling og alvorlige miljøbelastninger på viktige områder må reduseres. «Frakopling» står sentralt blant annet i OECDs, EUs og Nordisk Ministerråds arbeid for en bærekraftig utvikling. Det arbeides i disse fora med å utvikle indikatorer som kan si noe om i hvilken grad det finner sted en tilstrekkelig grad av reduksjon i sammenhengen mellom økonomisk vekst og miljøbelastning på ulike miljøområder. Viktige kilder til redusert sammenheng mellom økonomisk utvikling og miljøbelastning er endringer i næringssammensetningen mot mindre miljøbelastende næringer, økt ressurs- og energieffektivitet, mindre miljøbelastende energikilder og utvikling og bruk av mer miljøvennlige teknologier. I industrilandene kan aldringen av befolkningen gjennom å øke andelen av produksjon og forbruk knyttet til helse, pleie og

Boks 6.1 Tusenårsmålene

Høsten 2000 vedtok FNs Tusenårsforsamling en erklæring som stiller opp konkrete mål for bekjempelse av verdens fattigdom:

1. Utrydde ekstrem fattigdom og sult
2. Grunnskoleutdannelse for alle
3. Fremme likestilling og styrke kvinners stilling
4. Redusere barnedødelighet
5. Forbedre mødrehelse
6. Bekjempe hiv/aids, malaria og andre smittsomme sykdommer
7. Sikre en miljømessig bærekraftig utvikling
8. Utvikle et globalt partnerskap for utvikling

De fleste av disse hovedmålene har tidfestete og konkrete undermålsettinger og indikatorer. For eksempel er de to delmålene under hovedmål 1 å mellom 1990 og 2015 halvere andelen som lever på mindre enn 1 dollar om dagen og halvere andelen som sulter, og under hovedmål 7 er et sentralt delmål å halvere andelen mennesker uten tilgang til sikkert drikkevann innen 2015.

omsorg, påvirke sammenhengen mellom samlet økonomisk aktivitet og miljøbelastning.

I industrilandene vil blant annet svak vekst i arbeidsstyrken og aldringen av befolkningen kunne bidra til at den økonomiske veksten samlet sett og pr. innbygger blir betydelig lavere enn den har vært de siste tiårene. Framskrivninger for Norge for perioden 2002–2050 impliserer en årlig vekst pr. innbygger på rundt 1,5 pst. Dette er om lag halvparten av nivået siste 50 år.

OECD anbefaler at bruken av virkemidler i politikken for å oppnå bærekraftige produksjons- og forbruksmønstre bør skje så nær kilden for miljøskade som mulig, at en bør skille mellom ulike typer forbruk og rette virkemidlene mot forbruket som gir miljøbelastning, snarere enn samlet forbruk. Det er viktig å endre både produkter, infrastruktur og forbrukernes holdninger. En bør satse på en integrert pakke av tiltak. Tiltakene bør når det er mulig rettes oppstrøms i produksjonsprosessen, mot produsenter og utvinning av råvarer.

6.3 Viktige trender og utfordringer

6.3.1 Trender og utfordringer

Det skapes ofte et inntrykk av at mye av utviklingen i utviklingslandene går «feil vei». Det har imidlertid vært en bred økonomisk og sosial framgang både i industriland og i utviklingsland de siste tiårene. Som gruppe har utviklingslandene klart tatt inn på industrilandene på viktige områder som levealder, ernæring, tilgang på rent vann og utdanningsnivå. Denne utviklingen ventes å fortsette.

I løpet av 25 år har forventet levealder i utviklingsland økt med om lag 8 år. Økningen i OECD-landene var om lag 6 år. En viktig årsak til økningen i levealder i utviklingslandene var at andelen barn som dør før fylte 5 år, falt fra 16,6 pst. i 1970, til 8,9 pst. i 2000. Økning i forventet levealder reflekterer blant annet bedring i ernæring. Fra midten av 1960-årene til slutten av 1990-årene økte daglig kaloriinntak pr. innbygger i utviklingslandene med om lag 600 kilokalorier (en økning på rundt 30 pst.). I industrilandene var økningen om lag 400 kilokalorier (rundt 15 pst.).

Utviklingen har imidlertid variert betydelig mellom ulike grupper av utviklingsland. I Afrika sør for Sahara har forventet levealder falt kraftig de siste årene. Uten hiv/aids ville levealderen her økt som i gjennomsnittet for andre utviklingsland de siste 25 årene. Mens andelen underernærte i utviklingslandene samlet falt fra 37 pst. rundt 1970 til 17 pst. i slutten av 1990-årene, har andelen i Afrika sør for Sahara ligget relativt stabilt over 30 pst.

Bruttoinntekt pr. innbygger i verden er nå om lag 3 ganger så høy som i 1950. Utviklingslandene har som gruppe hatt høyere økonomisk vekst enn industrilandene, men til gjengjeld også høyere befolkningsvekst. Blant utviklingslandene har veksten pr. innbygger vært spesielt høy i mange land i Asia. I Afrika sør for Sahara er BNP pr. innbygger omtrent på samme nivå som for 40 år siden. Forskjellen i levestandard mellom de rikeste landene og de fattigste har derfor økt sterkt de siste tiårene. Det er imidlertid omstridt hvorvidt inntektsforskjellene i verden har økt de siste 30–40 årene. Svaret på spørsmålet avhenger blant annet av hvordan man måler levestandard og hvordan man veier den kraftige levestandardsforbedringen i folkerike land i Asia opp mot den svake utviklingen i mange, men mindre folkerike fattige land.

Det ventes at utviklingslandene vil ha klart høyere økonomisk vekst pr. innbygger enn industrilandene framover. De siste årene har det vært en betydelig bedring i styresett og økonomisk politikk i mange utviklingsland. Utdanningsnivået øker. Særlig pga. økt utdanning for kvinner, er fruktbarheten (antall barn pr. kvinne) i mange utviklingsland om lag halvert i løpet av 25 år.

I årene framover vil andelen barn i utviklingslandene falle sterkt i forhold til andelen i yrkesaktiv alder. Dette bidrar i seg selv til et løft i BNP pr. innbygger. Nedgang i familiestørrelse bidrar også til økt sparing og investering, og nedgang i barnetall bidrar til bedre helse for kvinner og barn og gir en mulighet for en kraftig økning i utdanningstilbudet til den enkelte. Det omforente internasjonale målet om å halvere andelen som lever under 1 USD pr. dag i utviklingslandene mellom 1990 og 2015, synes innen rekkevidde. Flere av de andre målene, som for eksempel full grunnskoledekning i alle verdens land innen 2015, vil være krevende å nå.

Den sosiale og økonomiske utviklingen er svært forskjellig mellom regioner. I 1990 befant hoveddelen av verdens ekstremt fattige seg i Asia, og kun 20 pst. i Afrika sør for Sahara. Sterk reduksjon i antall fattige i Asia, men liten endring i andelen fattige i Afrika sør for Sahara, kombinert med fortsatt relativt høy befolkningsvekst, gjør at halvparten av verdens ekstremt fattige ventes å leve i Afrika sør for Sahara i 2015. Afrika er det minst urbaniserte kontinentet. Urbaniseringen her synes heller ikke å gi vesentlige bidrag til økonomisk vekst, men det stiller regionen overfor nye store sosiale og miljømessige utfordringer.

Den svake utviklingen i Afrika sør for Sahara reflekterer en kombinasjon av mange faktorer: Svakt styresett og i noen land mye korrupsjon og dårlig økonomisk styring, høy befolkningsvekst, effekter

av hiv/aids og generelt høy sykkelighet, underernæring, konflikter innenfor og mellom land, høye transportkostnader knyttet til svak infrastruktur og dårlig beliggenhet i forhold til vannveier, og et kraftig fall i råvarepriser de siste 20 årene, noe som har hatt en sterk negativ effekt på utenriksøkonomi og budsjetter i mange land. BNP pr. innbygger falt med drøyt 1 pst. pr. år fra starten av 1980-årene til langt inn i 1990-årene. De siste årene har det vært en svak positiv vekst pr. innbygger, som ventes å tilta. Dette reflekterer blant annet bedringen i styresett i mange land, inklusive styrking av offentlig finansforvaltning. Mange land får gjeldslette knyttet til at de utarbeider strategier for fattigdomsreduksjon med økt satsing på helse og utdanning. Internasjonale studier viser at investeringer i menneskelig kapital i form av satsing på helse og utdanning gir høy samfunnsmessig avkastning.

Kvaliteten på offisiell utviklingsbistand er i klar bedring og en økende andel av bistanden rettes inn mot land med høy fattigdom som har vilje og evne til å redusere fattigdommen. Fram til 1990-årene fikk land med godt styresett og god økonomisk politikk, men høy fattigdom, ikke mer bistand enn land med dårlig styresett. Fordelingen av bilateral bistand reflekterte strategiske interesser, prioriteringer knyttet til den kalde krigen og bånd til tidligere kolonier. De nordiske landene skilte seg klart ut med en bistand rettet mot fattige land. Utviklingsbistanden til fattige land falt med 7 pst. i 1990-årene trass i at styresettet i mange mottakerland bedret seg. Denne trenden er nå snudd.

Bistand er en viktig inntektskilde for de fattigste landene. I flere land tilsvarer bistanden om lag 10 pst. av BNP og rundt halvparten av de offentlige utgiftene. Pga. bedring i styresett i utviklingslandene kan et større volum av bistand utnyttes effektivt til utvikling og fattigdomsreduksjon. Mange av verdens rike land ligger likevel langt unna målet vedtatt i FN om å gi 0,7 pst. av bruttonasjonalinntekten (BNI) i bistand.

De rike landenes handelshindringer er spesielt høye for produkter som produseres av fattige, som matvarer og tekstiler. En nedbygging av handelshindringer på disse områdene vil ha stor betydning spesielt for de fattige i utviklingslandene. Økt eksport fra utviklingslandene er avgjørende for at disse skal kunne ha inntekter til å importere teknologi for å fremme økonomisk utvikling.

Bedring av utviklingslandenes markedsadgang og evne til å eksportere, og økning av omfanget og kvaliteten av utviklingsbistand er viktige utfordringer for de rike landene i forholdet til sosial og økonomisk utvikling i fattige land. Et spesielt fokus må settes på det å oppnå økonomisk og sosial framgang i Afrika sør for Sahara.

Verdens befolkning ble firedoblet på 1900-tallet, og er 6,3 mrd. i 2003. Det ventes at befolkningen vil nå 8,9 mrd. i 2050. Befolkningsveksten er en av de viktigste utfordringene i forbindelse med bærekraftig utvikling. Den årlige vekstraten i verdens befolkning nådde en topp i slutten av 1960-årene med vel 2 pst. og er nå nede i overkant av 1,2 pst. I 2050 ventes veksten å ha kommet ned i 0,3 pst. På det meste økte befolkningen i verden med om lag 90 mill. pr. år, mens økningen nå er 77 mill. og faller gradvis. Økningen i verdensbefolkningen fram til 2050 vil komme i utviklingslandene, og relativt mest i de fattigste av disse. Dette legger press på naturressurser og miljø i disse landene. Et stort antall av verdens fattige er direkte avhengige av naturressursene og balansen i de økologiske systemene, for å dekke sine grunnleggende behov. Forurensning av jord, luft og vann, og dårlig produktivitet i de økologiske systemene, vil derfor kunne ramme de fattigste svært hardt.

I industrilandene vil andelen eldre i befolkningen gradvis øke. Befolkningen i Europa ventes å minke, og andelen eldre over 60 år ventes å øke fra 20 pst. i 2000 til 35 pst. i 2050. Dette vil sterkt bidra til å redusere den økonomiske veksten, føre til en kraftig økning i andelen ressurser som brukes til pensjoner, pleie og omsorg og reiser betydelige utfordringer knyttet til offentlige finanser. Aldringen av befolkningen og utfordringen med å opprettholde høy yrkesdeltaking og gode statsfinanser er de viktigste økonomiske og sosiale utfordringene i Norge og andre industriland i tiårene framover. Ifølge middel-alternativet i Statistisk sentralbyrås siste befolkningsframskriving ventes antall personer som er 67 år og eldre å øke med 80 pst. i forhold til antall personer mellom 19 og 67 år. Dersom regelverket i folketrygden videreføres som i dag, ventes utgiftene til alders- og uførepensjon målt som andel av Fastlands-Norges BNP å øke fra vel 9 pst. i 2002 til nærmere 20 pst. i 2050.

Generasjonsregnskapet søker å belyse generasjonsmessige fordelingsvirkninger av å videreføre dagens budsjettpolitikk når en tar hensyn til demografiske utviklingstrekk og forpliktelsene innebygd i dagens folketrygdsystem. Beregninger basert på budsjettforslaget i Revidert nasjonalbudsjett 2003 antydte et innstrammingsbehov på i størrelsesorden 50–75 mrd. kroner for at en skal være i generasjonsmessig balanse. Nye beregninger basert på budsjettforslaget i denne meldingen og oppdaterte anslag for framtidige petroleumsinntekter antyder at dette innstrammingsbehovet har økt til i størrelsesorden 70–95 mrd. kroner.

Økonomisk vekst og befolkningsvekst har lagt og vil legge press på naturressurser og miljø. Det

er en sentral utfordring å sikre en bærekraftig utvikling i produksjon og forbruk slik at det skapes økologisk rom for at utviklingslandene kan løftes opp økonomisk og sosialt.

Siden tidlig på 1900-tallet har prisene på industrielle råvarer falt reelt med over 2 pst. pr. år. Bare i perioden 1980–1998 ble prisene på råvarer utenom energi reelt halvert. For mange utviklingsland, spesielt i Afrika sør for Sahara, har prisutviklingen på råvarer vært en viktig årsak til den svake økonomiske utviklingen. Fordi svak økonomisk utvikling i industriland rammer eksportvolum og eksportpriser for utviklingsland, pekte Brundtland-kommisjonen på betydningen av vekst i industrilandene for utviklingen i utviklingslandene.

Etterspørselen etter råvarer har vokst saktere enn BNP pga. mer effektiv utnyttelse av råvarene, og strukturendringer i økonomien. Samtidig har det vært høy produktivitetsvekst i produksjon av både ikke-fornybare og fornybare ressurser. Nye funn og bedret teknologi som øker utnyttelsesgrad, har bidratt til at utvinnbare reserver har holdt seg godt oppe i forhold til produksjonen for de fleste ikke-fornybare ressurser.

Ernærings situasjonen vil ventelig bedres, først og fremst gjennom en fortsatt økning i arealproduktiviteten i utviklingslandene. Etterspørselen etter mat vil vokse saktere framover pga. lavere befolkningsvekst og fordi en økende andel av verdens befolkning har god ernæring. Knapphet på vann og klimaendringer kan imidlertid påvirke landbruksproduksjonen negativt i mange fattige land. De fattige landene i tropiske områder vil kunne bli spesielt hardt rammet av klimaendringer og økt havnivå. Landbruk utgjør en stor andel av økonomien og ressursene til å tilpasse seg klimaendringer er svært begrensede. Dette tilsier et økt fokus på jordvern og bevaring av jordsmonnet ut fra et langsiktig perspektiv.

Miljøutviklingen i industrilandene har vært positiv på mange områder de siste tiårene. Sammenhengen mellom økonomisk vekst og miljøbelastning er brutt på mange områder. Dette gjelder blant annet forsurrende utslipp til luft og utslipp av enkelte viktige miljøgifter. På helt sentrale områder, spesielt knyttet til globale miljøutfordringer har det imidlertid vært en negativ utvikling.

Klimaproblemet er globalt sett den største miljøutfordringen vi står overfor. FNs klimapanel (IPCC) har lagt fram dokumentasjon på at klimaet er i endring. Den globale gjennomsnittstemperaturen på jordoverflaten stiger, og har ifølge klimapanelet steget med om lag 0,6 grader i løpet av det 20. århundre. Havnivået har økt mellom 10 og 20 cm i løpet av de siste 100 årene. Ifølge klimapanelet har

disse endringene sammenheng med en kraftig økning i konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren. Den tredje hovedrapporten til klimapanelet konkluderer med at det nå er «nye og sterke bevis på at det meste av oppvarmingen som er observert over de siste 50 årene, kan tilskrives menneskeskapt aktivitet». Som følge av global oppvarming, venter klimapanelet at hendelser med ekstremvær slik som tørke, storm og flom, vil fortsette å øke i styrke og hyppighet. Sektorer som jordbruk, skogbruk og fiske er spesielt sårbare for endringer i klimaet.

CO₂-utslippene fra bruken av fossil energi er hovedkilden til den økte konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren, og det ventes at CO₂-utslippene vil øke. Ifølge World Energy Outlook 2002 er det i referansealternativet (hvor det ikke er forutsatt nye klimatiltak) anslått at de globale CO₂-utslippene vil øke med 45 pst. fra 2000 til 2020 og med 70 pst. fra 2000 til 2030. Selv om alle industriland oppfyller sine forpliktelser under Kyoto-protokollen, vil utslippene øke betydelig fordi utslippene i utviklingslandene vokser sterkt. Dette understreker behovet for nye og mer omfattende internasjonale klimaavtaler etter Kyoto-protokollens første forpliktellesperiode (2008–2012) og en økende overgang til fornybar energi. Redusert bruk av fossil energi vil også redusere miljø- og helseproblemer knyttet til lokal og regional forurensning.

I Norge økte utslippene av CO₂ med om lag 21 pst. og av klimagassene samlet med om lag 3 pst. fra 1987 til 2002. De samlede norske klimagassutslippene pr. BNP-enhet er imidlertid redusert med vel 30 pst. fra 1987 til 2002, mens utslippene av CO₂ pr. BNP-enhet er redusert med i overkant av 20 pst. i samme periode.

Det er anslått at Norges samlede utslipp av klimagasser vil øke fra om lag 52 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 1990 til om lag 61 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2010 dersom det ikke gjennomføres nye klimatiltak. Norges utslippsforpliktelse er 52,5 mill. tonn CO₂-ekvivalenter som et årlig gjennomsnitt for perioden 2008–2012. Dermed er kravet til utslippsreduksjon i 2010 8–9 mill. tonn for å oppfylle Norges forpliktelse i henhold til Kyoto-protokollen. Forpliktelsen kan oppfylles til lavest mulige kostnader ved å sikre en god balanse mellom tiltak som gjennomføres i Norge og tiltak som gjennomføres i andre land. Ved at norske virksomheter gis anledning til å delta i det internasjonale kvotemarkedet for klimagasser stimuleres det til at tiltak gjennomføres i andre land når dette er mindre kostbart enn å redusere utslipp i Norge.

Beregninger som ble gjennomført i forbindelse med stortingsproposisjonen om ratifisering av Kyo-

to-protokollen (St.prp. nr. 49 (2001–2002)), anslår hvor stor andel av Norges forpliktelse det vil være kostnadseffektivt å gjennomføre i andre land. Virkningen avhenger av den internasjonale prisen på klimagasskvoter, som det er knyttet betydelig usikkerhet til. Beregningene indikerer at med en internasjonal kvotepris på 50 kroner pr. tonn CO₂-ekvivalenter, vil det være kostnadseffektivt å gjennomføre om lag 70 pst. av tiltakene i andre land, mens en pris på 150 kroner reduserer denne andelen til om lag 40 pst. Forutsatt at Norge ikke deltar i det internasjonale markedet for klimagasskvoter, vil det være behov for en kvotepris i Norge på om lag 350 kroner for å oppfylle Norges forpliktelse. Beregningene indikerer dermed at Norge kan spare betydelige kostnader ved å delta i det internasjonale kvotemarkedet, særlig dersom kvoteprisen blir lav.

Det globale tapet av biologisk mangfold er omfattende, noe som blant annet skyldes avskoging, overutnyttelse av arter, forsuring, miljøgifter, arealbruksendringer og introduksjon av fremmede arter. Disse påvirkningene endrer også systemenes evne til å levere økosystemvarer og tjenester som for eksempel mat, vannrensing, flomdemping, og pollinering av planter og trær. Ved større variasjoner i været pga. klimaendring vil både natur og mennesker utsettes for større skader. Dette stiller forvaltningen av naturressursene overfor store utfordringer. I 1998 omfattet den norske rødlisten for truede arter om lag hver femte av i alt om lag 14 600 undersøkte arter i Norge. Rødlisten omfatter alt fra arter som allerede er utryddet, eller som står i fare for å bli utryddet, til arter som bør overvåkes fordi bestandsutviklingen er eller har vært negativ.

Tilførselen av sur nedbør til Norge er redusert vesentlig de siste 20 årene som følge av internasjonalt samarbeid som har bidratt til betydelige reduksjoner i utslipp av svovel i de europeiske landene. Andelen av Norges areal med overskridelser av naturens tålegrenser for forsuring ble redusert fra 30 pst. i 1985 til 20 pst. i 1995. De gjenstående områdene med forsuringsbelastninger finnes på Sør- og Vestlandet. Gøteborg-protokollen om reduksjon av utslipp av svovel (SO₂), nitrogenoksider (NO_x), flyktige organiske forbindelser (VOC) og ammoniakk (NH₃) vil bidra til ytterligere forbedringer når det gjelder forsuring. De maksimale utslippsnivåene som er angitt i protokollen, skal overholdes innen 2010. Norge ratifiserte protokollen 30. januar 2002. Det er beregnet at tålegrensen for forsuring vil være overskredet i 7–8 pst. av Norges areal når den nye protokollens forpliktelser er gjennomført. Problemene med overgjødning av jord vil være betydelig redusert, og det er ventet at problemene i

Norge knyttet til bakkenær ozon vil være løst når protokollen er oppfylt.

Norge er i Gøteborg-protokollen forpliktet til innen 2010 å redusere de årlige utslippene av svovel (SO₂) til maksimalt 22 000 tonn (tilsvarende en reduksjon på 4 pst. fra 2002), nitrogenoksider (NO_x) til 156 000 tonn (27 pst. fra 2002), amoniakk (NH₃) til 23 000 tonn (8 pst. fra 2002) og flyktige organiske forbindelser (VOC) til 195 000 tonn (42 pst. fra 2002). Det er alt vedtatt virkemidler som er anslått å sikre at SO₂- og VOC-forpliktelsene oppfylles. Utslippstallene for NH₃ revideres for tiden, og det er derfor usikkert om det er nødvendig å iverksette ytterligere tiltak for å oppfylle Norges forpliktelse, ut over det som følger av vedtatt politikk. Framskrivninger tyder imidlertid på at Norges NO_x-forpliktelse kan bli krevende. Framskrivning av NO_x-utslippene (uten nye tiltak) indikerer at utslippene må reduseres med 31 000 tonn (om lag 17 pst.) i 2010 for å oppfylle Norges forpliktelse. En kostnadseffektiv oppfyllelse av NO_x-forpliktelsen forutsetter at det lykkes å iverksette virkemidler overfor skip og båter, hvor de fleste rimelige tiltakene er. Dersom dette viser seg å være vanskelig på grunn av internasjonalt regelverk eller av praktiske årsaker, vil det være nødvendig å redusere utslippene i andre sektorer hvor kostnadene til dels er vesentlig høyere.

Flere kjemikalier brytes svært langsomt ned i naturen og kan derfor hope seg opp i næringskjedene, noe som representerer en alvorlig trussel mot det biologiske mangfoldet, matforsyningen og helsen til kommende generasjoner. De farligste kjemikalierne, miljøgifter som for eksempel PCB og dioksiner, kan forårsake skader selv i små konsentrasjoner. Det er påvist gjennom Arktisk råds overvåkningsprogram AMAP at det er relativt høye nivåer av miljøgifter i dyr som brukes til mat i våre nordlige og arktiske regioner. De fleste av giftene lar seg transportere over lange avstander. Helse- og miljøfarlige kjemikalier kan framkalle sykdommer som kreft eller allergier og skade forplantningsevnen eller arvestoffet.

Selv om utslippene av enkelte av de farligste miljøgiftene er redusert, har den samlede bruken av kjemiske stoffer økt. Innenfor EØS-området brukes i dag anslagsvis 50 000 kjemikalier. For mange av disse har vi lite informasjon om helse- og miljøkonsekvensene.

Norge forvalter betydelige energiressurser. Forvaltningen av Norges viktigste ikke-fornybare naturressurs (petroleum) handler særlig om å se uttaket i sammenheng med oppbygging av andre deler av nasjonalformuen, og å ivareta hensynet til miljøet og ressursene i havet. Vannkraften, som er

en fornybar naturressurs, bidrar ikke til utslipp av klimagasser, men ytterligere utbygging av norske vassdrag har konsekvenser for naturmiljø og kan ha konsekvenser for biologisk mangfold. Over tid må bruken av fossile brensel reduseres og erstattes med andre mindre forurensende energikilder for blant annet å ivareta hensynet til en forsvarlig utvikling i det globale klimaet. Satsingen på nye fornybare energiressurser og håndteringen av CO₂-utslipp fra bruk av fossile brenslere må få en økende rolle i norsk og internasjonal energiforsyning.

Jordressursene er sårbare både i global og nasjonal målestokk. Kun 3 pst. av Norges landareal er dyrket. En bærekraftig forvaltning tilsier at dyrkede og dyrkbare arealer må bevares for å sikre mulighetene for matproduksjon for kommende generasjoner globalt og nasjonalt. Resultatet av de pågående WTO-forhandlingene vil være viktig for den videre utviklingen i landbruket.

Avvirkingen av skog i Norge er redusert betydelig de siste årene, og netto tilvekst av skog i Norge er i dag på rundt 15 mill. m³. De langsiktige investeringene i skogbruket er gått ned, og antall selskaper er redusert. Skogen er imidlertid fortsatt grunnlag for en betydelig innenlandsk trevare- og treforedlingsindustri.

Mange av verdens fiskebestander er overutnyttet, og tilstanden til enkelte norske bestander gir også grunn til bekymring. Overbeskatning har tidligere ført til sammenbrudd i bestanden av norsk vårgytende sild, nordsjøisild og nordsjømakrell. Sammenbruddet i bestanden av norsk vårgytende sild i slutten av 1960-årene medførte at den endret sitt vandringsmønster og ikke var tilgjengelig i fangstbare mengder på 20 år. Et møysommelig oppbygningsarbeid ga gode resultater, og gir nå grunnlag for et lønnsomt fiske. Gytebestanden av blant annet nordsjøtorsk gir grunn til bekymring. En bærekraftig forvaltning av de levende marine ressursene i norsk farvann må være kunnskapsbasert. Videre må forvaltningen av de enkelte arter og bestander være basert på langsiktige forvaltningsplaner så langt det er mulig og hensiktsmessig. Det er spesielt behov for økt kunnskap om sammenhenger mellom det fysiske, kjemiske og biologiske miljøet i havet, om arts mangfoldet, og om interaksjonene mellom de forskjellige marine artene.

Den norske oppdrettsnæringen har vokst kraftig de siste ti årene. Mens det i begynnelsen av 1990-årene ble produsert om lag 150 000 tonn laks og ørret, var produksjonen om lag 530 000 tonn i 2001. I 1998 sto den norske oppdrettsnæringen for halvparten av verdensproduksjonen av atlantehavslaks. Oppdrettsnæringen har et stort økonomisk potensiale og bidrar til nye arbeidsplasser i di-

striktene. De største miljøutfordringene i næringen er knyttet til lakselus og rømt oppdrettslaks, som truer den norske villaksen.

Reindriftsnæringen er en av de viktigste bærerne av samisk kultur og identitet, og har stor betydning for det samiske samfunnet og for andre urfolk rundt nordkalotten. Det totale bruttoarealet av reinbeiteland i Norge er på drøyt 140 000 km² og utgjør mer enn 40 pst. av landarealet. Det er et problem med overbeite, tap av rein på grunn av rovilt og inngrep i beiteområdene. For å få til økologisk bærekraftig reindrift er det nødvendig med tiltak for å sikre bedre sosial og økonomisk bærekraft i enkelte reindriftsområder.

Kommunenes arealpolitikk er viktig for bærekraftig utvikling lokalt og for en miljøriktig arealutvikling. Utviklingen av det bygde miljø vil ofte stå i et motsetningsforhold til naturmiljøet. Bygningsmassen har negativ innvirkning på flere miljøområder. Bolig- og byggesektoren står for 40 pst. av energibruken, 40 pst. av materialinnsatsen i samfunnet og for 40 pst. av alt avfall til deponi. Ressursbruken i sektoren er økende. Lokalisering av utbyggingsområder er vesentlig for transportbehovet i samfunnet og er en viktig rammebetingelse for samferdselssektorens miljøutfordringer.

Det biologiske mangfoldet og kulturlandskapet er viktige ressurser for utøvelsen av det enkle og lite ressurskrevende friluftslivet som har lange tradisjoner i Norge. Friluftsliv bidrar til helse, livskvalitet og glede over naturen og kulturlandskapet, gjør folk opptatt av å ta vare på naturen og kulturminnene og skaper miljøbevissthet.

6.3.2 Indikatorer for bærekraftig utvikling

Et viktig grunnlag for arbeidet med en bærekraftig utvikling er å sikre god kunnskap om utviklingen på ulike områder og analyser av mulige framtidige utviklingstrekk og hvordan utviklingen kan påvirkes ved alternative politikuttforminger. Regjeringen legger derfor vekt på å utvikle hensiktsmessige indikatorer for bærekraftig utvikling og å gjennomføre framskrivninger av utviklingen i sentrale indikatorer. Et hovedpoeng med slike framskrivninger er å få fram et konsistent bilde av de økonomiske perspektivene og utviklingen på miljøområdet som en sentral del av Regjeringens beslutningsgrunnlag. Beregninger av nasjonalformuen vil være et viktig utgangspunkt for å vurdere om utviklingen er bærekraftig. Det bør arbeides videre med beregninger av de ulike komponentene i nasjonalformuen.

Det pågår et betydelig arbeid internasjonalt med å utvikle indikatorer, bl.a. i OECD, EU og Nordisk Ministerråd. Norge deltar aktivt i dette arbeidet.

det. På en del områder er det ønskelig med sammenlignbare indikatorer på tvers av land. Norges valg av indikatorer bør derfor være koordinert med det internasjonale arbeidet med indikatorer.

Indikatorene skal være en støtte i det videre arbeidet for en bærekraftig utvikling. Indikatorene skal bidra til å fokusere på sentrale politiske mål og på en kostnadseffektiv politikk for å nå målene, jf. avsnitt 6.4 og 6.5. Det er derfor behov for et indikatorsett som gir informasjon om status/utfordringer når det gjelder internasjonal fattigdom, miljøtilstand, tilstanden i økonomien m.m., og indikatorer som skal bidra til å fokusere på virkemidler og tiltak som sikrer effektiv ressursbruk.

Indikatorer kan benyttes til å beskrive utviklingen på ulike områder og brukes som grunnlag for å utforme politikk. Ved politikktutforming er det viktig å være klar over indikatorenes begrensede informasjonsverdi. For eksempel vil indikatoren «bistand som andel av BNI» ikke kunne si noe om kvaliteten på norsk bistand. Generelt vil indikatorer gi informasjon om en del av et helhetsbilde. Indikatorer må derfor tolkes og suppleres med relevant bakgrunnsinformasjon og analyser, slik at det samlede faktagrunnlaget for politikktutforming blir best mulig.

Nedenfor fokuseres det på noen utvalgte hovedindikatorer på tilsvarende måte som det benyttes et sett med hovedindikatorer på det økonomiske området. Disse hovedindikatorene må suppleres med mer detaljerte indikatorer i den løpende politikktutformingen.

Noen av indikatorene er såkalte «decoupling»- eller frakoplingsindikatorer. Disse indikatorene måler i hvilken grad en lykkes i å oppnå frakopling av miljøbelastning og økonomisk vekst. Frakoplingsindikatorer måler for eksempel belastningen på miljøet (eller faktorer som er årsak til miljøbelastningen) i forhold til den økonomiske aktiviteten (utviklingen i bruttonasjonalproduktet). Det skiller mellom relativ og absolutt frakopling. Absolutt frakopling innebærer at en indikator for miljøbelastning er stabil eller faller samtidig med at den økonomiske aktiviteten øker. Relativ frakopling innebærer at indikatoren vokser, men svakere enn den økonomiske aktiviteten. Frakoplingsindikatorer er ikke egnet til å overvåke den samlede miljøbelastningen. Det er derfor behov for å supplere frakoplingsindikatorer med indikatorer som viser hvor vidt miljøtilstanden utvikler seg i riktig retning. OECDs arbeid med indikatorer viser at relativ frakopling er svært utbredt i OECD-landene (f.eks. utslipp av klimagasser), og at absolutt frakopling også er ganske vanlig (f.eks. utslipp av svovel og bly).

Regjeringens foreløpige sett med hovedindika-

torer for en bærekraftig utvikling bygger på arbeid med indikatorer innenfor OECD, EU og Nordisk Ministerråd (NMR). De fokuserer på sentrale områder som bistand til utviklingslandene, klima, biologisk mangfold og langtransportert luftforurensning. Når det gjelder indikatorer som viser Norges innsats overfor utviklingslandene, fokuserer det foreløpige indikatorsettet på bistand til og import fra utviklingsland. I tillegg bør det vurderes en indikator som gjenspeiler Norges bidrag til investeringer i utviklingsland. En slik indikator bør vurderes nærmere av indikatorutvalget, blant annet i lys av OECDs arbeid med indikatorer på dette området og det arbeidet uavhengige forskningsinstitutter har gjort med hensyn til indikatorer for konsistens og sammenheng mellom ulike politikkområder.

Hovedindikatorer for helse- og miljøfarlige kjemikalier og for naturressurser omfattes ikke av indikatorsettet nedenfor. Det er krevende å utvikle gode indikatorer på disse områdene. Når det gjelder kjemikalier, inngår disse i mange produkter og produksjonsprosesser. Det bør fokuseres på de farligste stoffene, herunder tungmetaller (bly, kadmiem og kvikksølv) og organiske stoffer (PCB, DDT og dioksiner). En mulighet kan være å beregne en aggregert indikator for konsentrasjonen av utvalgte miljøgifter i utvalgte økosystemer/planter/fisk/dyr. Indikatorer for bærekraftig forvaltning av naturressurser (herunder fiskeressurser og skog) må kunne gi informasjon om ressursuttaket er bærekraftig.

6.4 Handlingsprinsipper og virkemidler for bærekraftig utvikling

Politikken for bærekraftig utvikling må forankres prinsipielt, og det kreves virkemidler som kan omsette mål og prinsipper til en konkret politikk. Nedenfor gjennomgås sentrale handlingsprinsipper og virkemidler som Regjeringen bygger på i sitt arbeid for en bærekraftig utvikling.

6.4.1 Handlingsprinsipper

Forvalteransvaret

Tanken om at nåværende generasjoner skal dekke sine behov på en slik måte at det ikke ødelegger «mulighetene for kommende generasjoner til å tilfredsstillere sine behov» har klare paralleller til for-

Tabell 6.1 Foreløpig sett med hovedindikatorer for en bærekraftig utvikling.
Det er angitt i parentes om indikatoren også benyttes av OECD, EU eller NMR.

Politikkområde	Indikator	Data for utvalgte år					Mål/forpliktelse	
		1993	1997	2000	2002	2003 ¹		
Internasjonalt samarbeid for en bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom	– Offisiell norsk bistand som pst. av BNI (OECD)	0,89	0,86	0,80	0,89	0,93	1,0 pst. av BNI innen 2005 40 pst. av samlet bistand til MUL	
	– Pst. av brutto norsk bilateral bistand som går til de minst utviklede landene (MUL)	År: 2000	2001	2002				
		34,9	35,2	39,7				
	– Utviklingslandenes pst. av Norges import ²	År: 1990	1995	2000	2001	2002		
		8,2	9,4	11,2	10,7	11,3		
	– De minst utviklede landenes pst. av Norges import ² (OECD)		0,63	0,48	0,43	0,40	0,41	
		1985	1990	1995	2002 ³	2010 ⁴		
Klima og langtransporterte luftforurensninger	– Nivå for utslipp av: klimagasser (mill. tonn CO ₂ -ekvivalenter)	53 ⁵	52	52	55	61	52,5 (gj.snitt for 2008–2012) 156 innen 2010 22 innen 2010 195 innen 2010 23 innen 2010	
	NO _x (tusen tonn)	213	224	221	214	187		
	SO ₂ (tusen tonn)	98	52	33	23	26		
	VOC (tusen tonn)	231	294	367	334	160		
	NH ₃ (tusen tonn)	23 ⁵	23	26	25 ⁶	--		
	(OECD og NMR. EU benytter prosentvis endring i utslipp av klimagasser fra 1990)							
	– Utslipp pr. BNP-enhet (indeks 1990=100):							
	klimagasser (NMR)	103 ⁵	100	83	71	70		
	NO _x	107	100	82	64	50		
	SO ₂	212	100	53	30	30		
	VOC	88	100	103	77	32		
	NH ₃	103 ⁵	100	94	74 ⁶	--		
	– Andel av Norges areal hvor naturens tålegrense for forsuring er overskredet (pst.)	30		20		7–8		
			1990	1993	1996	2002		2003
Biologisk mangfold	– Andel av Norges areal som er vernet (pst.) (NMR. EU benytter andel av arealet som er beskyttet i henhold til henholdsvis EUs habitatdirektiv og EUs fugledirektiv)	5,4	6,3	6,4	8,0	9,8		
	– Antall truede arter i Norge ⁷ ; pst. av antall undersøkte arter i parentes (NMR)	År: 1992		1998				
		1 839 (18)		3 062 (21)				

Politikkområde	Indikator	Data for utvalgte år							Mål/forpliktelse
		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	
Bærekraftig økonomisk utvikling	– Gjennomsnittlig avgangsalder fra yrkeslivet (OECD og EU)	58,3	58,5	58,5	58,4	57,8	58,2	58,4	
	– Forventet levealder ved fødsel (SSBs middelalternativ)	År: 1950	1970	1990	2003	2020	2050		
		M: 69,9	71,0	73,4	77,0	79,8	84,7		
		K: 73,2	77,3	79,8	82,3	84,6	88,6		
	– Offentlige utgifter til alders- og uførepensjon (pst. av Fastlands-Norges BNP) (OECD)	År: 2002	2010	2020	2030	2040	2050		
– Yrkesfrekvens (16–74 år)	År: 1972	1980	1990	2000	2002	2007			
	M: 78,1	79,3	76,0	77,9	77,4	--			
	K: 44,7	55,1	62,4	68,8	69,6	--			
	T: 61,4	67,2	69,2	73,4	73,5	71,7			

¹ Foreløpige tall.

² Eksklusive import av skip og oljeplattformer.

³ Foreløpige tall.

⁴ Framskrivning basert på at det ikke innføres nye tiltak.

⁵ Tall for 1987.

⁶ Tall for 2001.

⁷ I 1992 ble litt over 10 000 arter vurdert, i 1998 nærmere 15 000. Det anslås at det i alt kan være om lag 60 000 arter i Norge. Antall og prosent av truede arter vil derfor ikke være fullstendig sammenliknbare over tid, men indikatoren kan likevel være en nyttig pekepinn for tilstand og utvikling.

-- Data mangler.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Statens forurensningstilsyn, Rikstrygdeverket og Finansdepartementet.

valteransvaret og tankegangen bak «generasjonsregnskapet». Det dreier seg om ansvaret for å overlate til etterkommerne et samfunn som er i minst like god stand som det vi selv overtok. Forutsetningen om at beslutningene på ulike nivåer i samfunnet skal være bærekraftige, må ikke sees som en hindring, men som en bærebjelke for samfunnsutviklingen – eller som en rettesnor som sier at framskritt på ett område ikke skal føre til et større tilbakeskritt på et annet område. Forvalteransvaret står sentralt i Regjeringens verdigrunnlag, jf. Semerklæringen hvor det står: «Jorden er menneskets eksistensgrunnlag, og vi har et ansvar for å forvalte den slik at framtidige generasjoner får de samme muligheter til naturopplevelser og utnyttelse av naturressurser som dagens. Vi skal bruke naturen og ressursene slik at de blir til gagn for fellesskapet, og slik at naturen kan fornye seg.» Forvalteransvaret innebærer dermed et krav om at den økonomiske utviklingen må være tilpasset en langsiktig forvaltning av miljø- og naturressursene. Dette innebærer at «frakopling» eller reduksjon av sammenhengen mellom økonomisk vekst og miljøbelastning på områder hvor denne sammenhengen er for sterk i dag, blir en hovedutfordring når forvalteransvaret skal konkretiseres gjennom utformingen av politikken. Regjeringen vil arbeide for at økonomisk vekst skal skje med stadig lavere økologisk belastning.

Føre var

Føre var-prinsippet innebærer at vitenskapelig usikkerhet ikke skal avholde landene fra å gjennomføre tiltak mot miljøproblemer. I lys av mulige irreversible endringer i miljøet, innebærer prinsippet at man skal la «tvilen komme miljøet til gode». Miljøpolitikken oppgave er å beskytte de økologiske kretsløpene som utgjør selve grunnlaget for all produksjon av varer og tjenester. Føre var-prinsippet er i tråd med å anlegge et langsiktig perspektiv, fordi en må leve med konsekvensene av irreversible endringer til «evig tid». Viktige irreversible endringer er blant annet knyttet til tap av arter og til utslipp av miljøgifter og radioaktive stoffer. Også klimaendringer kan være svært vanskelig å reversere. Det er viktig å legge føre var-prinsippet til grunn innenfor alle sektorer og virksomheter som påvirker miljøet og naturressursene. I industrilandene, som har nådd et høyt økonomisk og sosialt utviklingsnivå, er det særlig irreversibilitet på miljøområdet som utgjør en utfordring for bærekraftig utvikling nasjonalt.

Økosystemtilnærming

Økosystemer som skog, hav- og kystområder, ferskvannssystemer osv. bidrar med viktige funksjoner og tjenester. Tjenester som vannrensing, jorddannelse og flomvern er ikke synliggjort i markedsøkonomien, men er likevel vitale for folks le-

vestandard. Konvensjonen om biologisk mangfold forplikter landene til å ivareta hensynet til de økologiske systemene. Dette er en utfordring som er utdypet internasjonalt og kalles prinsippene om økosystemtilnærming. Disse innebærer at tiltak skal baseres på vitenskapelig, tradisjonell og lokal kunnskap for å bevare økosystemenes funksjon og sikre at samfunnsaktiviteter skjer innenfor naturens tålegrenser. Tiltak skal vurderes i henhold til ulik påvirkning fra intensiv bruk til strengt vern. Tiltak skal planlegges for å være tilpasset over tid, til økologiske variasjoner og effekter på tilgrensende økosystemer. I tillegg omfatter prinsippene en aksept for ulike sektors og brukergruppers behov og mål, samt delegering av ansvar til lavest mulig forvaltningsnivå. Konvensjonen om biologisk mangfold, Havrettskonvensjonen, FN-avtalen om fiske på det åpne hav, Forvaltningsplanen for Barentshavet, EUs marine strategi og EUs rammedirektiv for vann er eksempler på avtaler og prosesser som bygger på økosystemtilnærming.

Forurenser betaler

Forurenseren betaler er et prinsipp med mange viktige implikasjoner. Ved å sette en pris på miljø og forurensning av dette, ses miljø og økonomi i sammenheng, noe som er i tråd med ideen om at menneskelig velferd står sentralt i bærekraftig utvikling. At forurenserne stilles overfor en felles pris på forurensning bidrar til en bedring av miljøet, og til at utslippene reduseres der det koster minst, slik at miljøforbedringen skjer på en kostnadseffektiv måte. At forurenserne stilles overfor en kostnad knyttet til forurensning og ikke bare krav om begrensnings av utslipp, gir også forurenserne et incentiv til å utvikle og ta i bruk mer miljøvennlig teknologi. Dette bidrar til langsiktig effektivitet. Betalingen fra forurenserne for restutslippene kan legge grunnlag for lavere skatt på arbeidskraft og bidra til lavere arbeidsledighet. Bruken av virkemidler i tråd med prinsippet om at forurenseren betaler kan dermed gi doble gevinster, gjennom redusert miljøbelastning og en bedre utnyttelse av samfunnets øvrige ressurser. Regjeringen vil videreføre grønne skatter og avgifter, og kontinuerlig vurdere innføringen av nye, spesielt i forhold til helse- og miljøfarlige kjemikalier.

Felles, men differensiert ansvar

Et sentralt prinsipp som er nedfelt gjennom arbeidet med bærekraftig utvikling i FN-regi, er prinsippet om at *verdens land har et felles, men differensiert ansvar* for å motvirke de globale miljøproblemene.

Dette reflekterer at de rike landene har et hovedansvar for slike miljøproblemer, som for eksempel klimaproblemet, og samtidig har størst økonomisk ressurser. Samtidig innebærer prinsippet at ingen land, selv ikke fattige, kan la være å ta miljøhensyn. Prinsippet reflekterer samtidig et hensyn til ansvarsforhold og til internasjonal fordeling. Det at det er de rike landene som har kvantitative utslippsbegrensninger under Kyoto-protokollen, reflekterer dette prinsippet. Gjennomføringen av dette prinsippet forutsetter internasjonalt samarbeid om utvikling og langsiktig forvaltning av miljø- og naturressurser. Regjeringen vil at Norge skal være et miljøpolitisk foregangsland, i forhold til virkemiddelbruk, samarbeidsløsninger og miljøteknologisk utvikling.

Samordning av politikkområder

Arbeidet med bærekraftig utvikling krever at økonomiske, sosiale og miljøhensyn ses i sammenheng. Dette krever en politikk på tvers av sektorer, integrasjon av politikken mellom ulike beslutningsnivåer, integrasjon av de ulike hensynene innen hver sektor og virkemidler som kostnadseffektivt kan bidra til dette.

Medansvar og felles innsats

Alle kan bidra til en bærekraftig utvikling. En samordnet og effektiv deltaking fra næringsliv, organisasjoner, sentrale og lokale myndigheter og den enkelte forutsetter en felles forståelse av utfordringene og at de ulike aktørene gis muligheter til å bidra til en bærekraftig utvikling. Det krever at aktørene i størst mulig grad har tilgang på all relevant informasjon, og en god dialog mellom myndighetene og andre aktører.

Bærekraftig utvikling representerer en viktig utfordring for private selskaper og markedsaktører. Mange former for økonomisk virksomhet påvirker miljø og samfunnsforhold. Denne påvirkningen må følges av et ansvar for følgene. Den økende betydning som tillegges næringslivets sosiale ansvar viser at flere og flere selskaper tar dette på alvor, enten fordi investorer eller avtakere av produkter og tjenester stiller krav om at et slikt ansvar utvises, eller fordi bedriftene ser seg tjent med en bærekraftig utvikling. Dette er en positiv trend som norske myndigheter bør understøtte og bidra til.

6.4.2 Virkemidler

Internasjonalt samarbeid og forskning og utvikling utgjør sentrale premisser for en bærekraftig utvikling.

ling, og er dermed en viktig del av det verktøyet som må tas i bruk i arbeidet for å bekjempe internasjonal fattigdom og alvorlige miljøtrusler. Det kreves videre en bredde i virkemiddelbruken når de ulike miljøutfordringene skal kunne håndteres nasjonalt. Det er vanlig å skille mellom tre hovedgrupper av virkemidler, de økonomiske, de administrative og tilrettelegging og informasjon. Mens de økonomiske virkemidlene påvirker forbrukeres og bedrifters atferd gjennom økonomiske incentiver, regulerer de administrative virkemidlene atferden gjennom påbud og forbud. Tilrettelegging og informasjon kan ytterligere styrke grunnlaget for miljøvennlige valg hos bedrifter og forbrukere. Statlig innkjøpspolitikk og krav om konsekvensanalyser er også viktige virkemidler i arbeidet for bærekraftig utvikling. Ulike virkemidler bør ses i sammenheng slik at de ikke motvirker hverandre, og slik at en og samme miljøbelastning ikke dobbeltreguleres. I forhold til internasjonal fattigdomsreduksjon er utviklingsbistand et viktig virkemiddel. Det er viktig at andre deler av politikken støtter opp om og ikke motvirker fattigdomsreduksjon.

Internasjonalt samarbeid

Et sterkt internasjonalt samarbeid er avgjørende for å sikre en bærekraftig utvikling. Internasjonalt samarbeid kreves både for å nå Tusenårsmålene og løse fattigdomsproblemene og møte de internasjonale miljøutfordringene. Målet for Norges aktive internasjonale engasjement må være å oppnå bred tilslutning til ambisiøse avtaler som sikrer at mål for utviklingen nås mest mulig kostnadseffektivt. Som «nedstrømsland» og mottaker av miljøproblemer har Norge klare interesser og et spesielt ansvar, bl.a. når det gjelder havmiljø og polarmiljø, og vil fortsatt spille en særlig aktiv rolle og bygge videre på de erfaringer, den kompetanse og den posisjon Norge har i forhold til internasjonalt samarbeid om slike problemer. På flere områder har det internasjonale samarbeidet vært vellykket, blant annet arbeidet for å redusere utslippene av stoffer som bryter ned ozonlaget (jf. Montreal-protokollen). På andre områder, blant annet klima og helse- og miljøfarlige kjemikalier, har en ikke kommet like langt. Det er derfor viktig å styrke det internasjonale samarbeidet, med sikte på å få flest mulig land til å delta og oppfylle internasjonale forpliktelser. Mangelfull oppslutning om og manglende gjennomføring av internasjonale miljøavtaler øker risikoen for at virksomheter flytter til land som velger å ikke ta på seg internasjonale forpliktelser. Det kan legge begrensninger på utformingen av de nasjonale virkemidlene. Gjennom EØS-avtalen samar-

beider Norge med EU- og EØS-landene om utvikling og gjennomføring av EUs omfattende og på mange områder ambisiøse regelverk på miljøområdet, med betydelige konsekvenser for Norges og andre EØS-lands nasjonale lovgivning og virkemiddelbruk.

Det er en nær sammenheng mellom Norges innsats internasjonalt og den politikken vi gjennomfører hjemme. Mange av tiltakene som blir gjort i Norge er en oppfølging av internasjonale avtaler, og mulighetene for å få gjennomslag internasjonalt avhenger av politikken vi fører hjemme.

Forskning og utvikling

Forskning knyttet til utviklingsspørsmål, økt bruk av miljøvennlig teknologi, naturvitenskaplig miljøforskning og integrering av globale perspektiver i all forskning er avgjørende for å oppnå at sammenhengen mellom økonomisk utvikling og miljøbelastning reduseres. Internasjonalt samarbeid om forskning og utvikling kan øke mulighetene for å oppnå gode resultater på områder der kompetansen og ressursene er fordelt mellom flere land. Norge bidrar både økonomisk og med menneskelige ressurser til internasjonale forskningsprogrammer.

Norge kan være en viktig bidragsyter til å utvikle mer miljøvennlig teknologi på områder hvor norske fagmiljøer har særlig kompetanse. Det er videre viktig å bruke virkemidler i miljøpolitikken som er tydelige og langsiktige, slik at bedrifter finner det lønnsomt å utvikle og ta i bruk miljøvennlig teknologi. Økonomiske virkemidler vil ofte gi sterke incentiver til å utvikle og spre ny teknologi.

Miljøproblemene har over tid blitt mer komplekse og omfatter lokale, regionale og globale problemstillinger. Reduksjon av biologisk mangfold og klimaendringer er eksempler på slike miljøproblemer. Det er et stort behov for å dokumentere og forstå pågående miljøendringer som grunnlag for tiltak og tilpasning. Utfordringene er sektorovergripende og kan ofte bare forstås og løses ved hjelp av sammenhengende analyser av problemenes årsaker, utvikling, virkninger og av tiltak og løsninger.

Den langsiktige grunnleggende forskningen er hovedprioriteringen i Regjeringens forskningspolitikk. I tillegg er det pekt ut fire tematiske satsingsområder som alle har relevans for bærekraftig utvikling (marin forskning, forskning innen medisin og helse, IKT-forskning og forskning i skjæringsfeltet mellom energi og miljø).

Forskning i forhold til konsekvensanalyser og i forhold til føre-var-prinsippet vil være viktig for å redusere miljøbelastningen ved økonomisk aktivitet.

For å underbygge bruken av konsekvensanalyser og bruken av føre-var-prinsippet er styrkingen av den naturvitenskaplige miljøforskningen viktig. Forskning knyttet til utviklingsspørsmål bidrar til å sikre grunnlaget for at Norge fører en politikk for fattigdomsbekjempelse som er basert på den beste kunnskap. De norske universitetene og flere andre forskningsinstitusjoner har avgitt høringsuttalelser. De er overveiende positive til handlingsplanen. Spesielt ProSuS og SUM ved universitetet i Oslo mener imidlertid at planen burde vært mer konkret. Universitetene peker blant annet på forskningens store betydning på ulike områder for å bidra til bærekraftig utvikling og påpeker viktigheten av å trappe opp forskningsinnsatsen.

Økonomiske virkemidler

Miljøavgifter, omsettelige utslippskvoter, panteordninger og subsidier til miljøvennlig produksjon eller forbruk er eksempler på økonomiske virkemidler. De økonomiske virkemidlene påvirker bedrifters og forbrukeres handlemåte ved å endre hvordan det lønner seg å opptre. De økonomiske virkemidlene sikrer at prismetanismens gode effektivitetsegenskaper benyttes når belastningen på miljø og naturressurser skal begrenses, og at forurenser betaler-prinsippet følges opp i praksis. Bedrifter og husholdninger vil av egen økonomisk interesse redusere bruken av avgiftsbelagte produkter i forhold til om produktene ikke var avgiftsbelagt. Virkningene av miljøavgiftene vil avhenge av hvilke muligheter som finnes i praksis for å innrette seg annerledes. OECDs anbefaler å styrke bruken av disse virkemidlene. Systemer med omsettelige utslippskvoter er i ferd med å innføres i en rekke land, blant annet for å redusere utslippene av klimagasser. Dette medfører at tiltakene settes inn der en til enhver tid kan oppnå størst miljøforbedring til lavest kostnad.

Administrative virkemidler

Eksempler på administrative virkemidler er direkte reguleringer og avtaler mellom myndighetene og bransjer og bedrifter. Mest brukt blant de administrative virkemidlene er ulike former for direkte reguleringer gjennom påbud og forbud. Med hjemmel i lovverket eller forskrifter kan bedrifter få utslippstak som begrenser deres utslipp av forurensende stoffer til luft, vann og jord. Forurensningsloven og plan- og bygningsloven står sentralt i lovverket som regulerer forhold av stor betydning for bruk av miljø- og naturressurser. God arealplanlegging etter plan- og bygningsloven er grunnlaget for et langsiktig utbyggingsmønster som kan redusere

transportbehovet og føre til redusert forurensning, bidra til å ivareta det biologiske mangfoldet og hindre nedbygging av dyrket jord egnet til matproduksjon. Plan- og bygningsloven er sammen med kulturminneloven også viktig for bruk og vern av kulturminnene. Lokalforvaltningen spiller en sentral rolle i gjennomføringen av de administrative virkemidlene, for eksempel overfor overgjødsling, oljeforurensning og avfall og gjenvinning.

Offentlige innkjøp

Gjennom innkjøp, energibruk, transport og avfallshåndtering m.m. påvirker staten miljøet som forbruker, produsent, byggherre og eiendomsforvalter. Det er et mål å endre driften i miljøvennlig retning. Erfaringene fra pilotprosjektet Grønn stat gjennomført fra 1998 til 2001, viser at potensialet for å oppnå både miljøgevinster og økonomiske gevinster ved mer miljøeffektiv drift er stort.

Regjeringen vil videreføre Grønn stat i full skala slik at hele staten integrerer miljøhensyn i sin drift og slik at statlige etater og virksomheter innen utgangen av 2005 skal ha innført miljøledelse som en integrert del av organisasjonens styringssystemer.

Ny lov om offentlige anskaffelser trådte i kraft 1. juli 2001. Loven omfatter de statlige, kommunale og fylkeskommunale anskaffelser. Ved planlegging av anskaffelser skal det tas hensyn til livssyklus-kostnader og miljømessige konsekvenser. Hver enkelt virksomhet er direkte ansvarlig for egne innkjøp og må påse at miljøhensyn blir tatt ved den enkelte anskaffelse. Det er viktig at statlige virksomheter etablerer rutiner og opparbeider kompetanse som grunnlag for å ta miljøhensyn ved innkjøp. Kommuner og fylkeskommuner kan, på frivillig basis, velge å innføre systemer for miljøledelse på samme måte som i «Grønn stat». Regjeringen har oppfordret til dette, og vil bidra med rådgivning og veiledning for å gjøre sitt til å kunne utvide «Grønn stat» til «Grønn offentlig sektor».

Konsekvensutredninger

Konsekvensutredninger er et nyttig redskap for å frambringe informasjon og kunnskap om sammenhengen mellom ulike politikkområder og konsekvensen av politikktiltak for ulike samfunnsgrupper. Slike utredninger (f.eks. utredningen av konsekvenser for miljø, fiskerier og samfunn av helårlig petroleumsvirksomhet i området Lofoten og Barentshavet) er av stor betydning for utforming av en helhetlig politikk for bærekraftig utvikling. Konsekvensutredninger er et viktig verktøy i forhold til det å omsette føre var-prinsippet i praktisk handling

og et redskap for å framskaffe den miljøinformasjon som er nødvendig for at allmenheten skal sikres deltakelse og innflytelse i beslutningsprosesser i tråd med loven om rett til miljøinformasjon som ble vedtatt i Stortinget i vårsesjonen 2003.

Konsekvensutredninger er allerede brukt på mange områder. Blant annet inneholder plan- og bygningsloven bestemmelser om konsekvensutredninger av alle større utbyggingsprosjekter. Utredningsinstruksen pålegger offentlige myndigheter å vurdere miljøkonsekvenser av forslag. Det er også laget en egen veileder i hvordan å utføre miljøkonsekvensutredninger.

Regjeringen vil legge fram forslag til endringer i plan- og bygningsloven i samsvar med EU-direktivet om vurdering av miljøvirkninger av visse planer og programmer. Disse endringene vil også ivareta bestemmelsene i protokollen om strategiske miljøkonsekvensutredninger som ble undertegnet i Kiev i mai 2003.

Tilrettelegging og informasjon

Miljøinformasjon er avgjørende for at den enkelte skal kunne ta miljøhensyn. Myndighetene har plikt til å legge til rette for at den enkelte produsent og forbruker skal kunne opptre miljøvennlig. Den nye loven om rett til miljøinformasjon pålegger næringsutøver å gi informasjon om sine produkter. Ansvarer ligger her derfor ikke primært på myndighetene, men på den enkelte aktør. Informasjon om miljøegenskapene til ulike varer og tjenester kan blant annet skje gjennom direkte informasjon på produkter, gjennom ulike former for merkeordninger, og ved at myndighetene stiller krav om, legger til rette for eller selv går ut med informasjon.

6.5 Politikk for bærekraftig utvikling

Norge fulgte opp Verdenskommisjonens rapport gjennom St.meld. nr 46 (1988–89) *Miljø og utvikling*. Politikken ble videreutviklet i St.meld. nr. 58 (1996–97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling*. Sentrale anbefalinger i denne meldingen er videre fulgt opp gjennom arbeidet med stortingsmeldingene om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, med integrasjon av miljøhensyn i alle samfunnssektorer og bruk av indikatorer (nøkkel-tall) og resultatoppfølgingssystemer. Norge har også satset på Lokal Agenda 21. Det pågår med dette kontinuerlig et arbeid med bærekraftig utvikling på ulike forvaltningsnivåer i samfunnet og blant ulike aktører. Utfordringen er blant annet å sikre at innsatsen på ulike områder samordnes, og at den samlede innsatsen fra myndigheter, næringsliv og organisasjoner framstår som effektiv.

I Sem-erklæringen varslet Regjeringen et økt fokus på miljø- og utviklingsspørsmål. Dette følges opp, med stortingsmeldinger på viktige områder som klima, hav, bymiljø og kulturminner og en handlingsplan for kampen mot fattigdom og en betydelig økning av bistandsbudsjettet. Regjeringens ambisjoner på disse viktige områdene var utgangspunkt for innsatsen på FN-toppmøtet i Johannesburg. Den nasjonale strategien for bærekraftig utvikling som ble lagt fram høsten 2002, var en viktig del av forberedelsene til Johannesburg og streket opp viktige utfordringer i arbeidet for bærekraftig utvikling i Norge. Med handlingsplanen følger Regjeringen opp strategien og konsentrerer fokuset mot de mest sentrale politikkområdene for bærekraftig utvikling og med vekt på konkret handling. Nedenfor gjennomgås Regjeringens politikk på disse områdene og forslag til hvordan organisasjoner, næringsliv, lokalforvaltning og den enkelte kan bidra.

6.5.1 Internasjonalt samarbeid for en bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom

Regjeringens hovedmål

Regjeringen vil bidra aktivt til å styrke det internasjonale samarbeidet for å oppnå de internasjonale miljø- og utviklingsmålene. Regjeringen vil føre en utviklingspolitikk der fattigdomsbekjempelse står i sentrum. Miljø vil også være et viktig område innen utviklingssamarbeidet, basert på strategiske satsninger innenfor landenes egne handlingsplaner og prioriteringer.

Internasjonalt og regionalt samarbeid for miljø og bærekraftig utvikling

Regjeringen vil:

- Arbeide for å stanse forringelse av globale fellesgoder.
- Arbeide for å videreutvikle og styrke innholdet og håndhevelsen av det internasjonale regelverket for forvaltning av miljø- og naturressurser.
- Arbeide for en sterk miljøpilar i en framtidig styringsstruktur for en bærekraftig utvikling der FNs ledende rolle i det internasjonale samarbeidet blir styrket. Regjeringen vil bruke Norges formannskap i FNs kommisjon for bærekraftig utvikling (CSD) til å revitalisere CSD som et overordnet policy-organ for bærekraftig utvikling, for å sikre at ord blir til handling.
- I den internasjonale oppfølgingen av toppmøtet i Johannesburg delta aktivt i koalisjonen for fornybare energikilder. Målet er å oppnå en bety-

- delig økning i den globale andelen av fornybare energikilder. Oppfølging vil i første rekke skje ved sterkere satsing på virkemidler som både sikrer økt energieffektivitet og økt bruk av fornybar energi. Her er utfasing av miljøskadelige subsidier, prissetting som inkluderer miljø- og helsekostnader, opplæring og teknologiutvikling viktige elementer.
- Følge opp vedtaket i Johannesburg om utviklingen av rammeverk for tiårs handlingsprogrammer for bærekraftig produksjon og forbruk. Norge vil medvirke til at det i samarbeid med EU og interesserte utviklingsland, næringsliv og organisasjoner fremmes et enhetlig opplegg for analyse av situasjon og trender, utvikling av indikatorer og «benchmarks», økt miljøeffektivitet i næringslivet, aksept for livsløpsbasert miljømerking og andre forbruksrettede tiltak, samt kompetanseoppbygging i utviklingsland.
 - Arbeide for å fremme kulturelt mangfold som en forutsetning for en bærekraftig utvikling nasjonalt og internasjonalt, jf. den nylig framlagte stortingsmeldingen om kulturpolitikken.
 - Fremme hensynet til miljø i internasjonal handel og sikre fortsatt likeverd mellom regelverket til verdens handelsorganisasjon (WTO) og multilaterale miljøavtaler.
 - Bidra til at internasjonale finansieringsinstitusjoner som bl.a. Verdensbanken ytterligere forbedrer seg hva gjelder hensynet til miljø og bærekraftig utvikling i sine utlånsprogrammer, ikke minst ved bruk av strategiske miljøkonsekvensanalyser.
 - Bidra til at FNs miljøprogram (UNEP) rolle blir styrket, og delta aktivt i Global Environmental Facility (GEF) hvor man bl.a. vil arbeide for å fremme et nærmere samarbeid mellom GEF og privat sektor.
 - Fremme hensynet til miljø og bærekraftig utvikling i samarbeidet med EU og OECD og i Østersjøsamrådet og Barentshavsamarbeidet, og videreføre arbeidet i arbeidsgruppen for bærekraftig utvikling i Arktisk råd.
 - Gjennomføre den nordiske strategien for bærekraftig utvikling og styrke mål og innsats for perioden 2005–2008.
 - Arbeide for å forsterke de internasjonale avtalene om forurensningskontroll og sikre gjennomføringen av avtalene. Norge vil være pådriver for at industrilandene støtter utviklingslandenes gjennomføring av den globale avtalen for regulering av organiske miljøgifter.
 - Fremme bærekraftig utvikling som et sentralt satsingsområde i Norges bidrag til EUs framtidige medlemsland i Øst-Europa.

- Gjennom bilateralt og regionalt samarbeid støtte Russlands håndtering av sine miljøproblemer og bidra til at Russland etter hvert kan håndtere problemene selv.
- Bidra til at private markedsaktører utviser samfunnsansvar.

Regjeringens handlingsplan for fattigdomsbekjempelse

Handlingsplanen er Regjeringens strategi for Norges innsats for å bidra til å oppfylle FNs tusenårs-mål. Den utgjør også et rammeverk for å nå andre internasjonale miljø- og utviklingsmål som Norge har sluttet seg til. Handlingsplanen presenterer konkrete politikktiltak på sentrale områder.

Bedre internasjonale rammevilkår for utvikling

Regjeringen vil:

- Arbeide for at utviklingslandene får bedre tilgang til markedene i industriland og gjennom ensidige norske tiltak gi utviklingslandene økt adgang til norske markeder. Norge har innført nulltoll og avvirket kvotebegrensning for alle varer fra de 49 minst utviklede landene (MUL) og vil prioritere utviklingslandenes varer ved ytterligere reduksjon i toll på landbruksvarer.
- Arbeide for bedre gjeldsletteordninger, bl.a. medvirke til at HIPC-ordningen som omfatter fattige land med høy gjeldsbelastning, fullfinansieres og utvides til land som har vært rammet av krig og voldelig konflikt.
- Arbeide for at ekstra gjeldslette fra bilaterale givere skal komme utviklingslandene og ikke andre kreditorer til gode.
- Arbeide for bedre internasjonale rammebetingelser for investeringer i fattige utviklingsland.
- Arbeide for at utviklingslandene skal få adgang og evne til å nyttiggjøre seg ny kunnskap og teknologi gjennom internasjonalt utdannings- og forskningssamarbeid.
- Bidra til kampen mot fattigdom gjennom det internasjonale miljør Samarbeidet.

Bidrag til bedre nasjonale rammebetingelser i utviklingslandene

Regjeringen vil:

- I stigende grad innrette norsk bistand mot å styrke utviklingslandenes egen kapasitet og kompetanse og deres institusjonelle og juridiske rammeverk.
- Innrette norsk bistand slik at den bidrar til å

bedre budsjett- og regnskapssystemene i mottakerlandene, redusere svinn på grunn av manglende effektivitet og korrupsjon og øke ressurser kanalisert over budsjettene til fattigdomsreduksjon.

- Bidra til å holde fokus på helse- og utdanning i utviklingslandenes fattigdomsstrategier.
- Bidra til å styrke kampen mot hiv/aids, som er en alvorlig negativ faktor i utviklingsprosessene i mange land og rammer de fattige særlig hardt.

Norsk og internasjonal bistand

Regjeringen vil:

- Påvirke andre OECD-land slik at flere når det anbefalte bistandsvolumet på minimum 0,7 pst. av bruttonasjonalinntekt (BNI).
- Trappe opp den norske bistanden til 1 pst. av BNI innen 2005.
- Innrette norsk bistand mot de fattigste landene.
- Legge til grunn at utviklingslandene må få økt eierskap til egne planer og strategier, spesielt landenes egne fattigdomsstrategier. Norsk bistand som ikke er i tråd med tusenårsmålene eller fattigdomsstrategiene fases ut.
- Arbeide for at bistanden effektiviseres ved at givne koordinerer sin bistand i samsvar med mottakerlandenes prioriteringer og planer.
- Følge aktivt opp det å avbinde bistand bl.a. for å sikre at næringslivet i utviklingsland skal få delta og vinne fram i kampen om kontrakter også i bistandsmarkedet.
- Følge opp Johannesburg-toppmøtet ved å styrke det internasjonale samarbeidet på miljøområdet og for en mer bærekraftig utvikling. Det er øremerket 375 mill. kroner i friske midler over en treårsperiode til strategiske satsninger innen WEHAB-områdene vann, energi, landbruk og biologisk mangfold.
- Planlegge bistandstiltak slik at de ikke går ut over urfolks rettigheter. Støtte til urfolk vil også bli viktig i forbindelse med oppfølging av Johannesburg-toppmøtet, spesielt når det gjelder arbeidet knyttet til biologisk mangfold i områder hvor urfolk lever.
- Støtte den betydelige rollen internasjonale institusjoner som UNDP, Verdensbanken, Verdens helseorganisasjon, UNICEF og UNAIDS spiller i forhold til gjennomføring av tusenårsmålene.
- Bidra til å øke forståelsen av sammenhengene mellom fattigdom, økonomisk utvikling og miljø og styrke utviklingslandenes kapasitet til å integrere miljø i nasjonale strategier for fattigdomsreduksjon, bl.a. gjennom partnerskapet

med FNs miljøprogram UNEP på fattigdom og miljø.

- Bidra til utvikling og gjennomføring av UNEPs mellomstatlige handlingsplan for teknologioverføring og kapasitetsbygging i utviklingslandene.

Privat sektor og frivillige aktører

Regjeringen vil:

- Bruke bistanden mer målrettet for å styrke næringslivet og langsiktige og kommersielle investeringer som gir inntekter og arbeidsplasser i utviklingslandene. Næringslivet i Norge og i andre industriland er viktige samarbeidspartnere i dette arbeidet.
- Styrke frivillige organisasjoners og medias rolle som «vaktbikkjer» for demokrati og menneskerettigheter i Norges samarbeidsland.
- Stimulere og oppfordre bedrifter til å sette fokus på sitt samfunnsansvar slik at hensynet til etikk, menneskerettigheter og miljø ivaretas.
- Arbeide for å etablere internasjonale partnerskap mellom stater og store selskaper for å løse viktige miljø- og utviklingsoppgaver, tilsvarende gassfaklingsinitiativet Norge initierte og som både Statoil og Hydro nå har gått aktivt inn i sammen med en rekke andre selskaper.

Konsistens og sammenheng i norsk politikk for bekjempelse av fattigdom

Regjeringen har besluttet å gjennomgå norsk politikk på alle relevante områder for å sikre at den gir et så positivt bidrag som mulig til bekjempelsen av fattigdommen i utviklingsland. Dette innebærer bl.a. at en ser nærmere på elementer i landbrukspolitikken, næringspolitikken, samferdselspolitikken, utdannings- og forskningspolitikken osv., som kan ha uheldige virkninger for bekjempelse av fattigdom, og vurderer hvordan svakheter kan korrigeres. Regjeringens arbeid for å øke importen av jordbruksprodukter fra utviklingsland og arbeidet med å rette på det misforholdet at bare 10 pst. av globale ressurser til helseforskning brukes på botemidler for sykdommer som representerer 90 pst. av global sykdomsbyrde, er begge deler viktige elementer i dette.

Internasjonal fred og sikkerhet

Regjeringen vil:

- Forebygge konflikter og skape, bevare og bygge fred i og mellom stater. Varig og stabil fred forutsetter oppbygging av tillit mellom parter

som er/har vært i konflikt med hverandre og forsoningstiltak i det sivile samfunnet. Det forutsetter også tilstrekkelig sikkerhet for befolkningen, en rimelig fordeling av materielle og sosiale goder og byrder, inkludert en bærekraftig utnyttelse av naturressurser, så vel som mulighet for deltakelse i politiske prosesser. Innsatsen bygger på erkjennelsen av gjensidig avhengighet mellom fred og en fattigdomsorientert, bærekraftig utvikling.

- Arbeide i bilaterale fora og i regionale og multilaterale organisasjoner for økt forståelse for og erkjennelse av at en viktig strategi for å fremme fred og sikkerhet, inkludert for å forebygge terrorisme, er å fremme realiseringen av Tuse-nårsmålene og forpliktende internasjonalt samarbeid.
- Støtte innsats for en mer systematisk gjennomgang av miljøkonsekvenser av voldelige konflikter og miljømessige utfordringer i land som er i ferd med å arbeide seg ut av voldelige konflikter.
- Videreføre arbeidet med økonomiske agendaer i konflikt, bl.a. knyttet til illegal utnyttelse av og handel med lett omsettelige naturressurser.
- Støtte konfliktforebyggende og konfliktløsende arbeid knyttet til konkurranse om naturressurser som er viktig for overlevelse (vann og jordbruksland).

6.5.2 Klima, ozonlaget og langtransportert luftforurensning

Klima

Regjeringens hovedmål

Regjeringen vil ta både et nasjonalt og et internasjonalt ansvar for å motvirke globale klimaendringer.

Regjeringen vil:

- Legge fram nye nasjonale tiltak for å oppnå demonstrerbar framgang innen 2005 i forhold til Kyoto-protokollen.
- Bidra til at konsentrasjonen av klimagasser skal stabiliseres på et nivå som vil forhindre skadelig, menneskeskapt påvirkning av klimasystemet.
- Innføre et begrenset kvotesystem fra 2005 som omfatter CO₂-utslipp som i dag ikke er pålagt CO₂-avgift. Videreføre CO₂-avgiften for alle eksisterende kilder. Innføre et bredt kvotesystem fra 2008 som ledd i en kostnadseffektiv oppfølging av Norges Kyoto-forpliktelser.
- Styrke kollektivtrafikken, herunder jernbanen, spesielt i storbyene, jf. Sem-erklæringen og St.meld. nr. 26 (2001–2002) Bedre kollektivtransport. I budsjettet for 2003 ble tiltak rettet mot

bedret framkommelighet og brukervennlighet for kollektivtransport på veg og bane i de største byområdene prioritert, spesielt T-banen i Oslo og bedre framkommelighet for buss på gate-/vegnettet. Å få økt kvalitet på kollektivtransport gjennom bedre samordning og organisering er et annet satsingsområde for Regjeringen. Det innføres derfor forsøk med alternativ forvaltningsorganisering i Bergen, Trondheim, Kristiansands-regionen og på Nord-Jæren.

- At persontransport inkluderes i merverdiavgiftssystemet med lav sats på 6 pst. fra og med 1. mars 2004. Trafikkselskapene kan da trekke fra 24 pst. inngående merverdiavgift og få en samlet årlig gevinst på anslagsvis 500 mill. kroner og 330 mill. kroner i 2004. Avviklingen av elavgiften i produksjonsvirksomhet vil også bidra til å styrke økonomien for kollektivtransporten, særlig for skinnegående transport.
- At det innføres en belønningsordning for å stimulere storbyområdene til å gjennomføre tiltak som gir et bedre kollektivtilbud og som demper veksten i personbiltrafikken. Regjeringen foreslår at det bevilges 100 mill. kroner til belønningsordningen i 2004.
- Legge vekt på miljøegenskaper, herunder drivstofforbruk og CO₂-utslipp, ved statsforvaltningens innkjøp av transporttjenester og kjøretøy.
- Legge til rette for økt bruk av sykkel og gange som alternative transportmidler.
- Utvide dagens krav til opplysning om drivstofforbruk og CO₂-utslipp for personbiler til også å gjelde for andre kjøretøygrupper.
- Arbeide for innføring av internasjonalt harmoniserte virkemidler for å redusere utslippene fra internasjonal luft- og sjøfart som i dag ikke er ilagt CO₂-avgift, og ikke omfattet av Kyoto-protokollens kvantitative forpliktelser.
- Arbeide for en mer ambisiøs global klimaavtale med strengere og mer omfattende utslippsforpliktelser etter Kyoto-protokollens første forpliktelsesperiode.

Det vises til avsnitt 6.5.4 for Regjeringens politikk når det gjelder fornybare energikilder.

Ozonlaget

Regjeringens hovedmål

For å hindre nedbryting av ozonlaget vil Regjeringen stanse alt forbruk av ozonreducerende stoffer.

Regjeringen vil:

- Overholde forpliktelsene under Montreal-protokollen og arbeide videre for å hindre at forsert utfasing av ozonreducerende stoffer fører til økt

bruk av hydrofluorkarboner (HFK) og andre stoffer som bidrar til forsterking av drivhuseffekten.

- Nå utfasingsmålene for ozonreducerende stoffer både under Montreal-protokollen og EU-forordningen fra 2002. En ny forskrift av desember 2002 samler regelverket for ozonreducerende stoffer og implementerer kravene i EU-forordningen.
- Arbeide aktivt for å videreutvikle rammebetingelser som gjør det lettere for utviklingsland og land i Øst-Europa å oppfylle eksisterende forpliktelser og påta seg nye forpliktelser under Montreal-protokollen.

Langtransporterte luftforurensninger

Regjeringens hovedmål

For å begrense omfanget av langtransporterte luftforurensninger er Regjeringens hovedmål å redusere utslippene av svoveldioksid, nitrogenoksider, flyktige organiske forbindelser og ammoniakk slik at menneskers helse og miljøet ikke skades.

Regjeringen vil:

- Gjennomføre forpliktelsene under Gøteborg-protokollen på en styrings- og kostnadseffektiv måte.
- Videreføre Norges aktive innsats i arbeidet med å redusere langtransportert luftforurensning i Europa.
- Videreføre svovelavgift på mineralolje, differensierte drivstoffavgifter etter svovelinnhold, krav til svovelinnholdet i oljer og krav gjennom utslippstillatelser etter forurensningsloven.
- Bidra til oppfølging av Norges SO₂-forpliktelse i Gøteborg-protokollen gjennom myndighetenes avtale med Prosessindustriens Landsforening (PIL) om videre reduksjon av SO₂-utslippene fra prosessindustrien.
- Bruke effektive virkemidler mot NO_x-utslipp. Det stilles krav til utslipp gjennom utslippstillatelser etter forurensningsloven. Tonnasjeskatten på skipsfart er differensiert etter utslipp av svovel og NO_x. Utslippene av NO_x fra kjøretøy er regulert gjennom kjøretøyforskriftene til vegtrafikkloven. Disse kravene blir skjerpet i tråd med utviklingen av EUs regelverk på området. Lav-NO_x-brennere tas i bruk ved installering av nye gassturbiner på sokkelen. Statens vegvesen har stimulert til investering i NO_x-tiltak og utprøving av ny teknologi for å redusere utslippene fra riksvegfergene.
- Oppnå VOC-forpliktelsene under Gøteborg-protokollen. Utslipp av VOC fra lasting og lagring av råolje på sokkelen samt fra oljeterminaler på

land er regulert gjennom utslippstillatelser etter forurensningsloven. Utslipp av VOC fra kjøretøy er regulert i forskrifter etter vegtrafikkloven. Miljøverndepartementet fastsatte i 1999 forskrift om reduksjon av utslipp av bensindamp fra lagring og distribusjon av bensin og i 2001 forskrift om begrensning av utslipp av VOC forårsaket av bruk av organiske løsemidler.

6.5.3 Biologisk mangfold og kulturminner

Biologisk mangfold

Regjeringens hovedmål

Naturen skal forvaltes slik at arter som finnes naturlig sikres i levedyktige bestander, og slik at variasjonen av naturtyper og landskap opprettholdes og gjør det mulig å sikre det biologiske mangfoldet.

Regjeringen vil:

- Overvåke og kartlegge biologisk mangfold for å kunne opprette et kunnskapsbasert forvaltningssystem, jf. St.meld. nr. 42 (2000–2001) *Biologisk mangfold – Sektoransvar og samordning*.
- Stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010.
- Gjennomføre Verneplan for barskog. Siste vernevedtak ble fattet i desember 2002, og fullføringen av barskogplanen sikrer at 1 pst. av norsk barskog vernes. I 2003 styrkes arbeidet med opprettelse og utvidelse av nasjonalparker. Regjeringen ligger nå godt an til å fullføre nasjonalparkplanen innen 2010. Når nasjonalparkplanen, barskogplanen og de fylkesvise verneplanene er gjennomført, vil om lag 13–14 pst. av det norske fastlandsarealet være vernet.
- Etablere et nettverk av marine verneområder og øvrig beskyttede områder for å sikre et representativt utvalg av de ulike marine naturtyper og av særegne, truede og sårbare naturverdier og kulturminner innen de ulike biogeografiske regionene i våre kyst- og havområder.
- Ta initiativ til å utvikle en nordisk kulturlandskapsstrategi for å sikre biologisk mangfold og de natur- og kulturhistoriske verdiene i kulturlandskapet.
- Opprette nasjonale laksevasdrag og laksefjorder for å beskytte villaksen.
- Sikre levedyktige bestander av de store rovdyrrene. Regjeringen vil fremme en stortingsmelding om rovdyrpolitikken i 2003, der den vil fremme forslag som skal sikre grunnlaget for rovdyrstammene med lavest mulig konfliktnivå.
- Bidra til å fremme en bærekraftig forvaltning av verdens skoger, og til å stanse avskogningen som er et særlig problem i tropisk regnskog.

- Følge opp vedtaket fra toppmøtet i Johannesburg om å framforhandle et internasjonalt regime om genressurser under konvensjonen om biologisk mangfold, med vekt på rettferdig fordeling av utbyttet fra genressurser.
- Videreføre en restriktiv politikk for håndtering av genmodifiserte organismer (GMO) i tråd med føre-var-prinsippet.
- Støtte opp om arbeidet for gjennomføring av Cartagena-protokollen.
- Bidra til at vedtatte retningslinjer i FNs konvensjon om biologisk mangfold for behandling og kontroll med fremmede arter i størst mulig grad gjennomføres.
- Arbeide for at det vedtas et internasjonalt regelverk for kontroll med ballastvann under FNs skipsfartsorganisasjon (IMO) i 2004, og at Norge vedtar et nasjonalt regelverk innen 2004.
- At Norge skal delta i det internasjonale forskningssamarbeidet Global Biodiversity Information Facility som arbeider for å gjøre data om biologisk mangfold fra alle deler av verden allment tilgjengelig i et verdensomspennende nettverk på internett. Målet er å styrke den globale kunnskapen om biologisk mangfold.
- Bidra til gjennomføringen av den internasjonale traktaten om plantegenetiske ressurser for mat og jordbruk.
- Støtte opp om friluftsliv ved å gi økonomisk støtte til frivillige friluftsansjoner og kommunenes arbeid med å sikre og tilrettelegge friluftsområder og legge til rette for rekreasjonsmessig bruk av nasjonalparker og andre verneområder. Statsskog SF vil i framtiden legge økt vekt på å legge forholdene til rette for allmennhetens rekreasjonsmessige bruk av de store arealene Statsskog er innehaver av. Dette arbeidet vil skje i nært samarbeid med landets friluftsansjoner og andre berørte brukere.

Kulturminner

Regjeringens hovedmål

Kulturminner og kulturmiljøer må forvaltes slik at det årlige tapet på om lag en prosent av kulturminnene reduseres, og slik at potensialet knyttet til identitet, opplevelse, kunnskap og verdiskaping utnyttes. Kulturminner og kulturmiljøer er vår felles hukommelse og representerer betydelige ressurser – både materielle og immaterielle – for nålevende og kommende generasjoner.

Regjeringen vil:

- Styrke mulighetene til bruk, opplevelse og vern av kulturminnene gjennom de årlige bevilgnin-

gene til riksantikvaren og gjennom Norsk kulturminnefond som ble etablert i 2002.

- Legge fram en stortingsmelding om kulturminnepolitikken med forslag til tiltak som kan motvirke de truslene kulturminnene er utsatt for.
- Styrke museene og disse institusjonenes innsats for formidling og bevaring av kulturminner, jf. den nylig framlagte stortingsmeldingen om kulturpolitikken.

6.5.4 Naturressurser

Regjeringens hovedmål

Regjeringens energipolitikk skal fremme verdiskaping og baseres på målet om en bærekraftig utvikling. Det er nødvendig med en aktiv politikk som begrenser energiforbruket mer enn om utviklingen overlates til seg selv, blant annet gjennom tiltak som sikrer økt energieffektivitet. Utvinning av petroleumsressurser har stor betydning for norsk økonomi og skal skje i et nasjonalformuesperspektiv og på en miljømessig forsvarlig måte. Norsk fiskeriforvaltning skal sikre bærekraftig høsting basert på best mulig vitenskapelig rådgivning. Regjeringens jordbruks-, skogbruks- og reindriftspolitikkk skal fremme en langsiktig ressursforvaltning som skal sikre bosetting, verdiskaping og sysselsetting og bidra til produksjon av miljøgoder i samfunnet som kulturlandskap, kulturhistoriske verdier og biologisk mangfold.

Produksjon og forbruk av energi

Regjeringen vil

- Supplere Verneplan for vassdrag og legge om samlet plan for vassdrag.
- Videreføre handlingsplanen for bioenergisatising over jordbruksavtalen.
- Styrke Energifondet og videreføre virkemidler under Enova slik at målene for en miljøvennlig energiomlegging kan nås.
- Stimulere til at det skal brukes minst 4 TWh vannbåren varme årlig basert på nye, fornybare energikilder, varmepumper og spillvarme innen 2010.
- Legge til rette for at det bygges vindkraftanlegg som årlig produserer minst 3 TWh innen 2010.
- Øke produksjonen av bioenergi. Det skal vurderes å etablere et introduksjonsprogram for biodrivstoff.
- Redusere bruken av mineraloljer til oppvarming med 25 pst. i perioden 2008–2012 sammenliknet med gjennomsnittet for perioden 1996–2000.

- Ta initiativ til – fortrinnsvis – et felles norsk/svensk pliktig grønt sertifikatmarked.
- Utnytte eksisterende vannkraftsstruktur bedre, og øke omfanget av minikraftverk. Regjeringen går inn for å heve grensen for konsesjonsplikt og øke nedre grense for fastsettelse av grunnrenteinntekt og naturressursskatt for kraftverk. Tiltakene forventes å øke interessen for bygging av minikraftverk.
- Legge til rette for økt bruk av naturgass innenlands. Naturgass er den minst klimaskadelige fossile energikilden, og kan bidra til reduserte utslipp av forurensende gasser.
- Legge til rette for at det etableres rammebetingelser som gjør det mulig å realisere gasskraftverk med CO₂-håndtering. Gi statlige tilskudd til teknologi- og produktutvikling, gi investeringsstøtte til gasskraftverk med CO₂-håndtering under visse forutsetninger, etablere et statlig innovasjonsselskap og utrede statlig deltakelse i utvikling og drift av infrastruktur for naturgass.
- Vurdere muligheten for å bidra til kraftoverføring fra land til petroleumsvirksomheten for å legge til rette for ytterligere reduksjoner av klimagassutslippene på sokkelen.
- Bidra til at målet om nullutslipp til sjø fra petroleumssektoren blir realisert.
- Etablere rammebetingelser som gjør det mulig å balansere næringsinteressene knyttet til fiskeri, havbruk og petroleumsvirksomhet innenfor rammen av en bærekraftig utvikling. Regjeringen har derfor satt i gang en utredning av konsekvenser for miljø, fiskerier og samfunn av helårlig petroleumaktivitet i området Lofoten – Barentshavet (ULB). Utredningen ble sendt ut på høring 1. juli 2003 og skal behandles i Regjeringen i november/desember som et grunnlag for behandlingen av spørsmålet om betingelser og forutsetninger for helårlig petroleumsvirksomhet i området. Sammen med tilsvarende utredninger for skipstrafikk, fiskerier og ytre påvirkninger vil ULB inngå som et grunnlag for forvaltningsplanen for den norske delen av Barentshavet.
- Med hjemmel i havne- og farvannsloven etablere påbudte seilingsleder for trafikk som representerer særlig miljørisiko. Det vil også bli vurdert om det skal etableres påbudte seilingsleder utenfor territorialfarvannet i samsvar med regler vedtatt av FNs sjøfartsorganisasjon IMO.
- Satse på miljøforskning, blant annet for å møte utfordringene i skjæringspunktet mellom petroleumaktivitet, fiskeri og miljø.
- Arbeide for nullutslippsløsninger i transportsek-

toren, og satse på hydrogen som energibærer.

- Utrede muligheten for å bruke hydrogen som energibærer både til stasjonært bruk og til transportformål. Regjeringen satte i juni 2003 ned et utvalg med dette som formål. Utvalget skal fremme forslag til videre satsing på hydrogen gjennom utforming av et nasjonalt hydrogenprogram.

Politikk og virkemidler knyttet til betinget fornybare naturressurser

Fiske og oppdrett

Regjeringen vil:

- Øke innsatsen for å redusere overkapasiteten i fiskeflåten for å bedre lønnsomheten i næringen og redusere presset på fiskeressursene. Det er innført enhetskvoteordninger for så godt som alle fartøygrupper i havfiskeflåten. Det vil også bli innført en strukturkvoteordning for kystfartøy mellom 15 og 28 meter i 2004 for å redusere overkapasiteten i gruppen. En prøveordning med driftsordninger i Finnmark og eventuelt flere fylker vil bli iverksatt i 2004. Driftsordningene skal sikre muligheten til å drive mer effektivt. Det ble etablert et delvis næringsfinansiert Strukturfond for kondemnering av fartøy under 15 meter 1. juli 2003.
- Utrede beskatning av ressursrenten fra fisket.
- Sikre at faktisk fangst ikke overgår tildelte kvoter. Kontrollen med uttaket er økt, regelverket blitt mer brukervennlig og arbeidet med fiskerikriminalitet har fått økt prioritet hos politiet og påtalemyndigheten.
- Styrke arbeidet for å redusere miljøproblemene i oppdrettsnæringen. Lakselus og rømt oppdrettslaks har negativ effekt på utviklingen av villaksbestandene. Næringen har utarbeidet tiltaksplaner for å redusere rømmingen av oppdrettslaks fra merdene. I St.meld. nr. 12 (2001–2002) *Rent og rikt hav* varslet Regjeringen at den vil styrke arbeidet med å redusere miljøproblemene i næringen, blant annet gjennom å sikre at hensynet til miljø blir et grunnleggende premiss for videre utvikling av oppdrettsnæringen og ved å styrke arbeidet med å redusere problemene ved rømming og lakselus.
- Bidra aktivt til at det i utviklingen i produksjon basert på andre arter enn laks etableres miljømessig forsvarlige standarder både nasjonalt og internasjonalt.

Skog

Regjeringen vil:

- Målrette virkemiddelbruken i primærskogbruket ved å satse på bioenergi og ved å styrke miljøinnsatsen i skogbruket gjennom «Miljøregi-streringer i skog».
- Legge opp til å gjennomføre en prosess for et nasjonalt skogprogram i Norge som ledd i omleggingen av skogpolitikken og for å følge opp internasjonale føringer.

Det vises til avsnitt 6.5.3 der barskogvernet behandles.

Jordbruk og reindrift

Regjeringen vil:

- Arbeide for at hovedtyngden av dyrket jord egned for matproduksjon vernes mot nedbygging.
- Støtte opp om etableringen av Global Conservation Trust, en langsiktig finansieringsordning for sentra som bevarer plantegenetisk materiale med betydning for matproduksjon.
- Sikre at tilskuddsordningene i jordbruket blir mer produksjonsnøytrale og at de underbygger målene om bosetting og sysselsetting i distriktene og bidrar til god forvaltning av kulturlandskap og biologisk mangfold.
- Stille krav om miljøplan for bruket for at det skal kunne være tilskuddsberettiget.
- For å oppnå bedre måloppnåelse og effektivitet av miljøvirkemidler i landbruket overføre forvaltningsansvaret for en del juridiske og økonomiske virkemidler til regionalt og lokalt nivå. Gjennom regionale miljøprogram skal virkemidlene innrettes mer effektivt mot det enkelte fylkes miljøutfordringer. Overføring av myndighet til kommunene skal øke det lokale engasjementet, bidra til utnyttelse av lokal kunnskap og gjøre kommunene til mer aktive landbrukspolitiske aktører.
- Nå målsetningen om 10 pst. økologisk jordbruksareal innen 2010. Det er satt i gang en bred satsing gjennom hele verdikjeden.
- Sikre en vannkvalitet i ferskvannsføremønstre og i marine områder som bidrar til opprettholdelse av arter og økosystemer og som ivaretar hensynet til menneskers helse og trivsel.
- Arbeide med å redusere overgjødning. Kyststrekningen fra svenskegrensen til Lindesnes er påvirket av overgjødning, som bl.a. skyldes utslipp av nitrogen og fosfor. Jordbruket er kilde til vesentlige utslipp av disse stoffene, selv om utslippene fra sektoren har blitt redusert de

siste 20 årene. Regjeringen vil derfor fortsette arbeidet med å redusere utslippene av nærings-salter og annen forurensning fra jordbrukssektoren.

- Fastsette et øvre reintall for alle reinbeiteområder slik at reintallet tilpasses beitegrunnet.

6.5.5 Helse- og miljøfarlige kjemikalier*Regjeringens hovedmål*

Utslipp og bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier skal ikke føre til helseskader eller skader på naturens evne til produksjon og selvfornyelse. Konsentrasjonene av de farligste kjemikalierne i miljøet skal bringes ned mot bakgrunnsnivået for naturlig forekommende stoffer, og tilnærmet null for menneskeskapte forbindelser.

Regjeringen vil:

- Intensivere arbeidet med å redusere utslippene av kjemikalier som står på prioritetslisten. Det er innført reguleringer og forskrifter rettet mot både prosessutslipp og innhold av miljøgifter i produkter. Arbeidet med å redusere skadene forårsaket av blant annet PCB er blitt intensivert gjennom den statlig støttede innsamlingsordningen for PCB-holdige isolerglassruter og gjennom arbeidet med å rydde opp i forurensete havne- og fjordområder. Det er i dag avgift på kjemikalierne trikloreten og tetrakloreten.
- Utvide listen over kjemikalier hvor bruken skal reduseres vesentlig innen 2010, slik at listen i tillegg til de navngitte kjemikalierne skal sette opp kriterier for hvilke egenskaper ved stoffer som representerer de største truslene for miljø og helse. Dette er foreslått i St.meld. nr. 25 (2002–2003) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. Ved å knytte målet til et sett av kriterier for helse- og miljøfare blir det mer fleksibelt, slik at ny kunnskap om et stoff kan medføre at stoffet vil bli omfattet av resultatmålet, dersom utfasing av dette kjemikalie innen 2010 antas å være samfunnsøkonomisk lønnsomt.
- Redusere utslipp av bromholdige flammehemmere. En handlingsplan for å oppnå dette er nylig lagt fram. Regjeringen vil blant annet foreslå å forby de farligste bromholdige flammehemmerne, og sikre at produkter med bromholdige flammehemmere blir håndtert som farlig avfall.
- Internasjonalt har Regjeringen gått inn for forpliktende mål og reguleringer overfor de farligste organiske miljøgiftene, blant annet kvikksølv og andre tungmetaller. Vedtaket fra Johannesburg om å minimalisere utslipp av slike miljøgifter skal følges opp.

- At oppryddingstiltak i de 100 områdene med alvorligst forurenset grunn skal være gjennomført i 2005. Det er satt av betydelige ressurser i miljøforvaltningen for å rydde opp i forurenset grunn, og en strategi for å rydde opp er presentert i St.meld. nr. 12 (2001–2002) *Rent og rikt hav*.
- Gjennomføre en ny handlingsplan fra 2004 for å redusere risiko ved bruk av plantevernmidler.
- Hindre at arbeidstakerne utsettes for helseskader eller – plager i forbindelse med yrkesmessig bruk av kjemikalier. Det legges vekt på å innføre tiltak som reduserer eksponeringen for helsefarlige kjemikalier på det enkelte arbeidssted gjennom vernetiltak.

6.5.6 Bærekraftig økonomisk utvikling

Regjeringens hovedmål

Den økonomiske politikken skal bidra til at landets samlede ressurser utnyttes effektivt innenfor opprettholdbare rammer. Regjeringen vil stimulere til bærekraftige produksjons og forbruksmønstre gjennom internasjonalt samarbeid og gjennom bruk av økonomiske og andre virkemidler. Ikke-fornybare ressurser skal forvaltes innenfor et nasjonalformuesperspektiv. Arbeidskraften er vår viktigste ressurs og Regjeringen har som mål å stimulere til kunnskapsutvikling og høy yrkesdeltakelse.

Regjeringen vil:

- Innrette budsjettpolitikken mot å bygge opp tilstrekkelige reserver til å møte framtidige utgifter. Regjeringens budsjettpolitikk følger retningslinjene for innfasing av oljeinntekter i økonomien som det var bred enighet om ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 29 (2000–2001).
- Gjennomføre en bredt forankret trygghetsreform av folketrygden. Hovedmål med reform er: Pensjonssystemet må gi trygghet for folketrygdens framtid ved at systemet gjøres økonomisk bærekraftig. Pensjonssystemet må stimulere til økt arbeidsinnsats. Pensjonssystemet må fortsatt sikre alle pensjonister en garantert minstepensjon.
- Gjennomføre tiltak for å bedre effektiviteten i økonomien. Regjeringen vil modernisere offentlig sektor med sikte på økt produktivitet, kvalitet og brukervennlighet og utvikle et mer effektivt skattesystem.
- Gå gjennom ulike former for næringsstøtte for å sikre at de faktisk gir en samfunnsøkonomisk gevinst, fjerne eller legge om miljøskadelige subsidier og utvikle avgiftssystemet for å sikre mest mulig riktig prising av ressursbruk, miljøbelastning og andre eksterne kostnader, sikre effektiv ressursbruk gjennom virksom konkurranse og utforme gode reguleringsystemer.
- Legge til rette for kvalitetsutvikling ved universitet og høyskoler gjennom kvalitetsreformen for høyere utdanning.
- Modernisere grunnutdanningen.
- I samarbeid med næringslivet, trappe opp norsk forskningsinnsats til minst gjennomsnittlig OECD-nivå. For å stimulere næringslivet til å satse mer på FoU, ble skattefradragssystemet for FoU utvidet til å gjelde alle bedrifter i 2003. I budsjettet for 2003 ble kapitalen i forskningsfondet økt med 3 mrd. kroner, i revidert budsjett ble fondet økt med ytterligere 1,8 mrd. kroner, slik at fondet nå er på 31,8 mrd. kroner.
- Styrke forskningen på bærekraftig utvikling. Norges forskningsråd har igangsatt et eget forskningsprogram for å styrke forskningen på rammebetingelser, virkemidler og styringsmuligheter for en bærekraftig utvikling.
- Styrke grunnforskningen blant annet gjennom fondet for nyskaping og innovasjon.
- Legge fram en plan for en helhetlig innovasjonspolitik i løpet av høsten 2003. Planen er konsistent med handlingsplanen for bærekraftig utvikling. Innovasjonens betydning for miljø, helse og utvikling er en av flere begrunnelser for en helhetlig innovasjonspolitik.
- Ta opp spørsmålet om etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond. Det regjeringsoppnevnte Graverutvalget la 25. juni 2003 fram en utredning om slike retningslinjer. Det tas sikte på å legge saken fram for Stortinget i Revidert nasjonalbudsjett 2004. Miljøfondet ble opprettet 31. januar 2001. Regjeringen vil evaluere fondet slik at det kan sees i sammenheng med eventuelle andre forslag om etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond i Revidert nasjonalbudsjett 2004.

6.5.7 Samiske perspektiver i miljø- og ressursforvaltningen

Rio-erklæringen slår fast at urfolk og deres samfunn har en vital rolle i forvaltning og utvikling av miljø på grunn av deres kunnskaper og tradisjonelle praksis. Den sier også at statene bør anerkjenne og støtte urfolks identitet, kultur og interesser, og gjøre dem til effektive deltakere i bestrebelsene for en bærekraftig utvikling. Sametingene i de nordiske landene tok et felles initiativ for å få fram urfolksperspektivet i Johannesburg, og det ble tilslutning til et eget punkt i slutterklæringen, hvor det står:

«we reaffirm the vital role of indigenous peoples in sustainable development.» Et særegent samisk perspektiv i arbeidet for bærekraftig utvikling er knyttet til ivaretagelse av tradisjonelle samiske næringer og samisk livsform. I Norge er urfolksperspektivet i miljøarbeidet blant annet søkt ivare tatt gjennom et eget samisk LA21-prosjekt. Prosjektet har bidratt til å høyne Sametingets ambisjoner på det miljøpolitiske området, til dels ved å integrere miljø og bærekraft som målsettinger i den ordinære virksomheten, og dels i form av konkrete forslag om oppfølging gjennom satsing på en urfolks-Agenda 21.

Regjeringens hovedmål

Regjeringen har som mål å bidra til en utvikling som sikrer integreringen av de samiske aspekter i politikken for bærekraftig utvikling, og utvikle konstruktive samarbeidsformer mellom Sametinget, sentrale miljøvernmyndigheter og regionale myndigheter og andre aktører i miljøvernarbeidet. Regjeringen ønsker en utvikling som vil være i pakt med de rettslige forpliktelsene som Norge har når det gjelder vern av det materielle grunnlaget for samisk kultur, bl.a. gjennom FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter og gjennom ILO-konvensjon nr. 169, hvor urfolks aktive deltakelse skal sikres også i prosesser som gjelder bærekraftig utvikling. Dette har vært en helt sentral føring i Regjeringens arbeid med forslag til Finnmarkslov som ligger i Stortinget til behandling.

Regjeringen vil:

- Der det er aktuelt i arbeidet med lover og regler, ta hensyn til samisk sedvane, tradisjon og interesser. I miljøvernarbeid og arbeid med verneverdigheter vil Regjeringen ta hensyn til samiske natur-, kulturminne- og kulturmiljøverdier og sedvaner, jf. St.meld. nr. 33 (2001–2002).
- Legge til rette for en utvikling i samiske områder hvor bruk av tradisjonell kompetanse og moderne teknologi går inn som en del av grunnlaget for økonomisk fornyelse, nyetableringer og fortsatt bosetting, og på en måte som sikrer bærekraftig utvikling. En målrettet satsing på kulturbasert næringsutvikling og et tettere samspill mellom næringsliv, FOU-miljøer og kultur må knyttes nært opp til en politikk for en bærekraftig utvikling.
- Vurdere å legge større deler av ansvaret for oppfølging av utviklingspotensialene til regionale politiske organer og Sametinget.
- At Sametingets rolle som premissleverandør i samepolitikken må gjenspeiles så vel i politikkutforming som i forvaltning av samiske interesser i miljø-, kultur- og distriktspolitikken.

- Se det som viktig å utvikle samarbeidsformer med Sametinget og andre samiske aktører som kan bidra til en utvikling av en samisk miljøforvaltning og en samisk miljøpolitikk. Tradisjonell samisk kultur-, natur- og klimakunnskap bør kunne aktiveres, kodifiseres og fornyes som del av denne prosessen.

6.6 Medvirkning og oppfølging

En bærekraftig utvikling krever deltaking og bidrag fra mange parter. Regjeringen ønsker å føre en politikk som oppmuntrer næringsliv, organisasjoner, forvaltning og den enkelte til å delta aktivt.

6.6.1 Næringslivets rolle i arbeidet for bærekraftig produksjon

I arbeidet for bærekraftig utvikling har næringslivet en helt sentral rolle. Næringslivets evne til innovasjon i retning av mer bærekraftige produksjonsprosesser og vilje til å ta sosialt ansvar vil til syvende og sist være avgjørende for om sentrale politiske målsettinger vil kunne oppnås. I denne forbindelse blir samspillet mellom internasjonale institusjoner, myndigheter og næringslivet viktig. Norge vil søke å stimulere dette samspillet, blant annet gjennom organer som Global Compact, ILO og Verdensbanken.

World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) er en særlig sentral aktør som har mange av de store internasjonale selskapene som medlemmer (deriblant Statoil, Norsk Hydro, Det norske Veritas, Storebrand m.fl.). NHO er WBCSDs representant i Norge. Dette er et samarbeid som forplikter selskapene som deltar til å stadig forbedre produksjonsprosessene i miljømessig gunstig retning og til å øke innsatsen for sosial og økonomisk utvikling der de investerer. Regjeringen ønsker gjennom denne handlingsplanen å legge et grunnlag for en mer aktiv dialog med WBCSD, både for å bidra til bredere internasjonalt gjennomslag og for å stimulere flere norske selskaper til å ta lærdom av de selskapene som internasjonalt ligger lengst framme. Blant annet ønsker Regjeringen å bidra til at WBCSD fokuserer enda sterkere på mulighetene for investeringer som kan bidra til mer effektiv fattigdomsreduksjon i de fattigste landene.

Regjeringen vil også føre en aktiv politikk for å bidra til at bedrifter utviser samfunnsansvar (Corporate Social Responsibility – CSR). Norge bør delta i relevante forhandlingsprosesser innenfor dette feltet. Norge har bl.a. inntatt en aktiv holdning til et internasjonalt initiativ for å fremme åpenhet omkring pengestrømmene mellom selskaper og verts-

land i petroleums- og mineralutvinningsindustrien. Også Statoil og Hydro er aktive i dette arbeidet. Norge vil videreføre støtten til FNs Global Compact.

Når det gjelder små- og mellomstore bedrifter, som norsk næringsliv hovedsakelig består av, bør det utvikles et sett bransjespesifikke indikatorer egnet til å demonstrere CSR-forbedringer over tid.

Myndighetene har en lang rekke miljøpolitiske og næringspolitiske virkemidler overfor næringslivet. Miljøvernpolitisk styrer en gjennom reguleringer og økonomiske virkemidler, samt ved å legge til rette for merinformasjon om produkter. Næringspolitisk styrer en også gjennom positive virkemidler som Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), SIVA, Norges Eksportråd, Norges forskningsråd og Statens veiledningskontor for oppfinnere.

Det er en sentral oppgave å utforme virkemidlene slik at de stimulerer næringslivet til å utnytte miljøutfordringer til vekst innenfor bærekraftige rammer. Forskning og innovasjon er en nøkkel til både verdiskaping og bærekraftig utvikling. Regjeringen viser i den sammenheng til sin plan for helhetlig innovasjonspolitik som vil bli lagt fram i høst. All erfaring viser at med klare og forutsigbare rammevilkår er industri og næringsliv i stand til å gjennomføre betydelige forbedringer i miljøeffektiviteten. Et norsk eksempel er ferrosilisium-industrien, som har klart å gjøre silisiumstøvet fra smelteprosessene til et høyteknologiprodukt, bl.a. som tilsetningsstoff til spesialsement. Treforedlingsindustrien omgjorde i løpet av 1980-årene bark, flis, cellulose-avlut fra avfalls- og utslippsproblemer til energikilder. Norsk industri klarer å hente ut betydelige enøk-gevinster, i løpet av 1995–2000 i alt 1100 GWh årlig. Bedrifter kan forbedre sin markedsposisjon ved å innføre miljøvennlige løsninger. ABBs sjøvannsscrubber for svovelrensing, Kværners vannrenseanlegg for treforedlingsindustri og ScanWafers 20 pst. verdensmarkedsandel for materiale til produksjon av solceller er norske eksempler på dette.

Myndighetenes overordnede og styrende virkemidler er nødvendige, men ikke tilstrekkelige for å få til en miljømessig forsvarlig næringsutvikling. Det ligger en stor miljøgevinst om alle innenfor næringslivet gjør det like godt som de beste bedriftene i sine segmenter. De støttende virkemidlene tar sikte på at flest mulig bedrifter bedrer sin innsats for å gjøre egen virksomhet miljøvennlig og bruker dette som et fortrinn i markedet. Virkemidler og ordninger, offentlige eller private, som på forskjellige måter supplerer de styrende og støttende virkemidlene er bl.a. miljøledelsessystemer (ISO 14001,

EMAS, Miljøfyrtårnprogrammet), miljørapportering etter regnskapsloven, miljømerking (som Svamenmerket) og miljøsertifisering. Global Reporting Initiative (GRI) utgjør et rammeverk for frivillig rapportering om økonomiske, miljømessige og sosiale resultater. GRI er en viktig mekanisme for å gjennomføre målet om bedrifters samfunnsansvar og rapporteringsreglene blir utprøvd i et økende antall av verdens største bedrifter.

Det er behov for at næringslivet øker bruken av miljøledelsessystemer og miljømerkeordninger, at de satser på miljøvennlig teknologutvikling, fokuserer mer på økodesign, miljøvennlig produktutvikling og industriell økologi og utvikler mulighetene for eksport av miljøteknologi og miljøvennlige løsninger.

Et virkemiddel for å stimulere til miljøvennlig næringsutvikling de siste årene har vært etableringen av og årlig støtte til GRIP senter for bærekraftig produksjon og forbruk. Det skal sørge for utvikling og spredning av metoder som forener økt verdiskaping med redusert miljøbelastning og ressursbruk. GRIP arbeider primært mot miljøproblemene og virksomhetene som ikke er direkte regulert gjennom de styrende virkemidlene. Deres hovedinnsatsområder har vært blant annet finansnæringsen, innkjøp, varehandel, bygg, reiseliv m.m.

Det er etablert ulike fora i næringslivet som arbeider med ulike tema innenfor miljøvernpolitikken. Birkebeinerlaugets bedriftsforsamlings Miljøutvalg (BBU) er et slikt forum. Medlemmer er enkeltbedrifter og konsulentselskaper med engasjement på feltet.

I arbeidet med denne handlingsplanen har både bedrifter enkeltvis og næringsorganisasjoner som NHO, HSH, FNH, Norges Rederiforbund og andre gitt verdifulle innspill. Dette gjelder ikke minst i forhold til det å skape bred medvirkning og effektiv oppfølging. Det er enighet mellom myndighetene og næringslivet om at arbeidet for bærekraftig utvikling krever både langsiktighet, et internasjonalt perspektiv og sterkere felles fokus mot konkrete utfordringer.

Næringslivet støtter bredt opp om videreføring av statssekretærutvalget for å forankre Regjeringens arbeid med bærekraftig utvikling, og er enig i at Finansdepartementet bør lede arbeidet. Videre forventes en god, løpende dialog med utvalget. Flere høringsinstanser stiller seg bak et forslag om at det bør nedsettes egne tiltaksgrupper med både offentlig og privat deltakelse for å arbeide med konkrete utfordringer av høy prioritet. Dette er et godt forslag som vil bli fulgt opp. Det vil være naturlig at også representanter for frivillige organisasjoner, fagbevegelse og forskning deltar.

Gjennom videreføring av dialogen med næringslivet etter at handlingsplanen er lagt fram vil de spesifikke temaene for slike tiltaksgrupper bli nærmere vurdert og drøftet.

6.6.2 Lokalforvaltningens rolle og Lokal Agenda 21

Kommunene har et viktig ansvar på mange miljøområder knyttet blant annet til arealplanlegging, avfall, avløpsrensing og energi. Kommunene er både tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere og demokratiske organer og er viktige partnere i prosessen for bærekraftig utvikling. Lokal Agenda 21 kopler en global strategi for bærekraftig utvikling med lokalt engasjement. I denne sammenheng er lokale myndigheter ikke først og fremst myndighetsutøver eller tjenesteprodusent, men partner og initiativtaker til samarbeidsprosjekter med næringsliv og organisasjoner. Regjeringen vil styrke kommunenes muligheter til å fylle denne rollen som lokal samfunnsaktør. Miljøverndepartementet støtter i denne sammenheng et nasjonalt prosjekt i regi av Kommunenes Sentralforbund for å integrere miljøvern og bærekraftig utvikling i opplæringen av nye folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner. Det gis også støtte til et eget utviklingsprogram for grønne innkjøp i kommunesektoren.

Regjeringen legger opp til å styrke lokaldemokratiet og det kommunale handlingsrommet, gjennom vekst i de frie inntektene, samt innlemming av en rekke øremerkede tilskudd og reduksjon i detaljstyringen av kommunesektoren. Gjennom det økte handlingsrommet som Regjeringen legger opp til gis kommunene større mulighet til å gripe fatt i de utfordringer man står overfor lokalt – og det åpner i større grad for lokalt tilpassede løsninger, blant annet innenfor arbeidet med en bærekraftig utvikling. Det styrker også kommunes muligheter til å inngå i ulike partnerskap lokalt.

Regjeringen mener at avgjørelser bør fattes så nært dem det angår som mulig, og arbeider derfor for å styrke lokaldemokratiet. I St.meld. nr. 19 (2001–2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*, foreslo Regjeringen at ansvaret for en rekke miljø- og landbruksoppgaver skal overføres til kommunene, noe Stortinget gav sin tilslutning til. Det vil øke det lokale handlingsrommet for å finne gode løsninger knyttet opp mot lokale bærekraftsutfordringer.

Hensynet til kommunenes miljøvernoppgaver, samt til særskilte utfordringer knyttet til landbruk, er med virkning fra 2004 innarbeidet som kriterium ved fordeling av midler gjennom rammetilskuddet og skjønnstilskuddet. Fylkesmennene bør se

skjønnstilskuddet i sammenheng med andre distrikts- og regionalpolitiske virkemidler med sikte på å stimulere til bærekraftig verdiskaping lokalt og regionalt.

Lokal mobilisering og forankring av miljøvernpolitikken er nødvendig for å bidra til bedre måloppnåelse i forhold til nasjonale og internasjonale miljømål, og for å sikre miljøkvaliteter som har betydning for helse, trivsel og velferd. Regjeringen vil styrke det kommunale miljøvernarbeidet ved å gi kommunene økt ansvar, større frihet og flere virkemidler for å ivareta miljøvernoppgaver av lokal karakter.

Kommunene er på forurensningsfeltet blant annet gitt myndighet etter ny forskrift om lokal luftkvalitet. Innenfor naturforvaltningen har kommunene fått økt ansvar blant annet innenfor viltforvaltning. Overføring av nye miljøvernoppgaver samt økt ansvar og myndighet til kommunene vil skje gradvis i perioden fram til 2005. For å tydeliggjøre kommunenes handlingsrom vil det bli utarbeidet en oversikt på nett over fordeling av myndighet og ansvar på miljøvernområdet.

For å få best mulig lokal tilpasning av de nasjonale virkemidlene i landbruket, ønsker Regjeringen å legge til rette for at kommunene i større grad kan bli en aktiv landbrukspolitisk aktør, gjennom desentralisering av mer myndighet og ansvar for gjennomføringen av landbrukspolitikken. Målet er å stimulere til lokal forankring, forståelse og aksept for viktige landbrukspolitiske målsettinger. Økt myndighet og ansvar til kommunene vil samtidig gi større nærhet til borgerne og brukerne slik at den enkelte næringsutøver også gis større mulighet og anledning til å påvirke egen utvikling.

Etter Stortingets behandling av St.meld. nr. 19 (2001–2002), skal alle saker etter konsesjonsloven, skogloven (unntatt avgjørelsesmyndighet knyttet til verneskoggrensene), delingssaker etter jordloven og avgjørelsesmyndighet for investeringsvirkemidlene under Landbrukets utviklingsfond (miljørettede virkemidler og virkemidler til skogordninger) med virkning fra 1. januar 2004 overføres til kommunene. Landbruksdepartementets oppfølging av stortingsmeldingen er en sentral del av den kommunerettede satsingen på landbruksområdet, og gjennomføres i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund og Kommunal- og regionaldepartementet. I tillegg ble det i årets jordbruksavtale enighet om å flytte en rekke miljørelaterte virkemidler ut av avtalen, over til statsbudsjettet, og delegere midlene til fylker og kommuner for en friere bruk etter regionale og lokale behov.

Arbeidet med Lokal Agenda 21 er forankret i St.meld. nr. 58 (1996–97) «*Miljøvernpolitikk for en*

bærekraftig utvikling – Dugnad for framtida». Her ble Lokal Agenda 21 gjort til én av Regjeringens fire satsinger i miljøvernpolitikken, både som en oppfølging av Agenda 21 fra Rio-konferansen i 1992, og av programmet «Miljøvern i kommunene». Et eget nasjonalt stimuleringsprogram for Lokal Agenda 21 er gjennomført i perioden 1997–2002. Gjennom Fredrikstad-erklæringen i 1998 forplikter kommunene seg til å arbeide for en bærekraftig utvikling gjennom Lokal Agenda 21. Samtlige fylker, mer enn to tredjedeler av kommunene og en rekke organisasjoner har sluttet seg til erklæringen.

Kommunenes Sentralforbund har vært en viktig samarbeidspartner i gjennomføringen av stimuleringsprogrammet. KS ønsker å bidra aktivt i kommunesektorens arbeid med bærekraftig utvikling, og spesielt knytte dette opp til videreutvikling av kommunesektorens rolle som samfunnsutvikler. Som ledd i arbeidet med handlingsplanen identifiserer KS tiltak/initiativ som kommunesektoren selv har ansvar for og tiltak knyttet til utvikling av samarbeidet/relasjonen stat og kommune. Regjeringen vil bidra til å bedre rammebetingelsene for dette arbeidet gjennom fortsatt dialog med KS, blant annet gjennom konsultasjonsordningen.

Miljøverndepartementet gir også støtte til et utviklingsprogram i regi av Stiftelsen Idébanken, der målet er å formidle gode eksempler på ambisiøse lokale satsinger i Lokal Agenda 21-arbeidet. Programmet skal etter planen avsluttes med en nasjonal formidlingskonferanse i 2005.

Gjennom Lokal Agenda 21 er det utviklet en økende erkjennelse av at miljøvernpolitikken er et ansvar og en utfordring som aktørene i kommunene må gå sammen om. De samarbeidsrelasjoner som er etablert gjennom Lokal Agenda 21-arbeidet i Norge utgjør et viktig fundament når nye miljøvernpolitiske oppgaver skal legges til kommunene. For statlige myndigheter er det en særlig utfordring å identifisere og gjennomføre endringer som vil gi en bedre samordning og helhet på statlig nivå. Det er også en betydelig utfordring å sette de mange lokale initiativ inn i en større nasjonal sammenheng.

Regjeringen er opptatt av å se hvordan planverktøyet gjennom plan- og bygningsloven i sterkere grad kan brukes for å ta et bærekraftsansvar lokalt ved å legge til rette for et utbyggingsmønster som reduserer transportbehovet, sikrer landbruks-, natur- og friluftsområder mot unødig nedbygging og skaper gode bomiljøer. Planlegging av løsninger for fornybar energi vil også være et viktig tema framover. Kommunene bør også i større grad enn i dag inngå avtaler med lokalt næringsliv, f. eks i forhold til transportløsninger, for å fremme et mer bærekraftig lokalsamfunn.

Flere av høringsinstansene er opptatt av at det opprettes et «Agenda 21-fond» til støtte for lokale og regionale initiativ for en bærekraftig utvikling. Det pekes også på behovet for et kraftfullt nasjonalt kompetansesenter for å forsterke informasjons- og kunnskapsspredningen om bærekraftig utvikling.

Det er Regjeringens syn at eksisterende ressurser og kompetansemiljøer bør utnyttes så langt som mulig. For å forsterke gjennomslagskraften, øke formidlingsevnen og optimalisere ressursbruken vil Regjeringen legge opp til økt samarbeid mellom flere av virksomhetene som i dag mottar støtte til informasjon og kompetanseformidling om miljøvennlig produksjon og forbruk over Miljøverndepartementets budsjett.

Lokal Agenda 21-prosjekter og folk-til-folk-samarbeid mellom Nord og Sør bør utnyttes sterkere til å øke forståelsen for utviklingslandenes utfordringer og nødvendigheten av bærekraftige produksjons- og forbruksmønstre i vårt eget land. For å gjøre det lettere å gjennomføre småskala-samarbeidsprosjekter mellom kommuner i Norge og lokalsamfunn i sør, vil Regjeringen styrke koordineringen av denne virksomheten, hvor NORAD og KS trekkes aktivt inn. Vennskap Nord-Sør, Fredskorpset og andre relevante miljøer bør også trekkes inn i dette samarbeidet. En slik innsats vil bli finansiert med bistandsmidler.

6.6.3 De frivillige organisasjonenes rolle

Bred deltakelse i politikktutforming er et sentralt virkemiddel for bærekraftig utvikling. Miljøorganisasjonene er viktige bidragsytere når det gjelder å sette fokus på miljøproblemer, skape debatt og oppnå større gjennomslag for miljøvern i samfunnet. En forutsetning for at organisasjonene skal kunne fylle sin rolle, er god tilgang på informasjon og mulighet til å delta i beslutningsprosessene. Dette er nedfelt i Århuskonvensjonen og i den nye loven om miljøinformasjon.

Norge har vært foregangsnaasjon og pådriver for økt medvirkning fra ikke-statlige organisasjoner i det internasjonale miljøvern-samarbeidet. Det er en tradisjon å ha representanter for organisasjonene med i de nasjonale delegasjonene ved større FN-konferanser.

Nasjonalkomiteen for internasjonale miljøspørsmål (NIM) er Regjeringens faste organ for dialog med ikke-statlig sektor når det gjelder globale miljøspørsmål. NIM ledes av miljøvernministeren, og har representanter fra åtte andre departementer foruten næringslivets og arbeidstakernes organisasjoner, forbruker- og kvinneorganisasjoner, urbefolkningen, kommunene, forskning og frivillige mil-

jø- og utviklingsorganisasjoner. Organisasjonene dannet nettverket Forum for Utvikling og Miljø (ForUM) etter Rio for å følge opp gjennomføringen av Agenda 21. ForUM har ca. 60 tilsluttede organisasjoner og finansieres i hovedsak av Utenriksdepartementet og Miljøverndepartementet.

Norske frivillige organisasjoner spiller også en viktig rolle i utviklingssamarbeidet, både som dialogpartner og i gjennomføringen av konkrete utviklingstiltak. Denne viktige delen av virksomheten bidrar både til å styrke det sivile samfunn i utviklingslandene, og til å sikre god forankring av vår utviklingspolitikk i norske kompetansemiljøer. En betydelig del av innsatsen er rettet mot å fremme bærekraftig utvikling.

Den norske kirke og en rekke kirkelige organisasjoner har et bredt og konkret engasjement for å fremme bærekraftig utvikling gjennom utviklingsarbeid i land i Sør og gjennom arbeidet for å øke miljøbevisstheten her hjemme. Det fokuseres blant annet på hvordan endringer i enkeltmenneskers forbruk kan bidra til bærekraftig utvikling.

I det regionale og bilaterale samarbeid i nordområdene og Øst-Europa samarbeider Miljøverndepartementet med miljøvernorganisasjoner som har engasjert seg i disse områdene og gir økonomisk støtte til organisasjonenes miljøprosjekter, særlig i Nordvest-Russland.

Som en konsekvens av EØS-avtalen gjennomfører Norge store deler av EUs miljøregelverk i norsk rett. Regjeringen ser positivt på at norske organisasjoner følger med på utviklingen av EUs miljøpolitikk og at de deltar gjennom sine paraplyorganisasjoner for å påvirke denne. Miljøverndepartementet har gjennom en hjemmeside for EU/EØS-saker lagt til rette for aktiv deltakelse fra organisasjonene gjennom å gjøre relevant informasjon lett tilgjengelig på et tidlig tidspunkt. Videre er det gitt økonomisk og faglig støtte til et kompetanseprosjekt om Norge og EU for norske miljøorganisasjoner.

Organisasjonene bidrar aktivt til å spre informasjon, øke miljøbevisstheten og engasjementet på en rekke områder som friluftsliv, kulturminner, biologisk mangfold, avfall og gjenvinning. Også de nasjonale organisasjonene er sterkt engasjert i arbeidet med Lokal Agenda 21. Samarbeid og støtte fra organisasjonene er viktig for den lokale satsingen. Det var relativt ulike synspunkter blant frivillige organisasjoner om utkastet til handlingsplan. Mange stilte seg positive til hovedtrekkene i planen. Flere miljøorganisasjoner mente at planen burde vært mer ambisiøs og målrettet.

Regjeringen vil invitere organisasjonene til medvirkning i gjennomføringen av Nasjonal Agenda 21 og vektlegger organisasjonenes og det lokale

næringslivs rolle i arbeidet med Lokal Agenda 21. Regjeringen vil videre fremme aktiv deltakelse for organisasjonene i viktige globale og regionale prosesser for bærekraftig utvikling og legge til rette for norske og internasjonale organisasjoners prosjektarbeid og nettverkssamarbeid. Det legges også opp til å utvikle et nytt og utvidet kompetanseprosjekt om et bærekraftig Norge og EU.

6.6.4 Miljøinformasjon, den enkeltes rolle og bærekraftig forbruk

Mange forhold virker inn når konsumenten velger mellom ulike tjenester og produkter i markedet, og individer vektlegger forhold og egenskaper ved produkter og tjenester ulikt. I mange tilfeller kan det være vanskelig og tidkrevende å finne ut hvilke miljøbelastninger bruk og framstilling av et enkelt produkt/tjeneste medfører. Grønne skatter og avgifter er med på å sette en pris på miljøkostnadene som oppstår ved produksjon og forbruk av det enkelte produkt/tjeneste, og bidrar bl.a. til at produkter/tjenester som gir opphav til miljøbelastninger blir dyrere enn produkter som i mindre grad gir opphav til miljøbelastninger. I de aller fleste tilfeller er pris et viktig kriterium i konsumentens valg mellom ulike produkter. Flere konsumenter vil derfor velge produkter som er mindre miljøbelastende når grønne skatter innføres. Bruk av økonomiske virkemidler egner seg derfor godt til å vri forbruket mot produkter som gir opphav til relativt små miljøbelastninger, selv om den enkelte konsument ikke gjør produktvalg ut ifra en vurdering av ulike produkters miljøbelastning.

Miljømerking har til hensikt å gi konsumenten en mulighet til å velge ut fra miljøhensyn. De siste årene har det kommet en rekke ulike miljømerkeordninger både i Norge og i andre land. Allerede i 1989 besluttet Nordisk Ministerråd å innføre en felles, offisiell miljømerking i Norden, Svanen. Stiftelsen Miljømerking i Norge ivaretar forpliktelsene vi har etter den fellesnordiske miljømerkeordningen. Etter avtale med Barne- og familiedepartementet forvalter stiftelsen også forpliktelsene som følger av EUs miljømerkeordning. Barne- og familiedepartementet gir årlig et økonomisk tilskudd til stiftelsens arbeid. Miljømerking gir i første rekke konsumenter som foretrekker produkter og tjenester som er framstilt på en mer miljøvennlig måte enn det som følger krav fra myndigheter en mulighet til å lett å identifisere slike produkter. Mens grønne skatter har til hensikt å påvirke valget av miljøvennlige produkter/tjenester gjennom priser, synliggjør miljømerking at produktet/tjenesten er blant de minst miljøbelastende innen sin kategori.

Retten til miljøinformasjon er gitt et særlig vern i grunnloven. For å styrke denne retten fremmet Regjeringen høsten 2002 forslag til ny lov om rett til miljøinformasjon. Loven ble vedtatt av Stortinget i vårsesjonen, og gjorde det mulig for Norge å ratifisere Århus-konvensjonen av 1998 i mai 2003, men loven går på flere områder lenger enn hva som er nødvendig for å oppfylle konvensjonen. Loven inneholder regler om allmennhetens rett til å få informasjon på forespørsel fra offentlige myndigheter og offentlige og private virksomheter. Loven forplikter videre offentlige forvaltningsorganer på alle nivåer til å gjøre oversiktsinformasjon om miljøtilstanden og miljøforhold innen for sine respektive ansvarsområder allment tilgjengelig. Allmennhetens rett til å få miljøinformasjon hos offentlige organer styrkes ved særskilte innsyns- og saksbehandlingsregler som går lenger enn offentlighetsloven. De som driver virksomhet i offentlig og privat sektor, får etter loven plikt til å besitte kunnskap om forhold i egen virksomhet som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet, og allmennheten har rett til å få miljøinformasjon direkte fra virksomhetene. Loven gir også nye rettigheter mht. miljøinformasjon om produkter. Videre gir loven regler for hvordan allmennheten skal sikres deltakelse og innflytelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet.

Regjeringen vil sikre at det gis mer miljøinformasjon om produkter og tjenester gjennom samhandling mellom myndigheter, organisasjoner og næringsliv. Spesielt vil Regjeringen vurdere hvordan de ulike aktørene i et mer forpliktende samarbeid med næringslivsorganisasjoner kan bidra til at det gis mer informasjon om produkter og tjenester, både på forbrukernivå (som enkel standardisert miljøinformasjon) og på profesjonelt nivå (som standardiserte miljøvaredeklarasjoner). Slik informasjon er avgjørende for at forbrukeren skal kunne ta hensyn til miljø og bærekraftighet ved innkjøp og forbruk.

6.6.5 Oppfølging av handlingsplanen

Arbeidet med Nasjonal Agenda 21 representerer et viktig skritt i det langsiktige arbeidet for bærekraftig utvikling. Blant viktige tema i oppfølgingen er:

- Forankringen av det videre arbeidet med bærekraftig utvikling i sentralforvaltning og i styringsdokumenter.
- Samarbeid og dialog mellom sentrale myndigheter, næringsliv, organisasjoner og lokalforvaltning.
- Videreutvikling av et indikatorsett som kan belyse sentrale trekk i utviklingen, gjennomføring av analyser av utviklingen i indikatorene og or-

ganisering av arbeidet slik at denne informasjonen kan nå bredt ut.

- En informasjonsstrategi for å trekke flere med i arbeidet for bærekraftig utvikling.

Et sentralt formål med Nasjonal Agenda 21 er at den skal bidra til bedre koordinering og mer effektiv politikk for bærekraftig utvikling. Handlingsplanen er koordinert med, og bygger på, ulike eksisterende planer og strategier og vil slik bidra til en bedret integrasjon av politikken framover. Handlingsplanen skal i første rekke følges opp i de enkelte departementers meldinger og proposisjoner som omhandler konkrete politikklforslag knyttet til bærekraftig utvikling. Dette vil bidra til at arbeidet med bærekraftig utvikling i årene framover blir en integrert del av de sentrale politiske prosessene. På miljøområdet vil handlingsplanen følges opp i *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. For å sørge for god koordinering mot hovedlinjene i Regjeringens økonomiske politikk, vil Regjeringens arbeid for å følge opp handlingsplanen omtales i det årlige nasjonalbudsjettet og i langsiktige plandokumenter.

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.

Arbeidet med bærekraftig utvikling har en langsiktig horisont. Analysene som arbeidet med bærekraftig utvikling baserer seg på, må også ha en tilstrekkelig lang horisont for å legge et godt grunnlag for handling i dag. Tidshorisonten for konkrete politiske mål vil avhenge av ulike faktorer, bl.a. internasjonale forpliktelser og mål som det internasjonale samfunnet har satt seg. Tusenenårsmålene har tallfestede mål for 2015.

På sentrale områder har planen konkrete mål og indikatorer. For å vurdere om en nærmer seg målene er det avgjørende å ikke bare ha indikatorer for historisk utvikling, men også ha en begrunnet oppfatning av utviklingen framover. Som et ledd i oppfølgingen av handlingsplanen vil det derfor presenteres framskrivninger med konsistente analyser av utviklingen i økonomi og miljø.

Handlingsplanen presenterer et begrenset sett av foreløpige indikatorer på områder som er sentrale for bærekraftig utvikling. Det vil i løpet av høsten 2003 bli nedsatt et utvalg som vil arbeide videre med å utvikle indikatorer. Med utgangspunkt i utvalgets tilrådning vil det bli etablert et mer kom-

plett sett av indikatorer. Mange høringsinstanser uttrykte et sterkt ønske om å delta i arbeidet med indikatorene.

Det vil bli utarbeidet årlige rapporter knyttet til utviklingen i indikatorene. Rapportene som vil bli sendt på åpen høring, vil kunne bli et viktig bidrag i oppfølging av handlingsplanen gjennom å bidra til å belyse utviklingen og skape oppmerksomhet rundt arbeidet med bærekraftig utvikling. Dette er også en viktig del av informasjonsstrategien for bærekraftig utvikling.

Arbeidet med bærekraftig utvikling må forankres politisk, organisatorisk og budsjettmessig, slik at det foreligger klare ansvarsforhold for oppfølgingen. Ulike land har på dette området valgt forskjellige løsninger. Mens enkelte land har knyttet dette ansvaret til regjeringssjefens kontor, har andre land lagt det til et departement eller et utvalg av departementer.

Arbeidet med den nasjonale handlingsplanen har vært ledet av statssekretærutvalget for Nasjonal Agenda 21. Utvalget har vært ledet av Finansdepartementet og har ellers bestått av representanter fra Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet, Utenriksdepartementet/Utvikling og Statsministerens kontor. Et slikt statssekretærutvalg, som dekker sentrale politikkområder knyttet til bærekraftig utvikling har vært en hensiktsmessig måte å politisk forankre arbeidet med handlingsplanen. I utkastet til handlingsplan ble det nevnt at en mulighet for å forankre det videre arbeidet med bærekraftig utvikling ville være å videreføre statssekretærutvalget. Denne løsningen fikk stor støtte blant høringsinstansene.

Regjeringen vil videreføre statssekretærutvalget ledet av Finansdepartementet. Utvalget vil bidra til oppfølgingen av handlingsplanen, ha ansvar for oppfølgingen når det gjelder indikatorer og være adressat for den årlige rapporten om utviklingen i indikatorene. Statssekretærutvalget vil bidra til å koordinere politikken for bærekraftig utvikling på tvers av departementer og politikkområder. Utvalget vil også ha en sentral rolle i myndighetenes dialog med ulike aktører. Regjeringen vil gjennom statssekretærutvalget invitere til dialog omkring trender og hovedutfordringer i forbindelse med de årlige rapportene om utviklingen i indikatorsettet. I denne sammenheng vil utvalget ønske velkommen forslag til hvordan negative trender kan snus og hvordan positive trender kan videreføres og forsterkes.

Statssekretærutvalget vil vurdere nye tiltak som er foreslått i høringsrunden og kanalisere forslagene til det enkelte departement. For øvrig vil statssekretærutvalget støtte det enkelte fagdepartement med å følge opp handlingsplanen på sine områder.

Hvert departement vil i denne sammenheng være ansvarlig for den direkte dialogen med samfunnsaktører på sitt område.

En viktig del av oppfølgingen vil være å videreutvikle møteplasser mellom ulike aktører i arbeidet for bærekraftig utvikling, staten, kommuner, næringsliv og organisasjoner. Hvilke nye møteplasser som er påkrevd, må ses i lys av hva som i dag kan være udekkete behov. Det kan dreie seg om faste konferanser, nasjonale og lokale fora og fora som tar opp viktige deler av arbeidet med bærekraftig utvikling. Det vil legges opp til en dialog med lokalforvaltning, næringsliv og organisasjoner for å finne fram til egnede fora for kontakt.

Skolen vil ha en viktig rolle å spille når det gjelder å øke kunnskapen om bærekraftig utvikling. Opplæring i de komplekse sammenhengene knyttet til miljø og utviklingsspørsmål bør ha en viktig plass i opplæringen, og være forankret i læreplanene på alle trinn. Nettverk for miljølære er et hjelpemiddel som gir skolen støtte til slik opplæring. Hovedaktiviteten for elevene er undersøkelser i lokalmiljøet knyttet til biologisk mangfold, arealbruk, kulturminner, luft- og vannforurensning og deltakelse i kildesortering og avfallsgjenvinning mv. Oppgavene blir satt i et større globalt perspektiv. Læringsarbeidet er et tilskudd til det lokale Agenda 21-arbeidet.

Regjeringen vil utfordre kommuner, næringsliv og organisasjoner til å konkretisere hvordan ulike samfunnsaktører kan gi sine bidrag til en bærekraftig utvikling gjennom en partnerskapsstafett, der aktørene gjennom å vise til hvilken innsats man selv vil mobilisere utfordrer andre til å «gjøre det samme». Et formål med slike partnerskap bør være å fremme samarbeid på tvers av vante strukturer og utløse miljøforbedringer.

For å trekke befolkningen med i arbeidet med bærekraftig utvikling presenterer Regjeringen her en strategi for informasjonsarbeidet knyttet til bærekraftig utvikling. Dette ble allerede varslet i den nasjonale strategien for bærekraftig utvikling som ble lagt fram i august 2002. Informasjonsstrategien er et viktig virkemiddel for å involvere flere i arbeidet med bærekraftig utvikling, og ikke minst for å kunne øke kunnskap, gi kompetanse og gjennom det endre adferd og handlingsmønstre hos alle aktører.

En bærekraftig utvikling forutsetter at alle deler av samfunnet bidrar med bærekraftige valg, beslutninger og handlinger. Det er derfor et viktig mål å øke kunnskap og bevissthet i samfunnet generelt om temaet bærekraftig utvikling og å involvere målgrupper spesielt i arbeidet for bærekraftig utvikling. Informasjon må vurderes i sammenheng med

andre virkemidler som lover, regler og økonomiske tiltak.

Fem sentrale prinsipper ligger til grunn for kommunikasjonsstrategien. Prinsippet om kommunikasjon innebærer dialog med målgruppene. Prinsippet om aktiv informasjon skal sikre at sluttbruker får relevant informasjon og at staten er føre-var i forhold til dette. Helhetsprinsippet innebærer at informasjon om bærekraftig utvikling fremstår helhetlig, og gjenkjennelig uavhengig av hvilken myndighet som er avsender. Linjeprinsippet innebærer at resultatansvar knyttes til ansvaret for å vurdere informasjonsbehov og for å sette i gang tiltak. Kommunikasjonsarbeidet bør derfor planlegges og utføres som en integrert del av oppgaveløsningen. Prinsippet om informasjon som lederansvar innebærer at ledelsen har ansvar for å sikre et profesjonelt informasjonsarbeid, bruker informasjon som strategisk styringsredskap og integrerer informasjon i styringsdokumenter m.m.

Kommunikasjonsarbeidet bør være løpende. Hvert departement har et sektoransvar for å integrere miljøsinn på egne områder, herunder kommunikasjonstiltak. Det er over skissert hvordan det videre arbeidet er tenkt mht forankring i sentralforvaltning og styringsdokumenter. Kommunikasjonsarbeidet skal knyttes nært opp til dette arbeidet, til årlig rapportering om status i arbeidet for bærekraftig utvikling og den videre behandling i statssekretærutvalget og i Regjeringen.

Ansvarlig sektor må foreta analyser for å fordele roller og ansvar mellom de forskjellige aktørene som til nå har engasjert seg i handlingsplanen. I noen tilfeller er det departementene, andre ganger er det mest hensiktsmessig å involvere andre samarbeidspartnere og videreformidlere, som f.eks bistands- eller miljøorganisasjoner, næringslivsorganisasjoner, forbrukerorganisasjoner, Kommunenes sentralforbund, Lokal Agenda-nettverket mm. Det skal beskrives hvem som har ansvar for å oppnå resultater, hvilket mandat de ulike ansvarsområdene har og hvordan arbeidet er tenkt organisert. Ansvar for utvikling og iverksetting av kommunikasjonstiltak må være klart definert. Strategiene som lages på de enkelte områder skal være formulert kortfattet og enkelt, med tanke på at de skal ligge til grunn for planlegging og operative valg på flere nivå og områder.

I høringsuttalelsene ble arbeidet med en informasjons- og kommunikasjonsstrategi gitt høy prioritet av svært mange organisasjoner og høringsinstanser. Et gjennomgående synspunkt var at informasjonen måtte være konkret og målrettet, og ikke komme i form av generelle kampanjer. Dette er fullstendig i samsvar med Regjeringens opplegg for å knytte informasjonsarbeidet nært til oppfølgingen av handlingsplanen, med årlig rapportering, diskusjon og videreutvikling av planen. Informasjonsarbeidet vil på denne måten naturlig knyttes til de konkrete miljøtrusler og andre bærekraftutfordringer, til gjennomføring av de nasjonale målene, og til hva de forskjellige samfunnsaktører, organisert og enkeltvis, kan gjøre. En lang rekke organisasjoner viste stor interesse og iver etter å delta aktivt i arbeidet med informasjon, noe som er helt i tråd med Regjeringens ønske om å involvere organisasjoner, andre samarbeidspartnere og aktører i informasjonsarbeidet, både overfor egne medlemmer og overfor andre målgrupper og brukere.

Den enkelte sektoransvarlige skal beskrive hvilke konkrete mål man skal legge opp arbeidet etter, og hvordan milepæler skal vurderes og resultater evalueres. Målene bør være observerbare. Dette må sees i sammenheng med videreutvikling av et indikatorsett som kan belyse sentrale trekk i utviklingen.

En kommunikasjonsstrategi bør utvikles med sikte på bruk av tilgjengelige kanaler. Internett har vist seg som et effektivt medium, og det kan det være hensiktsmessig å utvikle/videreutvikle en internettportal for nasjonal agenda og hvor ulike målgrupper kan gå inn å hente informasjon etter behov, hvor man kan sikre dialog mellom de forskjellige målgrupper og hvor man kan finne lenker til andre relevante nettsteder. Som en videreføring av de allerede avholdte konferanser kan det være aktuelt å holde årlige konferanser med bred deltakelse om bærekraftig utvikling.

Finansdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Finansdepartementet av 3. oktober 2003 om Nasjonalbudsjettet 2004 blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1

Ny vurdering av framvoksende aksje- og obligasjonsmarkeder

Brev fra Norges Bank til Finansdepartementet 6. februar 2003

1 Bakgrunn

I brev datert 20.09.2002 ber Finansdepartementet Norges Bank om å vurdere om Statens petroleumsfonds landliste bør utvides til flere land. Vurderingen skal omfatte både framvoksende aksje- og obligasjonsmarkeder.

Framvoksende aksjemarkeder er analysert i flere brev fra Norges Bank til Finansdepartementet¹. På bakgrunn av rådene fra Norges Bank ble landlisten for aksjeinvesteringer utvidet med Brasil, Mexico, Hellas, Tyrkia, Taiwan, Sør Korea og Thailand fra 1. januar 2000. Med unntak av Thailand, ble de samme landene inkludert i referanseindeksen for aksjeporteføljen fra 1. februar 2001. Hellas er senere omklassifisert fra et framvoksende marked til et utviklet marked. I 2002 inngår dermed 6 framvoksende aksjemarkeder i fondets investeringsunivers, og 5 markeder i referanseindeksen. Disse 5 markedene utgjorde i alt 1,7 % av den strategiske referanseindeksen for aksjer ved utgangen av 2002. Universet av framvoksende aksjemarkeder defineres som de 29 markeder som inngår i en av de globale indeksene for framvoksende markeder².

Forvaltningsmandater for framvoksende obligasjonsmarkeder har tradisjonelt vært konsentrert om obligasjoner utstedt av nasjonalstater eller andre utstedere fra land klassifisert som framvoksende markeder, men utstedt i amerikanske dollar eller en annen internasjonal valuta. Referanseindeksen for obligasjoner ble utvidet fra 1. februar 2002 til å omfatte alle typer utstedere med minimum «investment grade» kredittrating. Som følge av denne utvidelsen er utstedere fra land klassifisert som framvoksende marked med godkjent kredittrating kommet med i fondets investeringsunivers og referanseindeks. Disse utstederne utgjør omlag 0,9 % av referanseindeksen, og er i all hovedsak nasjonalstater. Investeringer i obligasjoner utstedt i et framvoksende markeds valuta har vært mindre vanlig blant internasjonale fondsforvaltere. Fram til nå har

slike investeringer ikke vært tillatt i Petroleumsfondet. I dette brevet vurderes hvorvidt det bør åpnes for slike investeringer i referanseindeks og investeringsunivers. Det forutsettes at en eventuell utvidelse skal skje innenfor gjeldende krav til kredittrisiko. I likhet med framvoksende aksjemarkeder, defineres mulighetsområdet til de lokale markeder som inngår i minst en av de vanlige globale indeksene³.

2 Kriterier for å vurdere en utvidet landliste

Vurderingene av nye framvoksende markeder i dette brevet vil baseres på den metoden for markedsseleksjon som er dokumentert i tidligere brev til Finansdepartementet. Dette betyr at det ved vurdering av utvidelse av landlisten vil legges vekt på tre forhold:

- Markedene må være åpne for utlendinger, ha en lovgivning som beskytter investorenes rettigheter, og tilfredstille visse minstekrav til
 - oppgjørssystemer
 - størrelse
 - likviditet
- Det må forutsettes en viss grad av politisk og makroøkonomisk stabilitet i de landene en investerer i for å begrense landrisikoen
- En må også vurdere virkningen av å inkludere nye land på Petroleumsfondets avkastning og risiko.

I undervedlegg 1 presenteres oppdaterte tall for de indikatorer som er presentert i tidligere brev om framvoksende aksjemarkeder. I samme undervedlegg er også andre indikatorer som søker å måle kvalitet på lovgivning og oppgjørssystemer i framvoksende aksjemarkeder presentert. Alle framvoksende aksjemarkeder som er definert som investerbar i minst en av de store globale aksjeindeksene er tatt med i gjennomgangen.

¹ 16. mars 1999, 26. august 1999 og 30. august 2000.

² FTSE all-world, Salomon Smith Barney World Equity Index, MSCI world eller S&P/IFC Investable Index

³ Slike indekser leveres for eksempel av JP Morgan, Salomon Smith Barney, Merrill Lynch, MSCI og Lehman Brothers.

Indikatorerne som er benyttet for å vurdere de enkelte markeders oppgjørssystemer, og politisk/makroøkonomisk stabilitet, er hentet fra eksterne kilder. Disse søker å måle forhold av finansiell betydning for internasjonale investorer. Det medfører at mulige signaleffekter ved å åpne for investeringer i de enkelte land, og andre spørsmål av politisk karakter, ikke er vurdert i dette brevet.

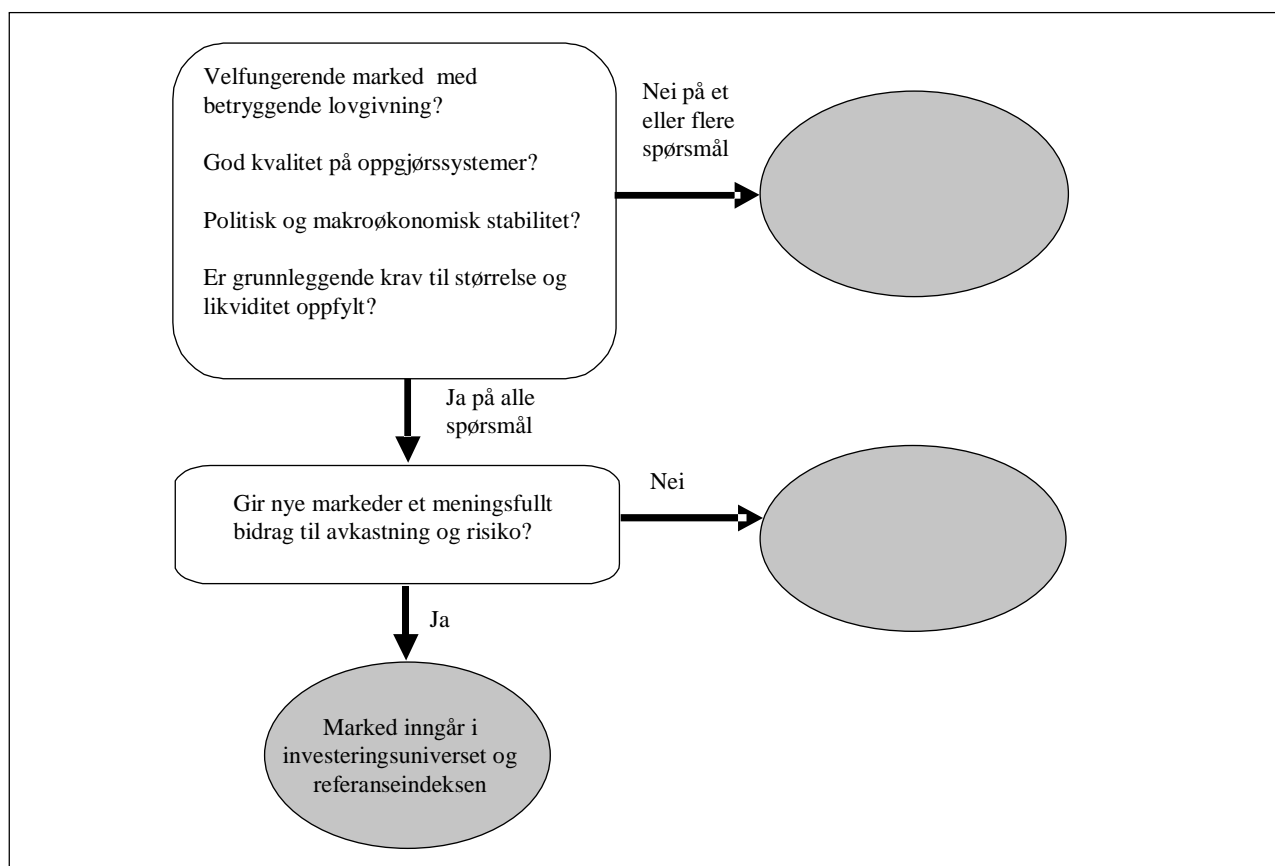
I dette brevet analyseres videre størrelse og likviditet på lokale framvoksende obligasjonsmarkeder. Konsekvensen for porteføljens forventede avkastning og risiko vurderes også.

Norges Bank finner det formålstjenlig å skille mellom hvorvidt et marked skal inkluderes i investeringsuniverset, og hvorvidt det skal inkluderes i referanseindeksen. Kravet til velfungerende markeder med betryggende lovgivning som sikrer investorenes rettigheter gjelder alle investeringer som foretas på vegne av Petroleumsfondet, uavhengig av om markedet inngår i referanseindeksen. Kvaliteten på oppgjørssystemene i de enkelte markedene er en viktig faktor som må påvirke selve investeringsuniverset. Krav til størrelse og likviditet kan imidlertid differensieres etter hvorvidt markedet inngår i referanseindeksen eller ikke. Petroleumsfondets referanseindeks er allerede bredt diversifisert over aktivaklasser, regioner, sektorer i aksje-

markedet og utstederkategorier i obligasjonsmarkedet. Ytterligere utvidelser av referanseindeksen med små enkeltmarkeder kan ikke ventes å øke avkastningen i nevneverdig grad for samme risiko på porteføljen. Siden transaksjons- og forvaltningskostnadene stiger ved en slik utvidelse, bør derfor det nye markedet være av en slik størrelse at effekten på forventet avkastning og risiko er målbar. Det foreligger klare insentiver for forvalter å kjøpe en bred portefølje av verdipapirer i et marked omtrent i forhold til representasjonen i referanseindeksen.

Dersom markedet inngår i referanseindeksen Finnsdepartementet fastsetter, tar Norges Bank som forvalter risiko hvis banken unnlater å investere et forholdsmessig beløp av porteføljen i dette markedet. Motsatt, dersom markedet ikke inngår i referanseindeksen, må Norges Bank benytte av sin tildelte risikokvote for å foreta investeringer i markedet. I det siste tilfellet vil Norges Bank og bankens eksterne forvaltere foreta en særskilt vurdering av avkastningspotensialet til hvert enkelt verdipapir, hvor det også tas hensyn til forventede transaksjonskostnader.

I figur 1.1 skisseres den framgangsmåte som vil benyttes i dette brevet ved vurderingen av om investeringsunivers og referanseindeks bør utvides.



Figur 1.1 Seleksjonsprosess

3 Framvoksende aksjemarkeder

I dette kapitlet benyttes forskjellige indikatorer som måler ulike forhold knyttet til kravet om å investere Petroleumsfondet i velfungerende markeder med betryggende selskaps-, børs- og verdipapirlovgivning. De enkelte vurderingene er nærmere presentert i undervedlegg 1. Vurderingene grupperes etter de tre hovedkategoriene som ble listet opp i kapittel 2; i) minimumskrav til oppgjørssystemer, likviditet og størrelse, ii) makroøkonomisk stabilitet og iii) virkninger på Petroleumsfondets samlede avkastning og risiko.

3.1 Vurderinger

3.1.1 Kvalitet på oppgjørssystemer

Krav til sikkerhet i oppgjørssystem og finansmarkedslovgivning må oppfattes som absolutte i Finansdepartementets omtale av tillatte markeder. Markeder som ikke tilfredsstiller gitt krav, er ikke aktuelle å innlemme hverken i investeringsunivers eller referanseindeks.

Norges Bank vil i dette brevet ta utgangspunkt i vurderingene til GSCS⁴ av kvaliteten på oppgjørssystemene i de enkelte markedene. GSCS sin rangering av markeder er bygd på vurderinger innhentet fra alle ledende globale oppgjørsinstitusjoner. Det taler for å legge denne rangeringen til grunn i utgangspunktet, framfor å benytte en enkelt institusjons vurderinger. GSCS benyttes som referanse for kvaliteten på oppgjørssystemene i framvoksende markeder blant annet i den omfattende årlige publikasjonen *Emerging Stock Markets Factbook*. I 1999 var det vanskelig å benytte GSCS for alle markedene, da en rekke framvoksende markeder ikke ble kvantitativt evaluert av GSCS på dette tidspunktet. Siden da er markedsdekningen betydelig utvidet. GSCS sin rangering av markedene er vist i undervedlegg 1, og nærmere beskrevet i undervedlegg 2.

I brevet av 16. mars 1999, ble det vist til at de markeder som hadde en karakter for operasjonell risiko på 70 eller bedre ble karakterisert som «sterke» av GSCS. I brevet ble imidlertid karakterkravet for å bli vurdert som aktuelt for Petroleumsfondet satt til 65, blant annet for å unngå at for mange markeder ble ekskludert i utgangspunktet.

I den samlede vurderingen foreslås det i denne omgang en viss revidering av denne metodikken.

Det tas her utgangspunkt i at hvis GSCS gir et marked en karakter for operasjonell risiko som er 65 eller bedre, defineres markedet som å tilfredsstille Petroleumsfondets krav, uavhengig av andre rangeringer. Hvis markedet har en karakter som er lavere enn 60, ekskluderes markedet uavhengig av andre rangeringer. Hvis markedet har en karakter mellom 60 og 65 eller ikke er vurdert i det hele tatt av GSCS, stilles det krav om at markedet skal tilfredsstille minimumskrav som er satt opp for rangering av de to globale depotinstitusjonene som har stilt sitt evalueringssystem til rådighet for Norges Bank (JP Morgan Chase og Citibank). Kvalitetskravet iht JP Morgan Chase sitt vurderingssystem er uendret i forhold til hva som ble lagt til grunn i Norges Banks brev av august 1999. Citibanks vurderingssystem er beskrevet i vedlegg 1. Citibank graderer markedene fra 1 – 3 (1 er best). Det settes her et krav om at et marked skal ha karakter 1 eller 2. Citibank definerer oppgjørskrisikoen for markeder som er i kategori 3 som «uakseptabel høy».

Følgende framvoksende markeder har en score fra GSCS på 65 eller bedre i forhold til operasjonell risiko, rangert etter GSCSs karakter:

Sør-Korea, Taiwan, Sør-Afrika, Pakistan, Malaysia, Kina, Mexico, Polen, Israel, Filippinene, Thailand, Indonesia, Peru, Tyrkia, den tsjekkiske republikk, Brasil og Ungarn.

Følgende framvoksende markeder har enten en score fra GSCS mellom 60 og 65 eller ingen karakter i det hele tatt, men oppfyller begge de to tilleggsvilkårene som er referert overfor:

India, Chile, Colombia, Egypt, Marokko og Slovenia

Blant disse landene er det kun India som gis karakter av GSCS.

3.1.2 Størrelse

Etter Norges Banks mening bør kravet til størrelse for innlemming av framvoksende markeder i referanseindeksen være relativt strengt. For det første gir ikke mindre framvoksende markeder et nevneverdig bidrag til å diversifisere risiko. For det andre legger nye markeder i referanseindeksen automatisk krav på operative ressurser, og vil også medføre ekstra driftskostnader til depot og kontohold. En praktisk måte å ta høyde for disse kostnadene vil være å sette en grense for innlemming som er strengere enn hva som gjelder for utviklede markeder. Et slikt prinsipp synes rimelig, da forvaltnings-

⁴ GSCS Benchmarks er en avdeling av det britiske forlaget Fow Ltd

⁵ Tidligere publisert av International Finance Corporation, men overtatt av Standard&Poors fra og med 2000.

kostnadene ved investeringer i framvoksende markeder er høyere enn for investeringer i utviklede markeder.

Ved vurderingen av nye markeder i 1999 ble daværende størrelse på det portugisiske aksjemarkedet benyttet som kriterium for å inkludere flere markeder i investeringsuniverset. Det portugisiske og det norske aksjemarkedet er omtrent like stort. Det tas da utgangspunkt i den delen av markedet som faktisk er tilgjengelig for institusjonelle investorer. Det kan være en fordel å ta utgangspunkt i et gjennomsnitt av størrelsen på de minste utviklede markedene. Dette gjør sammenligningskriteriet mindre sensitivt for spesielle endringer i et konkret marked. Et gjennomsnitt av de 5 utviklede markedene i Petroleumfondets referanseindeks med til enhver tid lavest markedsverdi, ville i løpet av de siste årene omtrent tilsvare størrelsen på Portugal og Norge. I henhold til FTSEs indeks var denne gjennomsnittlige markedsverdien på USD 27,3 mrd. ved utgangen av 2001, og USD 23,6 mrd. pr. 31.12.02. Kravet bør videre stilles som et gjennomsnitt over en viss periode. Det vil gi større stabilitet i vurderingen enn dersom kravet stilles på et spesifikt tidspunkt. Dette ble forøvrig også lagt til grunn i vurderingen av størrelse i brevet fra Norges Bank til Finansdepartementet 30. august 2000.

Sør-Afrika og Malaysia er de eneste markedene utenfor referanseindeksen med en gjennomsnittlig markedsverdi over de siste tre år som er høyere enn den gjennomsnittlige markedsverdi på de 5 utviklede markedene med lavest markedsverdi⁶. Aksjemarkedet i Sør-Afrika er betydelig større enn flere av de framvoksende markedene i dagens referanseindeks, og også betydelig større enn det malaysiske markedet. Tyrkia, som inngår i eksisterende referanseindeks, har en markedsverdi som er betydelig lavere enn en slik terskelverdi. Tyrkia var kvalifisert i henhold til størrelseskriteriet da forrige vurdering ble gjort med utgangspunkt i gjennomsnittlig markedsverdi i perioden 1996–98. At konklusjonen nå er en annen, skyldes først og fremst at sammenligningen nå gjøres på fri-flyt justerte aksjemarkedsdata. Mer enn 60 % av det tyrkiske aksjemarkedet ekskluderes når fri-flyt justeringen gjøres. Til sammenligning ekskluderes omlag 24 % i det globale aksjemarkedet⁷. Den tyrkiske aksjein-

deksen har også hatt en svakere utvikling fra perioden 96–98 til i dag enn gjennomsnittet i verden forøvrig.

Det påløper ekstra transaksjonskostnader når hele markeder går inn eller ut av referanseindeksen. I undervedlegg 1 er det gitt nærmere anslag på transaksjonskostnader ved å kjøpe eller selge en aksjeportefølje i flere nye framvoksende markeder.

3.1.3 Likviditet

Et gjennomsnitt av de fem utviklede markeder med lavest omsetningsbeløp pr. handledag og lavest omløpshastighet, utgjør henholdsvis USD 139 mrd/33,5 % i 2000 og USD 79 mrd/31,0 % i 2001.

De framvoksende markeder som har en likviditetsgrad målt etter *enten* omsetningsbeløp pr. handledag eller omløpshastighet i *både* 2000 og 2001 som er høyere enn de definerte grensene, er:

Markeder som er representert i gjeldende referanseindeks:

Taiwan, Sør-Korea, Mexico, Brasil, Tyrkia

Markeder som ikke er representert i gjeldende referanseindeks:

Thailand, Sør-Afrika, Malaysia, Israel, India, Russland, Ungarn, den tsjekkiske republikk og Pakistan.

3.2 Makroøkonomisk og politisk stabilitet

Makroøkonomisk og politisk stabilitet har vært omtalt i tidligere brev om framvoksende markeder. Det er imidlertid ikke tidligere eksplisitt definert krav som de enkelte markeder må oppfylle på dette området for å være en del av Petroleumfondets investeringsunivers og referansekrav.

I undervedlegg 1 presenteres ulike indikatorer som rangerer de enkelte land i forhold til makroøkonomisk og politisk stabilitet. Faktorene som måles er forskjellige i de enkelte indikatorer. Disse indikatorene må derfor oppfattes som komplementære, ikke som alternative indikatorer. Indikatorene som presenteres er hentet fra World Economic Forum's Global Competitiveness Report, fra tidsskriftet Euromoney, og fra kredittvurderingsbyråene Moodys, Standard & Poors og Fitch IBCA.

Tyrkia, som inngår i referanseindeksen til Petroleumfondet, er blant de aktuelle framvoksende markedene med lavest score i henhold til de forskjellige indikatorene. Også Brasil kommer svake ut enn et gjennomsnitt av alle framvoksende markeder som blir analysert i dette brevet. På den andre side har de framvoksende markedene i sentral-Europa (Polen, Ungarn, den tsjekkiske repu-

⁶ For Malaysias del er det benyttet en gjennomsnittlig markedsverdi fra og med 30.7.2000, sammenlignet mot gjennomsnittet for de 5 minste utviklede markedene i samme periode. Kriteriene for Malaysias landindeks avvek fra øvrige aksjemarkeder i de tidligere månedene i 2000. Indeksverdiene er derfor ikke sammenlignbar i perioden januar – juni 2000.

⁷ Kilde: Salomon Smith Barney Global Equity Index, desember 2002.

blikk, Slovenia), samt Chile, Israel, Sør-Afrika, Malaysia og Kina karakterer på nivå med eller bedre enn gjennomsnittet av de framvoksende markeder som allerede er med i Petroleumsfondets investeringsunivers.

3.3 Bytteforhold mellom avkastning og risiko

I tabell 1.1 vises gjennomsnittlig (aritmetisk) månedlig avkastning og standardavviket på avkastningen i de 11 største framvoksende aksjemarkedene pluss Tyrkia og Thailand. Dette sammenlignes med tilsvarende tall for det norske aksjemarkedet i samme periode. Høyeste og laveste månedlige avkastningstall i perioden vises også, samt konfidensintervallet til gjennomsnittsavkastningen⁸.

Tabellen illustrerer at framvoksende markeder har vært mer risikabelt enn et utviklet marked som Norge når man vurderer markedene isolert. Variasjonene i avkastning fra måned til måned er større. Når man opplever store positive eller negative utslag i avkastningen, er utslagene større i framvok-

sende markeder. Konfidensintervallet for forventet framtidig gjennomsnittsavkastning i de enkelte markeder er derfor også større i framvoksende markeder, når historiske avkastningsserier legges til grunn for anslaget. Samtidig er det store forskjeller mellom ulike framvoksende markeder. Man ser for eksempel at Tyrkia, som inngår i referanseindeksen, er blant de markeder som har både høyest standardavvik og høyeste ekstreme positive og negative utslag i en enkeltmåned. På den andre side har ikke risikoen i markeder som Sør-Afrika, India, Israel og Chile vært vesentlig større enn i Norge i perioden som ligger til grunn for tallene.

For Petroleumsfondet er markedenes bidrag til porteføljens samlede avkastning og risiko viktigere enn avkastningen og risikoen i markedene isolert. Selv om et marked har høyere risiko enn andre markeder, kan den samlede effekten for porteføljens totale risiko likevel være positiv. Det krever imidlertid svært gunstige diversifikasjonseffekter.

Innlemming av nye framvoksende markeder i Petroleumsfondets referanseindeks i henhold til markedsverdi må forventes å ha kun marginale effekter på fondets samlede avkastning og risiko, selv om risikoen i hvert enkelt marked isolert kan være betydelig. Det følger av størrelsen disse landene samlet vil utgjøre i en markedsvektet referanseindeks. De framvoksende markedene som er representert i referanseindeksen utgjør 2,4 % av verdensindeksen. Alle øvrige framvoksende markeder som tilfredsstiller de definerte krav til kvalitet på oppgjørssystem og lovgivning utgjør 1,8 % av FTSE sin verdensindeks.

⁸ Det er her forutsatt at avkastningen følger et stokastisk mønster, og er normalfordelt.

Konfidensintervallet er definert som $X =$

$$\bar{\mu} \pm t \frac{S}{\sqrt{N}}, \text{ hvor } \bar{\mu} \text{ er den aritmetiske}$$

gjennomsnittsavkastningen i perioden, S er standardavviket til avkastningen, og N er antall måneder i perioden.

Tabell 1.1 Finansielle nøkkeltall, framvoksende markeder 1994 – 2002¹

Land	Gjennomsnitt	Standardavvik	Høyeste avkastning	Laveste avkastning	Konfidensintervall for gjennomsnittsavkastning	
Taiwan	-0,1 %	9,9 %	30,7 %	-21,7 %	0,9 %	-1,0 %
Sør-Korea	1,1 %	14,5 %	69,7 %	-31,1 %	2,4 %	-0,3 %
Sør-Afrika	0,7 %	8,4 %	19,7 %	-28,8 %	1,6 %	-0,1 %
Mexico	0,4 %	10,4 %	20,9 %	-35,0 %	1,4 %	-0,6 %
Brasil	0,5 %	13,1 %	43,0 %	-41,1 %	1,8 %	-0,8 %
Malaysia	-0,1 %	12,1 %	53,2 %	-32,0 %	1,0 %	-1,3 %
Russland	1,6 %	20,3 %	53,8 %	-62,5 %	4,1 %	-0,9 %
Kina	0,7 %	11,9 %	51,5 %	-26,2 %	1,8 %	-0,4 %
India	-0,1 %	8,2 %	22,8 %	-16,7 %	0,7 %	-0,9 %
Israel	0,6 %	7,3 %	15,7 %	-18,7 %	1,3 %	-0,1 %
Chile	0,0 %	7,1 %	18,2 %	-25,3 %	0,7 %	-0,7 %
Tyrkia	1,7 %	19,0 %	73,5 %	-41,0 %	3,5 %	-0,2 %
Thailand	-0,6 %	16,5 %	60,4 %	-36,0 %	1,1 %	-2,3 %
Norge	0,6 %	6,3 %	16,7 %	-27,9 %	1,2 %	0,0 %

¹ Kilde for avkastningsseriene: FTSE World (i USD) fra 31.12.1993. Brasil fra desember 1994, Thailand fra desember 1994 og Russland fra juli 1997.

Tabell 1.2 Historisk avkastning og volatilitet, månedsdata 1994–2002 (i \$)

Portefølje	Kun utviklet	Utviklet + 4 EM	Utviklet + 5 EM	Utviklet + 6 EM	Utviklet + 10 EM	Verdens- indeksen (FTSE all-world)
Avkastning	6,5 %	6,4 %	6,4 %	6,2%	6,2 %	6,1 %
Volatilitet	14,9 %	15,0 %	15,0 %	15,0 %	15,0 %	15,0 %
Annualisert relativ vol. mot verdensindeksen	58 bp	39 bp	28 bp	13 bp	11 bp	0 bp

Tabell 1.2 viser annualisert avkastning (aritmetisk veid månedsdata) og standardavvik til en aksjeportefølje bestående av alle utviklede aksjemarkeder, der den nye regionsinndelingen er lagt til grunn. Dette sammenlignes med porteføljer som utvides med et varierende antall framvoksende markeder:

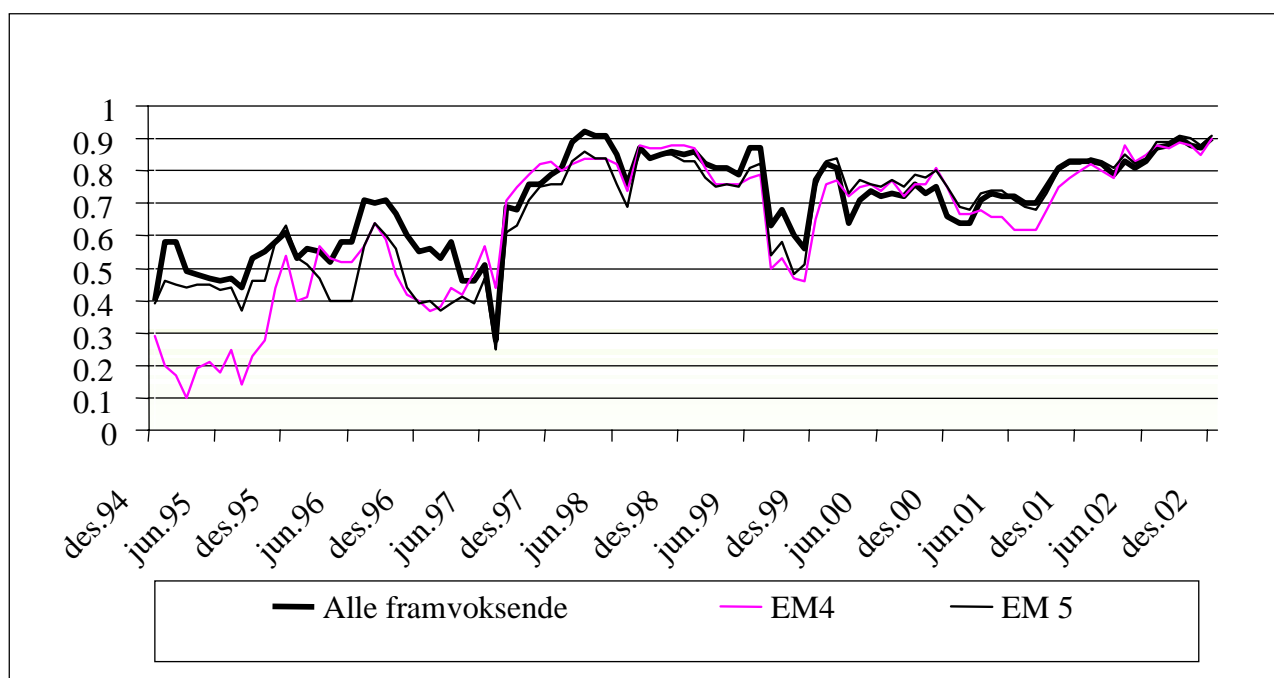
- de fire største markedene i dagens referanseindeks (Taiwan, Sør-Korea, Mexico og Brasil)
- de fem største markedene (overnevnte markeder og Sør-Afrika)
- de seks største markedene (Malaysia i tillegg til de fem største)
- de ti største markedene med godtatt standard på oppgjørssystemer/lovgivning

Hver enkelt marked er veid inn i henhold til markedsverdi.

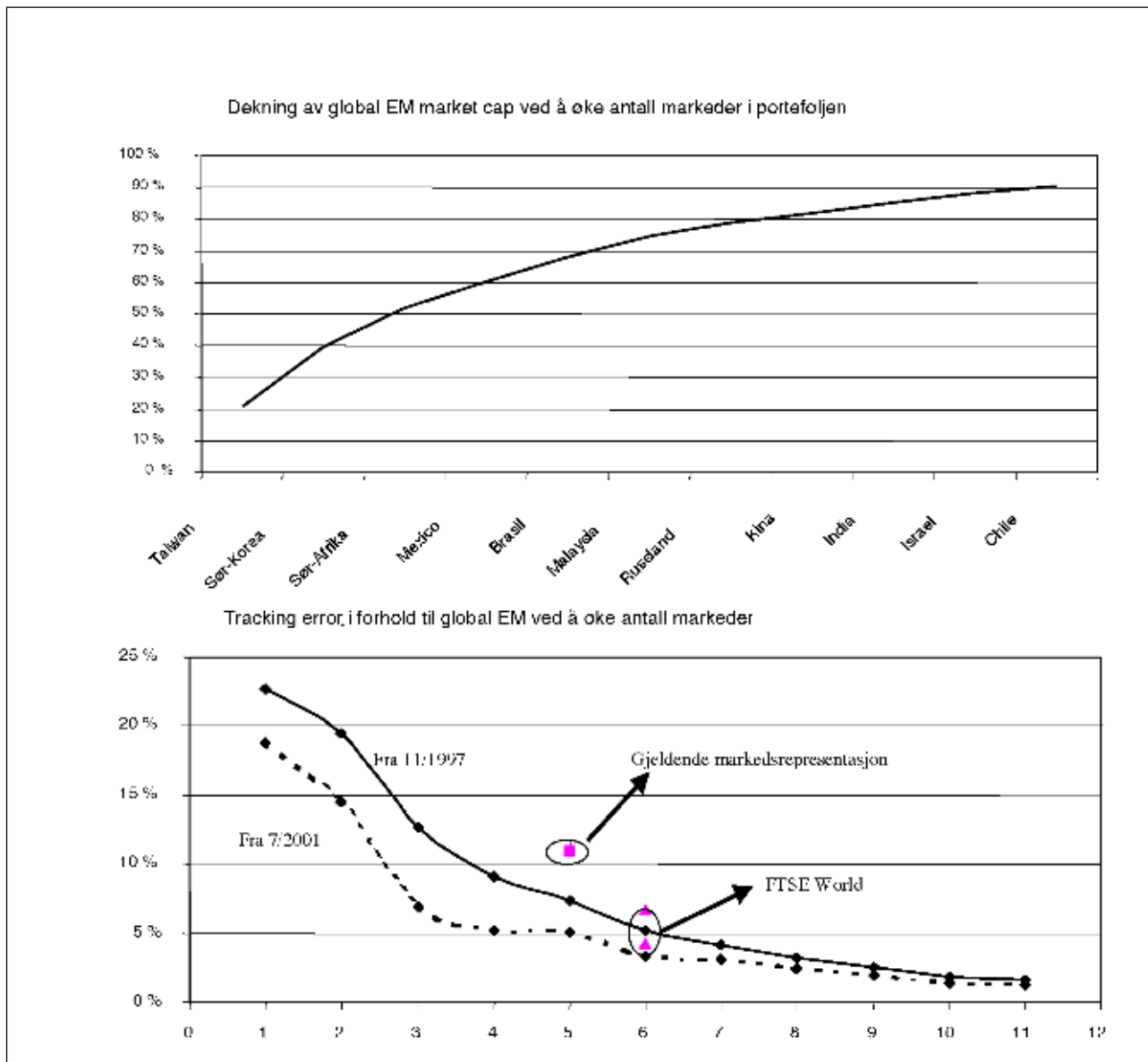
Forskjellene i forventet avkastning og risiko er helt marginale.

I figur 1.2 vises korrelasjonen mellom framvoksende markeder samlet og utviklede markeder i samme periode. Korrelasjonen er vist for tre ulike porteføljer av framvoksende markeder, henholdsvis de 4 (relativt sett) store markedene som inngår i eksisterende referanseindeks (Brasil, Mexico, Sør-Korea og Taiwan – i figuren kalt «EM 4»), de samme 4 + Sør-Afrika – i figuren kalt «EM5» – og summen av alle framvoksende aksjemarkeder i FTSE all-world index.

Figuren viser at korrelasjonen mellom framvoksende og utviklede markeder har steget de siste 10 år. Diversifikasjonsgevinstene mellom utviklede og framvoksende markeder er med andre ord redusert.



Figur 1.2 Korrelasjon mellom utviklede og framvoksende aksjemarkeder



Figur 1.3 Marginal reduksjon i relativ volatilitet mot universet av alle framvoksende markeder ved å øke antall land i referanseindeksen

I figur 1.3 analyseres nærmere den marginale forbedringen av representativiteten til framvoksende markeder i referanseindeksen i forhold til den universelle porteføljen av framvoksende aksjemarkeder, når antall markeder i indeksen øker med ett om gangen. Landvektene i den universelle porteføljen er holdt konstant i hele perioden, lik gjeldende landvekter i FTSE all-world emerging markets ved utgangen av 2002. Markedene legges inn i porteføljen ett og ett om gangen, med de største markedene først. Analysen er gjort for to ulike tidsperioder: Den heltrukne linjen viser hvordan indeksen relative volatilitet mot hele universet av framvoksende markeder er redusert i perioden 11/97–12/02 ved å ta inn et og et land om gangen i referanseindeksen. Denne perioden er den lengste perioden hvor man har avkastningsdata for alle 25 land som inngår i

FTSE all-world emerging markets pr. 31.12.2002. Den stiplede linjen viser tilsvarende for perioden fra 7/01, som er den perioden hvor de enkelte landindeksene har vært fri-flyt justert. Relativ volatilitet mot hele universet av framvoksende markeder er også vist for landlisten i gjeldende referanseindeks (5 markeder), samt landlisten i FTSE world (6 markeder), jfr. beskrivelsen i kap. 3.4.

For begge perioder gjelder at den relative volatiliteten mot hele universet synker kraftig for inkludering av hvert av de 3–4 største markedene. For hvert nytt marked som inkluderes etter dette, avtar imidlertid den marginale forbedringen. Den relative volatilitet har vært lavere de siste 1½ år uavhengig av antall markeder. Gjeldende referanseindeks viser ikke samme nivåforskyving de siste 1½ år som kurven av markedsvektede indekser og FTSE

Tabell 1.3 Beregnede transaksjonskostnader pr. marked (kostnad i basispunkter av porteføljens størrelse pr. marked)¹

Land	Kommisjon og 50 % av bid- offer spread	Modellert markeds- påvirkning	Totalt ²
Chile	95	93	133
Polen	59	41	81
Tsjekkia	77	40	80
Ungarn	124	98	138
Tyrkia	84	92	132
Kina	84	97	137
India	55	40	80
Filippinene	106	138	178
Malaysia	73	94	124
Thailand	121	93	133
Israel	59	66	106
Sør-Afrika	44	64	84

¹ Kilde: SSSB Stockfacts Pro /Norges Bank.

² Total kostnad er ikke lik summen av de to øvrige kolonnene i tabellen, siden bid-offer spread inngår i begge delsummer som ligger til grunn for den totale beregnede kostnaden.

world. Forskjellen mellom gjeldende referanseindeks og en markedsvektet portefølje med samme antall markeder (5), er at Sør-Afrika er utelatt og at Tyrkia inngår i referanseindeksen.

Den marginale gevinsten i forhold til representativitet må veies opp mot økte transaksjonskostnader ved å innlemme flere land i indeksen. Ved forandring av referanseindeksen oppstår et tilpassningsbehov i hele porteføljen. Dette gir en engangs tilpassningskostnad som berører hele porteføljen. Dernest vil transaksjonskostnadene øke på marginen ved investering av kapital som tilflytter fondet, fordi nye framvoksende markeder må forventes å ha høyere transaksjonskostnader enn hva som er gjennomsnittet i eksisterende referanseindeks.

I tabell 1.3 vises anslag transaksjonskostnader pr. marked dersom Petroleumfondet skulle kjøpt en aksjeportefølje i markedene i henhold til Petroleumfondets og markedets størrelse ved utgangen av 2002. De markeder som tilfredsstillter kriteriene i kapitlene 3.1.1 – 3.1.3, og som ikke inngår i eksisterende referanseindeks er tatt med i tabellen. I tillegg vises også tall for Tyrkia. Transaksjonskostnadene består av kommisjon, halvparten av forskjellen mellom kjøps – og salgskurs i markedet og en beregnet negativ markeds påvirkning. Det siste elementet er beregnet i en egen transaksjonskostnadsmodell, og er beheftet med stor usikkerhet.

3.4 Andre forhold

FTSE er leverandør av indeksdata til Petroleumfondets referanseindeks. FTSE publiserer data for to globale aksjeindekser: FTSE World og FTSE all-

world. FTSE World dekker alle utviklede markedene og de relativt sett mest utviklede av de framvoksende markedene. FTSE kategoriserer Taiwan, Sør-Korea, Mexico, Brasil, Sør-Afrika og Israel som de mest fremskredne framvoksende markeder («advanced emerging markets»). I FTSE all-world inngår alle de markeder som FTSE definerer som investerbare for institusjonelle investorer⁹.

FTSE World blir allment benyttet som global referanseindeks blant eksterne forvaltere som måles mot en FTSE-indeks. Siden universet i FTSE World ikke er fullt samsvarende med universet i Petroleumfondets referanseindeks, har derfor Norges Bank valgt å gi de eksterne forvalterne universet i FTSE World med unntak av Norge, Sør-Afrika og Israel som investeringsunivers. Internt i Norges Bank forvaltes en tyrkisk aksjeportefølje med lav relativ volatilitet mot FTSE all-world Tyrkia, slik at det ikke oppstår utilsiktede avvik mot fondets samlede referanseindeks på totalporteføljenivå. Å ekskludere land fra investeringsuniverset i forhold til FTSE World sin dekning medfører ikke operative utfordringer. Å inkludere land som kun inngår i FTSE all-world medfører et operativt merarbeid.

⁹ I klassifiseringen mellom utviklede, fremskredne framvoksende markeder og øvrige framvoksende markeder, legger FTSE mest vekt på følgende primære faktorer: datakvalitet, fravær av valutarestriksjoner, BNP per innbygger, markedenes dybde og bredde, pålitelige aksjekurser, markedsverdi på børsnoterte selskaper som andel av BNP og fravær av restriksjoner på utenlandsk eierskap. Dernest legges vekt på følgende sekundære faktorer: effisiente oppgjørssystemer, likviditet, markedets modenhet, medlemskap i en økonomisk gruppering eller i en valutablokk, samt børsens samlede markedsverdi.

Fra september 2003 vil FTSE World og FTSE all-world erstattes av en ny indeksserie fra FTSE, med den foreløpige tittel FTSE Global Equity Index Series (FTSE GEIS). Data for FTSE World og FTSE all-world vil fortsatt leveres, men GEIS vil bli FTSEs viktigste indeks.

Hovedinndelingen i FTSE GEIS vil baseres på regioner og utviklede kontra framvoksende markeder. Innenfor utviklede markeder defineres det fire regioner (Nord-Amerika, Europa, Japan og Asia ex. Japan). Det er også fire framvoksende regioner (Latin-Amerika, Europa, Midt-Østen/Afrika og Asia ex. Japan). Innenfor hver av disse regionene vil det kunne skilles ut selskaper både etter landtilhørighet og sektortilhørighet. Det vil altså fortsatt være mulig å definere en referanseindeks basert på tillatte markeder.

Den største endringen i forhold til FTSEs eksisterende globale indekser, er at FTSE GEIS også vil ha funksjonalitet for å sortere ut selskaper etter størrelse. I FTSE World og FTSE all-world inngår store og mellomstore selskaper, men det leveres ikke egne indekser for eksempel kun store selskaper i en region. I hver av de utviklede og framvoksende regionene vil FTSE GEIS beregne egne indekser for både store, mellomstore og små selskaper. Definisjonen av «mellomstore selskaper» endres fra FTSE World og all-world til GEIS, slik at antall mellomstore selskaper og deres markedsverdi øker i GEIS.

Det vil være en fordel at Petroleumfondets referanseindeks for aksjer baseres på klassifikasjonen til FTSE GEIS når denne introduseres. Som nevnt er det ikke nødvendig å endre listen over tillatte markeder når GEIS introduseres, selv om det ville vært en operativ fordel å begrense referanseindeksen til for eksempel de fire utviklede regionene. Finansdepartementet må imidlertid ta stilling til om også små selskaper skal inkluderes i referanseindeksen fra tidspunktet GEIS introduseres, ellom en skal ekskludere de deler av denne indeksen som omfattes av små selskaper. Det vil være en klar operativ fordel at dette besluttes i god tid før omleggingen, da endringen fra FTSE World/all-world til GEIS uansett vil måtte medføre tilpasninger i porteføljen. En samlet tilpasning til en ny referanseindeks vil medføre lavere transaksjonskostnader enn en tilpasning i flere omganger.

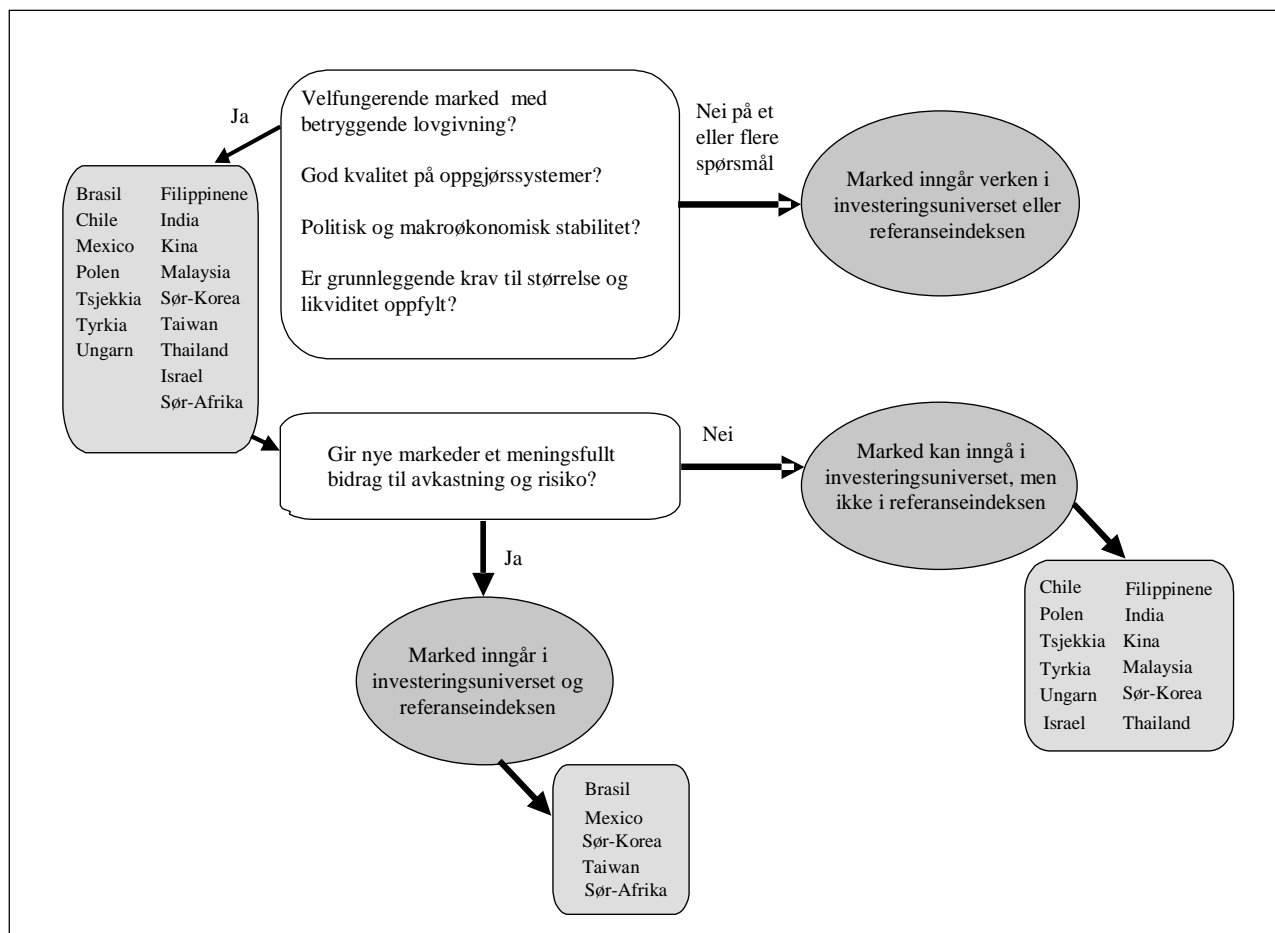
3.5 Vurderinger

Aksjemarkedene i Sør-Afrika og Malaysia tilfredsstiller alle krav som er stilt tidligere for innlemmelse i referanseindeksen. Selv om Malaysia er kvalifi-

sert for innlemming i referanseindeks i henhold til de kriterier som er benyttet i dette og tidligere brev, vil Norges Bank likevel anbefale at markedet ikke inkluderes i referanseindeksen. Etter bankens mening bør det være en større margin mellom kravet for inkludering som er lagt til grunn tidligere og markedets faktiske størrelse. Det vil redusere sannsynligheten for at markedet igjen faller utenfor referanseindeksen på grunn av mulige framtidige indeksforandringer eller relativ avkastningsutvikling. Referanseindeksen omfatter uansett en vesentlig del av en global markedsvektet portefølje av framvoksende markeder. En tilføyelse av Malaysia i referanseindeksen forbedrer kun marginalt samvariasjonen med den globale porteføljen av framvoksende aksjemarkeder. Transaksjonskostnadene forbundet med endring av referanseindeksen vil bli lavere dersom kun Sør-Afrika tas inn, sammenlignet med innlemmelse av både Sør-Afrika og Malaysia. 99,0 % av kapitalen som er representert i FTSE all-world eksklusiv Norge vil inngå i referanseindeksen dersom dette forslaget tas til følge.

I undervedlegg 1 er det referert til flere indikatorer som søker å måle politisk og makroøkonomisk stabilitet. Sør-Afrika oppnår høyere karakter i henhold til disse indikatorene enn flere av landene som inngår i eksisterende referanseindeks. Det må likevel understrekes at risikoen knyttet til framtidig makroøkonomisk og politisk stabilitet må forventes å være større i framvoksende markeder enn i utviklede markeder. For Sør-Afrikas del er det knyttet en særlig risiko til landets store sosiale problemer og i hvilken grad HIV/AIDS-epidemien vil hemme økonomiens vekstevne i framtiden.

Norges Bank vil ikke ha innvendinger mot at investeringsuniverset for aksjeplasseringer utvides med flere markeder som ikke inngår i referanseindeksen. Enkelte framvoksende markeder vil ikke være kvalifisert for innlemmelse i investeringsuniverset etter de vurderinger som er gjort av standard på oppgjørssystemer og lovgivning og tilsyn i markedene. Noen av de gjenværende framvoksende markedene er enten svært små, eller synes å ha en politisk og makroøkonomisk risiko som er høyere enn hva som er alminnelig selv i framvoksende markeder. En praktisk måte å vurdere hvorvidt et marked er for lite eller har for lav likviditet til i det hele tatt å kunne tas med i investeringsuniverset, kan være å ta utgangspunkt i markedsdekningen til Petroleumfondets indekssleverandør, FTSE. FTSE tar sikte på at aksjeindeksene skal ha en global dekning. Kun markeder med svært lav markedskapitalisering eller andre forhold som gjør dem uegnet for internasjonale investorer vil være utenfor FTSE sitt univers.



Figur 1.4 Anbefaling

Norges Banks anbefaling om framvoksende aksjemarkeder i referanseindeks og investeringsunivers kan sammenfattes som i figur 1.4.

Hovedstyrets medlem Vivi Lassen mener at det ikke bør åpnes for investeringer i aksjemarkedet i Israel. Dette er begrunnet i den politiske situasjonen i Israel og de palestinske selvstyreområdene.

Norges Bank vil våren 2003 vurdere om referanseindeksen for aksjer bør utvides med små selskaper. Det forutsettes at en eventuell beslutning om utvidelse av referanseindeks kan fattes i god tid før FTSE introduserer sin nye globale aksjeindeksserie, hvor små selskaper også inngår.

4 Framvoksende obligasjonsmarkeder

4.1 Innledning

I eksisterende retningslinjer for Petroleumsfondet, er det ikke anledning til å investere i lokale framvoksende obligasjonsmarkeder. Det er imidlertid anledning til å investere i obligasjoner utstedt av

låntakere som er hjemmehørende i utviklingsøkonomier, hvis låntakeren har en kredittrating som er definert som «investment grade» og obligasjonen er utstedt i et godkjent markeds valuta. I referanseindeksen for obligasjonsporteføljen i Petroleumsfondet, inngår utstedere fra framvoksende markeder med 1,0 %. Denne delen av referanseindeksen domineres av nasjonalstater som utsteder obligasjoner i amerikanske dollar eller euro. I tabell 1.4 vises de utstedernasjonalteter fra framvoksende markeder som utgjør 0,03 % eller mer av referanseindeksen pr. utgangen av november 2002¹⁰.

I det følgende gis en nærmere vurdering av framvoksende obligasjonsmarkeder i lokal valuta. Vurderingene grupperes etter de tre hovedkategoriene som ble listet opp i avsnitt 2; i) minimumskrav til oppgjørssystemer, likviditet og størrelse, ii) makroøkonomisk stabilitet og ii) virkninger på Petroleumsfondets samlede avkastning og risiko.

¹⁰ Det er her ikke tatt hensyn til den gradvise innfasingen i den faktiske referanseindeksen. Vektene tar utgangspunkt i en fullt innpasset referanseindeks.

Tabell 1.4 Utstedere fra framvoksende markeder i Petroleumsfondets referanseindeks for obligasjoner.

Land	Andel i referanseindeks
Mexico	0,36 %
Sør-Korea	0,11 %
Malaysia	0,10 %
Polen	0,07 %
Sør-Afrika	0,05 %
Kina	0,04 %
Chile	0,04 %
Ungarn	0,04 %
Israel	0,03 %
Cayman Islands	0,03 %
Qatar	0,03 %
Sum øvrige:	0,13 %
Samlet andel utstedere fra framvoksende markeder	1,03 %

4.2 Størrelse og likviditet

Ved utgangen av 2001 var verdens samlede obligasjonsmarked på i alt 37200 milliarder USD¹¹. Av dette utgjorde obligasjoner utstedt av låntakere i framvoksende markeder 2100 milliarder USD, eller 5,6 % av det samlede markedet. Dette inkluderer både lån utstedt i hjemlandets valuta og i internasjonale markeder. Obligasjonslån utstedt i innenlandske markeder av utstedere fra framvoksende markeder beløp seg til 1600 milliarder USD (4,3 % av samlet univers), med statene selv som dominerende låntakere.

Investeringsuniverset som er tilgjengelig for Petroleumsfondet i framvoksende markeder valuta, er betydelig lavere enn de USD 1,6 billioner som er referert til overfor. For det første inneholder dette tallet også obligasjonslån som ikke er lagt ut i det åpne kapitalmarkedet. Dernest har en rekke av utstederne i framvoksende markeder en kredittrating på innenlandsk gjeld som ikke tilfredsstiller Petroleumsfondets krav, jfr. tabell 1.15 i undervedlegg 1. Dette gjelder for eksempel innenlands statsgjeld utstedt av Brasil, Tyrkia, Russland og India. Likviditeten i markedene er også generelt svak. Det internasjonale lånemarkedet, primært amerikanske dollar, har vært, og er fortsatt den dominerende markeds-

plassen for investorer som ønsker eksponering mot låntakere fra framvoksende økonomier.

Markedsveide obligasjonsindekser fra ulike indekssleverandører gir et bedre bilde av det reelle investeringsuniverset. Disse indeksene vil typisk utelukke obligasjonslån som ikke er lagt ut i det åpne markedet samt svært små obligasjonslån uten jevnlig omsetning. Kun et begrenset antall lokale framvoksende markeder er representert i slike indekser. Det har sammenheng med at innslaget av internasjonale investorer i de lokale markedene har vært beskjeden, noe som begrenser behovet for slike indekser i markedene.

I tabell 1.5 vises markedsverdien på obligasjonsindekser som følger lokale framvoksende markeder ved utgangen av desember 2002. Dette sammenlignes med markedsverdien på obligasjoner som inngår i den norske indeksen fra samme leverandør på samme tidspunkt.

Blant disse markedene utmerker det sør-koreanske markedet seg med en betydelig andel ikke-statlige låntakere. Det kan man se av forskjellen i markedsverdi på Lehman Global Aggregate og Merrill Lynch Government Bond Index i Korea. Førstnevnte indeks inneholder alle obligasjoner over en viss størrelse med «investment grade» kredittrating, mens sistnevnte indeks er en ren statsobligasjonsindeks.

Plasseringer i koreanske won denominerte verdipapirer utgjør 0,7 % av Lehman Global Aggregate, og 3,6 % av den asiatiske delindeksen. Summen av alle framvoksende markeder statsobligasjoner i lokal valuta utgjør omlag 1 % av Merrill Lynch sin globale brede obligasjonsindeks. Minstekrav til hver enkelt obligasjons størrelse, krav til at obligasjonene er tilgjengelig for investorer generelt, og eksklusivering av verdipapirer med mindre enn ett års gjenværende løpetid kan forklare hvorfor andelen er lavere enn hva lokale framvoksende markeder innenlandske obligasjonsgjeld utgjør av verdens samlede obligasjonsmarked. Taiwan er det største enkeltmarkedet i Merrill Lynch sin globale statsobligasjonsindeks, men på grunn av den sterke reguleringen av utlendingers deltagelse i det taiwanske obligasjonsmarkedet, kan ikke dette markedet anbefales som en del av investeringsuniverset. Begrensningene på utenlandske investorers adgang til markedet er også årsaken til at Taiwan ikke inngår som marked i Lehman Global Aggregate.

¹¹ Kilde: Bank for International Settlement

Tabell 1.5 Lokale framvoksende markeder og Norge i enkelte obligasjonsindekser 31.12.02 (mill. USD)

Land	MSCI Govt. Bond	Merrill Lynch Govt. Bond	Lehman Glob. Agg + Emerg. Mark. Index
Norge	15919	17823	19316
Polen	22762	24876	
Den tsjekkiske republikk	7353	7505	
Ungarn	12459	12554	
Sør-Afrika	37937	35960	
Sør-Korea	43378	119847	
Taiwan	70585		
Mexico			20591 ¹

¹ Den del av Lehman's peso-indeks som utgjøres av meksikanske bonos (fastrenteobligasjoner)

I tabell 1.6 vises samlet omsetning i det innenlandske obligasjonsmarkedet i 2001 i de framvoksende markedene som er presentert i tabell 1.5, sortert etter omsetningsbeløp¹². Omsetningen av obligasjoner registrert på Oslo Børs i 2001 var til sammenligning på NOK 1733 mrd (USD 192 mrd vurdert til gjennomsnittlig dollarkurs i 2001. Av dette utgjorde repohandler 62 % av omsetningen.

Tabell 1.6 Årlig omsetning (mrd. USD) 2001

Land	Omsetning (mrd. USD)
Sør-Afrika	1356,2
Mexico	868,4
Polen	73,2
Ungarn	29,0
Sør-Korea	17,9
Den tsjekkiske republikk	10,6

Tabellen viser at det var desidert størst omsetning i markedet for obligasjoner denominert i sør-afrikanske rand og meksikanske pesos. Disse var også de eneste framvoksende markedene som var klart større målt i omsetning enn det norske markedet.

I de aller fleste lokale markedene er innenlandske investorer dominerende. Ifølge IMF¹³ er den utenlandske deltagelsen i lokale statsobligasjonsmarkeder redusert merkbart etter Russland-krisen i 1998, og utenlandsk deltagelse virker kun å ha en større andel i den tsjekkiske republikk, Ungarn og Polen. I disse markedene har det vært forventninger til at et eventuelt framtidig medlemskap i den europeiske monetære union vil føre til fallende in-

flasjon og fallende nominelle renter. Spesielt har tyske fond vært aktiv i disse markedene. IMF viser til at utlendingers eierandel av det totale obligasjonsmarkedet i Ungarn og Polen er mellom 12 og 15 %, mens andelen i større lokale markeder som Korea og Mexico ikke er større enn 2 – 3 %. Den utenlandske deltagelsen i de nevnte markedene øker imidlertid når eierandel i forhold til omsettelig obligasjonsgjeld eller som andel av transaksjoner i markedet vurderes. I Sør-Afrika utgjorde utlendinger 17 % av omsetningen i obligasjoner registrert på obligasjonsbørsen i landet i 2001.

4.3 Oppgjørssystemer

JP Morgan Chase Bank har et identisk system for vurdering av oppgjørssystemenes kvalitet for både aksjer og obligasjoners vedkommende, jfr. tabell 1.11 i undervedlegg 1. I tabell 1.7 vises deres hovedkarakter fra vurderingen av de aktuelle obligasjonsmarkedenes oppgjørssystem i februar 2002.

Dersom eventuelle investeringer i framvoksende markeders obligasjonsmarkeder begrenses til statsobligasjoner i Mexico, Sør-Afrika, Polen, den tsjekkiske republikk og Ungarn, og til obligasjoner med «investment grade» i Sør-Korea, vil ikke kvaliteten på oppgjørssystemene for obligasjoner i disse markedene utgjøre en begrensende faktor for investeringer.

4.4 Avkastning, risiko og diversifikasjonsegenskaper

Både eksisterende portefølje av utstedere fra framvoksende markeder og en eventuell utvidelse med lokale framvoksende markeder vil kun utgjøre en svært liten del av Petroleumfondets referanseindeks. Det legges da til grunn at en eventuell utvidelse baseres på markedsverdier til de enkelte markeder, i henhold til gjeldende prinsipp. Effekten på

¹² Kilder: Bond Exchange of South Africa, Bloomberg, Emerging Market Traders Association

¹³ Global Financial Stability report september 2002

Tabell 1.7 JP Morgan Chase Bank's vurdering av kvalitet i oppgjørssystemene i utvalgte framvoksende obligasjonsmarkeder

	Markeds- eksponering	Motpartsrisiko kjøper	Motpartsrisiko selger	Gjennomsnitt
Europa og Afrika				
Polen	1.5	1.7	1.3	1.50
Den tsjekkiske republikk	1.6	1.7	2.0	1.77
Ungarn	1.5	2.0	1.7	1.73
Sør-Afrika	1.8	1.3	1.3	1.50
Amerika				
Mexico	1.4	1.3	2.0	1.57
Asia				
Sør-Korea (både statsobl. og selskapsobl.)	1.6	1.7	2.0	1.77

porteføljens samlede avkastning og risiko må derfor forventes å være svært begrenset.

De tidsseriene som er publisert for avkastning på lokale framvoksende markeder dekker kun en begrenset periode tilbake i tid. Statusen som aktuelt investeringsmarked er relativt ny for flere av markedenes vedkommende. Det empiriske grunnlag for å analysere avkastning og risiko er derfor generelt svakt i disse markedene.

I tabell 1.8 vises annualisert avkastning og risiko i lokal valuta og i hovedmarkedets valuta (USD, Euro, JPY) for lokale framvoksende markeder i

hver region i den tidsperioden det er data tilgjengelig i hvert marked. Sør-Afrika tas her med i den europeiske regionen. For sammenligningens skyld er også data for hovedmarkedet i hver region tatt med.

Rentenivået i de tre framvoksende sentraleuropeiske markedene har konvertert mot rentenivået i ØMU i denne perioden. Rentedifferansene (5 års statsobligasjoner) mot Tyskland er 8–9 %-poeng lavere ved utgangen av 2002 enn de var sommeren 1998. Over perioden som helhet har de samme landenes valuta vært stabil mot tyske mark/euro. In-

Tabell 1.8 Avkastning og risiko i lokale framvoksende obligasjonsmarkeder

Land	Kilde	Periode	Avkastning (lokal valuta)	Standardavvik (lokal valuta)	Avkastning (DEM/EUR)	Standardavvik (DEM/EUR)
Tsjekkiske republikk	MSCI	7/97 – 12/02	14,1%	4,9 %	17,5 %	9,8 %
Ungarn	MSCI	8/98 – 12/02	14,0 %	4,3 %	14,6 %	7,9 %
Polen	MSCI	8/98 – 12/02	17,6 %	7,0 %	17,0 %	9,8 %
Sør-Afrika	MSCI	7/95 – 12/02	19,5 %	11,6 %	12,0 %	22,3 %
Tyskland	Salomon	7/95–12/02	7,0 %	3,1 %	7,0 %	3,1 %
		7/97–12/02	6,0 %	3,2 %	6,0 %	3,2 %
		8/98–12/02	5,6 %	3,4 %	5,6 %	3,4 %

Land	Kilde	Periode	Avkastning (lokal valuta)	Standardavvik (lokal valuta)	Avkastning (JPY)	Standardavvik (JPY)
Korea	Lehman	9/00 – 12/02	10,1 %	3,4 %	12,1 %	6,8 %
Japan	Salomon	9/00 – 12/02	3,6 %	1,5 %	3,6 %	1,5 %

Land	Kilde	Periode	Avkastning (lokal valuta)	Standardavvik (lokal valuta)	Avkastning (USD)	Standardavvik (USD)
Mexico	Lehman	1/01 – 10/02	19,6 %	5,1 %	15,2 %	10,6 %
USA	Salomon	1/01–10/02	9,2 %	5,4 %	9,2 %	5,4 %

vestorer med obligasjonsmarkedet i ØMU som referanseindeks har derfor fått en betydelig meravkastning ved å plassere midler i obligasjonsmarkedene i Tsjekkia, Ungarn og Polen i denne perioden.

Også det sør-afrikanske rentenivået har falt mer enn tyske renter, men gevinsten av høyere rentenivå og fallende renteforskjell er delvis oppveid av at sør-afrikanske rand har svekket seg mot europeiske valutaer i perioden.

Risikoen i det sør-afrikanske obligasjonsmarkedet har videre vært betydelig høyere enn risikoen i andre framvoksende markeder. Selv om risikoen målt ved avkastningens standardavvik har avtatt noe de senere år, er fortsatt volatiliteten høyere i dette markedet enn de øvrige framvoksende markedene.

Renteforskjellene mellom Korea og Japan er redusert med omlag 250 basispunkter fra sommeren 2000 til desember 2002. I samme periode har koreanske won styrket seg marginalt mot yen. Investorer med obligasjonsmarkedet i Japan har derfor fått en betydelig meravkastning ved å plassere midler i obligasjonsmarkedene i Korea i denne perioden.

Både et betydelig høyere rentenivå og reduserte renteforskjeller har gitt høyere lokal avkastning i den aktuelle periodene i Mexico enn i USA. USD har styrket seg mot meksikanske pesos innenfor måleperioden, men ikke nok til å motvirke hele effekten av høyere avkastning i lokal valuta.

Tabell 1.8 viser hvor mye risikoen på investeringer i de framvoksende markeder stiger når man tar hensyn til valutakursrisikoen til det enkelte markeds valuta målt mot hovedvalutaen i regionen¹⁴. Denne risikoen vil være sentral i vurderingene til investorer som har sine forpliktelser og referanseindeks denominert i regionens hovedvaluta. Amerikanske, japanske eller europeiske pensjonsfond innenfor euro-området er eksempler på slike investorer. Dersom slike investorer ønsker eksponering mot utstedere fra framvoksende markeder kan dette oppnås ved å investere i de lokale markedene uten å sikre valutarisikoen. Da vil valutarisikoen utgjøre en betydelig andel av samlet risiko. Valutarisiko kan begrenses eller tas bort gjennom sikringsforretninger. I perioden som er analysert ville imidlertid renteforskjellene i pengemarkedet gjort slike forretninger kostbare. Lavest risiko oppnås ved å kjøpe obligasjoner utstedt i investorens hjemvaluta.

Petroleumfondets målsetning om å maksimere framtidig internasjonal kjøpekraft tilsier en bredest mulig spredning i tilgjengelige aksje – og obligasjonsmarkeder. Dersom man ikke har et syn på hvorvidt de enkelte valutaslag er overvurdert i markedet, vil en utvidelse på marginen innebære en risikoreduksjon. Hvorvidt en slik risikoreduksjon er merkbar på porteføljenivå avhenger både av hvor stor andel av porteføljen som omfattes, og av om de nye markedene er høyt korrelert med andre markeder eller ikke.

Hvis korrelasjonen mellom lokale markeder og det samme landets obligasjoner i regionens hovedvaluta er høy, indikerer det at landspesifikke forhold dominerer totalavkastningen enten man legger lokale eller internasjonale obligasjonsmarkeder til grunn. I et slikt tilfelle vil diversifiseringsgevinsten ved lokale markeder i forhold til samme lands obligasjoner utstedt i internasjonale markeder være liten. Er korrelasjonen lav, tilsier det at valutarisiko mellom det lokale markedet og hovedvalutaen i regionen er lavt korrelert med utviklingen i renteforskjeller i hovedmarkedet, og at denne valutarisikoen samt renterisikoen generelt i hovedmarkedet dominerer totalavkastningen på obligasjoner utstedt av de enkelte landene.

Det er også interessant å analysere hvorvidt avkastningsforskjeller mellom lokal framvoksende markeder og utviklede markeder er høyt korrelert med avkastningsforskjellene mellom de samme lands internasjonale obligasjoner og utviklede markeds statsobligasjoner. En vil da ikke ta hensyn til valutakursutviklingen. Dette gir et bilde av om markedenes syn på framtidige inflasjonsforskjeller, som bør påvirke relative avkastningsforskjeller mellom markedene, også er avgjørende for internasjonale markeders prising av kreditt- og likviditetsrisiko på hvert enkelt utsteder.

Gjennomgående har det ikke vært tegn til samvariasjon mellom de lokale framvoksende markedene og hovedmarkedene i hver region i de korte periodene som ligger bak avkastningstallene. Med unntak av Sør-Afrika i forhold til europeiske markeder, har heller ikke de lokale markedene og framvoksende markeders statlige utstedere i hovedmarkedenes valuta vist tegn til samvariasjon. Tabellen indikerer at renteforskjellene mellom Sør-Afrikas obligasjoner i euro og tyske statsobligasjoner har beveget seg sammen med renteforskjellene mellom sør-afrikanske statsobligasjoner (i rand) og tyske statsobligasjoner. Samme forhold gjør seg gjeldende for renteforskjellene mellom meksikanske og amerikanske statsobligasjoner.

¹⁴ Det er ikke åpenbart hvilken valuta det er naturlig å måle Sør-Afrika mot. Det er her valgt euro, siden euro-området er Sør-Afrikas viktigste handelspartner målt i omsetningsverdi.

Tabell 1.9 Korrelasjoner i og mellom markeder

Land	Korrelasjon mot	Korrelasjon mot	Korrelasjon mellom
	Tyskland (EUR)	Samme lands euro-denominerte obligasjoner	Avkastningsforskjeller i euro og mellom euro og lokale markeder
Den tsjekkiske republikk	-0,17		
Ungarn	-0,12	-0,08	0,00
Polen	-0,05	0,01	0,02
Sør-Afrika	0,11	0,53	0,69
	Japan (JPY)	Samme lands JPY-denominerte obligasjoner	Avkastningsforskjeller i yen og mellom yen og lokale markeder
Korea ¹	-0,16		
	USA (USD)	Samme lands USD-denominerte obligasjoner	Avkastningsforskjeller i dollar og mellom dollar og lokale markeder
Mexico	-0,31	0,38	0,70

¹ Korea har ikke utstedt obligasjoner denominert i yen. Den koreanske utviklingsbanken, som er garantert av Sør-Korea, har utstedt yen-obligasjoner, men det er ikke funnet god prishistorikk for disse obligasjonene.

4.5 Andre forhold

Dersom lokale framvoksende markeder på sikt skal være interessant i den aktive forvaltningen, bør det være tilgjengelig likvide obligasjoner langs hele løpetidskurven, likvide futureskontrakter og et fungerende swapmarked. Dette øker mulighetene for å kunne utnytte eventuelle misprisinger i markedet i den løpende forvaltningen. I de aktuelle markedene finnes det både korte, mellomlange og lange statsobligasjoner. Det finnes også et fungerende swapmarked i alle valutaer. Sør-Afrika har et velfungerende futuresmarked. Sør-Afrikas obligasjonsmarked har en lang historie, og må betraktes som det mest utviklede av alle lokale framvoksende obligasjonsmarkeder. Det noteres også obligasjonsfutures i Ungarn, men her er omsetningen relativt begrenset.

4.6 Vurderinger

Lokale framvoksende obligasjonsmarkeder er fortsatt kun representert i internasjonale institusjonelle investorers porteføljer i svært beskjeden målestokk. Om markedene som er omtalt i dette kapitlet ble innlemmet i referanseindeksen, ville effekten på obligasjonsporteføljens forventede avkastning og risiko være helt marginal. Det følger av at markedene fortsatt er små.

Om ønskelig er det mulig å konstruere en referanseindeks for obligasjoner som også inkluderer lokale obligasjonsmarkeder i Mexico, Polen, Un-

garn, den tsjekkiske republikk, Sør-Afrika og Sør-Korea. Dette er alle markeder hvor staten har en kredittrating som tilfredsstillende Petroleumsfondets krav. Det vil imidlertid ikke være mulig å dekke alle disse markedene med én og samme indeksleverandør. Det er operativt fordelaktig å ha kun én indeksleverandør til referanseindeksene i samme aktivaklasse. Referanseindeksen vil da konstrueres ved bruk av gjennomgående og konsistente kriterier i alle markedene. Flere indeksleverandører innenfor samme aktivaklasse vil øke utfordringene knyttet til vedlikehold av data, selv om selve metodikken bak indekskonstruksjonen har klare felles trekk. Det bør foreligge en klar gevinst for porteføljens avkastning og/eller risiko for å forsvare en enda mer kompleks sammensatt referanseindeks. På grunn av de framvoksende obligasjonsmarkedenes begrensede størrelse, er denne forutsetningen ikke til stede.

Korea er eneste marked som vil kunne innlemmes i referanseindeksen uten å øke antallet indeksleverandører, siden dette markedet inngår i Lehman Global Aggregate. Koreanske won er ikke en konvertibel valuta. Valutaen kan kun omsettes med innenlandske aktører i det koreanske markedet. Av praktiske grunner vil alle nødvendige valutaforretninger måtte gjøres med den samme bank som benyttes som depotagent i det lokale markedet. Ved kontantstrømmer i verdipapirporteføljens vil en hele tiden veksle om det nøyaktige beløpet mellom won og en konvertibel valuta, for å unngå plasseringsbehov eller lånebehov i koreanske won. En slik ord-

ning er på plass mellom Petroleumfondets depotagent for aksjer og Norges Bank hva angår forvaltningen av aksjeporteføljen. Ordningen kan replikeres for eventuelle obligasjonsinvesteringers vedkommende. Sett i forhold til de helt marginale diversifikasjonsgevinster som oppstår ved å flytte 0,28 % av obligasjonsporteføljen til det koreanske obligasjonsmarkedet, er det tvilsomt om dette er regningssvarende. Som nevnt tidligere er også deltagelsen fra andre internasjonale investorer i dette markedet svært begrenset. Norges Bank anbefaler derfor at en ikke innlemmer Sør-Korea i referanseindeksen på dette tidspunktet.

Dersom Finansdepartementet ønsker å utvide investeringsuniverset til å omfatte obligasjoner med «investment grade» i Mexico, Sør-Afrika, Polen, Ungarn, den tsjekkiske republikk og Sør-Korea, kan ikke Norges Bank se at krav til kvalitet på oppgjørssystemer eller andre forhold taler imot en slik utvidelse.

5 Anbefaling

Norges Bank anbefaler at Sør-Afrika tas inn i referanseindeksen for Petroleumfondets aksjeportefølje, og at Tyrkia tas ut av referanseindeksen, fra et tidspunkt nærmere bestemt av Finansdepartementet. Dato for innlemmelse av nye markeder i referanseindeksen må settes slik at operative forberedelser kan bli sluttført av Norges Bank. Det vil være en fordel å samordne dette med endringer som eventuelt gjennomføres på grunn av introduksjonen av FTSE Global Equity Series.

Norges Bank anbefaler at tillatte markeder i referanseindeksen for obligasjoner ikke endres på dette tidspunktet.

Norges Bank har ikke innvendinger mot at investeringsuniverset for aksjer og obligasjoner utvides til å omfatte flere land som anvist i kapittel 3 og 4, men forutsetter at disse landene ikke tas inn i referanseindeksen.

Det vises til særmerknad fra hovedstyremedlem Vivi Lassen i kapittel 3.5.

Med hilsen

Svein Gjedrem

Helge Eide

Undervedlegg 1

Indikatorer i framvoksende aksjemarkeder

Oppgjørsinstitusjonenes vurdering av kvalitet på oppgjørssystemer

I Norges Banks brev om framvoksende aksjemarkeder 16. mars 1999, ble det referert til analyseselskapet GSCS sin rangering av rutine for verdipapiroppgjør og depotfunksjoner i de enkelte land. GSCS samler inn informasjon fra alle de store depotinstitusjonene med globalt nettverk. Selskapet gir de enkelte markeder karakterer både for effektiviteten når transaksjoner skal gjøres opp («settlement benchmark») og effektiviteten i selve oppbevaringen av verdipapirene («safekeeping benchmark»). Disse to karakterene kombineres med blant annet en vurdering av legale forhold i de enkelte markeder til en samlet karakter for operasjonell risiko. GSCS sitt karaktersystem er nærmere beskrevet i undervedlegg 2. I brevet av 16. mars 1999 ble grensen for tilstrekkelig kvalitet på lovgivning og oppgjørssystem, målt ved karakter for operasjonell risiko satt til 65. Høyeste oppnåelige karakter er 100, som ville innebære at det etter GSCS sin vurdering ikke var operasjonell risiko i det hele tatt i det angjeldende marked.

GSCS dekker fra og med 2002 et betydelig høyere antall framvoksende markeder enn tidligere. I tabell 1.10 vises de enkelte markeders karakter for samlet operasjonell risiko fra henholdsvis 1998, ved utgangen av 2001 og karakter i 2. kvartal 2002.

GSCS rangerer også de utviklede markedene med identiske vurderingskriterier. Jevnt over har utviklede markeder høyere karakter enn framvoksende markeder. GSCS karakterskala for operasjonell risiko i utviklede markeder spenner fra 84,8 (USA) til 62,7 (Irland) i 2001. Til sammenligning ble det norske aksjemarkedet gitt en karakter på 76,0 fra GSCS i 2001.

JPMorganChase Bank er en av leverandørene av informasjon til GSCS. I brevet hvor Norges Bank anbefalte utvidelse av investeringsuniverset med et begrenset antall framvoksende markeder, var det JP Morgan Chase (da: Chase Manhattan Bank) sin vurdering av markedene som lå til grunn for vurderingen av kvaliteten på oppgjørssystemene. Banken er verdens største depot – og oppgjørsbank for verdipapirhandler, og er som nevnt også Petroleumfondets globale depot og oppgjørsagent for aksjer.

Nedenfor presenteres oppdaterte tall for denne bankens vurdering av risikoen knyttet til oppgjør av aksjehandler i de enkelte land. Risikoen knyttet til

Tabell 1.10 GSCS karakterer av markedenes operasjonelle risiko.

	1998	2001	2. kvartal 2002
Framvoksende markeder i Petroleumfondets investeringsunivers			
<i>Amerika</i>			
Brasil	66,2	65,8	67,2
Mexico	68,9	70,6	72,6
<i>Europa</i>			
Tyrkia	72,2	72,1	68,8
<i>Asia</i>			
Sør-Korea	75,0	76,9	77,6
Taiwan	NA	NA	76,6
Thailand	71,4	73,3	71,1
Framvoksende markeder utenfor Petroleumfondets investeringsunivers			
<i>Amerika</i>			
Argentina	70,6	71,4	34,5
Chile	NA	NA	NA
Colombia	NA	NA	NA
Peru	67,4	68,2	69,3
Venezuela	54,8	52,5	55,9
<i>Europa</i>			
Polen	63,1	68,2	72,1
Russland	NA	NA	44,5
Slovenia	NA	NA	NA
Tsjekkkiske republikk	63,6	67,7	68,7
Ungarn	47,4	69,1	65,5
<i>Asia</i>			
Filippinene	62,9	70,8	71,2
India	36,5	59,1	61,8
Indonesia	63,8	64,1	69,9
Kina	70,9	70,2	72,9
Malaysia	73,0	71,6	73,6
Pakistan	NA	NA	74,0
<i>Midt-Østen og Afrika</i>			
Egypt	NA	NA	NA
Israel	NA	NA	72,0
Jordan	NA	NA	NA
Marokko	NA	NA	NA
Nigeria	NA	NA	NA
Sør-Afrika	26,2	51,7	74,9

oppgjør- og avregningssystemer kan (noe forenklet) splittes i to hovedtyper; risiko knyttet til at markedsverdien på verdipapiret kan endre seg fra handelsdato til oppgjør dato («markedseksponering») og risiko for at motparten ikke gjør opp for seg («motpartsrisiko») på eller etter oppgjør dagen.

Karakterene i hver av kategoriene er gjennomsnittskarakteren for flere forhold som JP Morgan Chase Bank vurderer kvaliteten på innen hver hovedkategori. Gjeldende rangering er gjengitt i tabell 1.11 (fra februar 2002).

I 1999 ble en grense på maks 2,0 i samlet gjennomsnittskarakter (1,0 er beste karakter) satt som minste kvalitetskrav.

Citibank foretar en tilsvarende analyse av risikoen til de enkelte oppgjørssystemer for aksjehandler i de enkelte land. Analysen er stilt til disposisjon for Norges Bank. Utgangspunktet for Citibank's risikovurderinger er kravet fra Securities and Exchange Commission (SEC) i USA om at investorer under SEC's tilsyn skal innhente en risikoanalyse av det sentrale oppgjørssystemet¹⁵ i de

¹⁵ For eksempel VPS i Norge

enkelte land fra sin primære depotagent før det foretas investeringer i disse landene. SEC forventer at en slik analyse vil inneholde vurderinger av

- ekspertisen og omdømmet til oppgjørssystemet i de enkelte land
- kvaliteten på tjenestene som utføres
- finansiell styrke og gjeldende forsikringsordninger
- omfanget av og kvalitet på reguleringer og uavhengig tilsyn av oppgjørssystemet
- kredittrating
- internkontroll og andre prosedyrer for å beskytte investeringene
- relatert juridisk beskyttelse

Citibank tar også hensyn til faktorer som ikke er direkte nevnt i SEC's anbefalinger, som for eksempel generell landrisiko som følge av økonomisk og politisk stabilitet.

På bakgrunn av sine analyser, deler Citibank markedene inn i tre kategorier:

Nivå 1: Oppgjørssystemet har godt etablerte og utprøvde funksjoner, ofte med påtagelig (eng: «tangible») støtte fra sentralbank eller regjering. Det er få – om noen – potensielle problemer blant de faktorer som er evaluert, og de gir ikke grunn til bekymring.

Nivå 2: Oppgjørssystemet har etablert akseptable tiltak for de vurderte faktorene, men kan

Tabell 1.11 JPMorgan Chase Bank vurderingskriterier

	Markeds- eksponering	Motpartsrisiko kjøper	Motpartsrisiko selger	Gjennomsnitt
Amerika				
Argentina	1.6	1.7	2	1.77
Brasil	1.3	2	2	1.77
Chile	2.1	2	1.7	1.93
Colombia	2	1.7	1.7	1.80
Mexico	1.4	1.3	2	1.57
Peru	1.6	1.7	2	1.77
Venezuela	2.3	2.3	3	2.53
Europa				
Polen	1.5	1.7	1.3	1.50
Russland	2.8	2.3	2.7	2.60
Slovenia	1.5	2	2.3	1.93
Tsjekkia	1.6	1	2	1.53
Tyrkia	1.9	1.3	1.3	1.50
Ungarn	1.5	2	1.7	1.73
Asia				
Filippinene, CDI	2.1	2	2.7	2.27
Kina, Shanghai	2	1.7	2	1.90
Kina, Shenzhen	2	1.7	2	1.90
India, NSDL	1.8	1.3	1.3	1.47
Indonesia, dematerialized	2.1	1.7	2	1.93
Indonesia	2.6	2.7	3	2.77
Malaysia	1.6	1.3	2	1.63
Pakistan, CDC	1.9	1.3	2	1.73
Pakistan, fysisk	2.6	2.3	2	2.30
Sri Lanka	1.8	1.3	2.3	1.80
Sør-Korea	1.6	1.3	2	1.63
Taiwan	1.6	1.3	2	1.63
Thailand	1.3	1.7	2	1.67
Midt-Østen/Afrika				
Egypt	1.9	1.3	2	1.73
Israel	2	2.3	2.3	2.20
Jordan	2.3	2.3	2.7	2.43
Marokko	2.3	1.7	1.3	1.77
Nigeria	2.1	2	2.3	2.13
Sør-Afrika	1.6	1.3	2	1.63

Tabell 1.12: Citibank's vurdering av oppgjørssystemer i framvoksende aksjemarkeder

Marked	Ratingnivå
Amerika	
Argentina	3
Brasil*	2
Chile	1
Colombia*	2
Mexico	1
Peru	2
Venezuela	3
Europa	
Polen*	1
Russland*	2
Slovenia	2
Tsjekkia	2
Tyrkia*	2
Ungarn	1
Asia	
Filippinene*	2
Kina*	3
India*	2
Indonesia	3
Malaysia*	2
Pakistan, CDC	2
Pakistan, State Bank of Pakistan	3
Sør-Korea	2
Taiwan	2
Thailand	2
Midt-Østen/Afrika	
Egypt	2
Israel	1
Jordan	NA
Marokko	2
Nigeria	NA
Sør-Afrika*	2

ha en eller flere svakheter som understreker et behov for forbedring i forhold til vurderingskriteriene. I noen tilfeller er en spesifikk risiko balansert mot vurderinger som er bedre enn gjennomsnittet av andre relevante faktorer.

Nivå 3: Oppgjørssystemet er kjennetegnet med risikoforhold ved en eller flere vurderingsfaktorer som er større enn gjennomsnittet. Investorene er relativt ubeskyttet. Sannsynligheten for at problemer kan oppstå i oppgjørssystemet er uakseptabelt høyt. Mekanismer for å dempe (eng: «contain») effekten av slike problemer kan også være utilstrekkelig sammenlignet med andre oppgjørssystemer.

Alle utviklede markeders sentrale oppgjørssystemer for aksjer er gitt høyeste rating fra Citi-

group¹⁶. I tabell 1.12 gjengis ratingen til de framvoksende markedene. Noen av landene har flere enn ett sentralt oppgjørssystem. Dersom alle har samme rating, er landet merket med stjerne i tabellen. Dersom de har ulik rating, er hvert av systemene eksplisitt referert til i tabellen.

Det synes rimelig å legge til grunn at et markedes oppgjørssystem minst må være plassert i nivå 2 for at det skal tilfredsstille Petroleumfondets krav til sikkerhet. Dersom dette legges til grunn, vil det innebære følgende forskjeller i forhold til en rangering basert på det kravet som er satt til den vektete karakteren fra JP Morgan Chase.

- Argentina, Kina, Indonesia og Pakistan hadde alle et eller flere oppgjørssystemer som ble rangert høyere enn minstekravet i henhold til JP Morgan Chase sine vurderinger, men faller ut når Citibanks vurderinger legges til grunn.
- Israel var under minstekravet i henhold til JP Morgan Chase sin skala, men er rangert på nivå med utviklede markeder av Citibank.

Politisk/makroøkonomisk stabilitet

Politisk og makroøkonomisk stabilitet er et generelt begrep som kan analyseres mange måter. I dette avsnittet presenteres vurderingene til:

- World Economic Forum (Global Competitiveness Report)
- Tidsskriftet Euromoney sin samlede vurdering av landrisiko
- Kredittvurderingsbyråene Moodys, Standard-&Poors og Fitch IBCA sin vurdering av kredittrisikoen ved å kjøpe statsobligasjoner utstedt i utenlandsk valuta av de enkelte stater.

World Economic Forum gir i sine årlige Global Competitiveness Reports karakterer til de enkelte land for en rekke forhold som samlet skal gi et bilde av de enkelte lands økonomi sin globale konkurransekraft. Ikke alle forhold som vurderes av WEF er like relevante for en rangering av politisk og økonomisk stabilitet. I tabell 1.13 vises WEFs rangering av de enkelte land i forhold til politisk og økonomisk stabilitet og lovgivning/regulering i finansmarkedene. For sammenligningens skyld vises også tall for Norge og for de to ferskeste utviklede markeder i referanseindeksen, Portugal og Hellas. Høyeste karakter gitt til noe land innenfor hver kategori vises også.

¹⁶ Japan har to oppgjørssystemer for aksjer: via Bank of Japan og via Japan Securities Depository Center (JASDEC). Bank of Japan har høyeste rating, mens JASDEC er plassert i nivå 2.

Tabell 1.13 World Economic Forum; Global Competitiveness Report

Land	Macroeconomic environment	Public Institutions	Gjennomsnittskarakter ¹
Utviklede markeder			
Hellas	4,02	4,53	4.28
Norge	4,99	5,89	5.44
Portugal	4,20	5,50	4.85
Høyeste karakter	5,72 (Singapore)	6,60 (Finland)	
Framvoksende markeder i investeringsuniverset			
<i>Amerika</i>			
Brasil	3,51	4,45	3.98
Mexico	4,50	3,99	4.25
<i>Europa</i>			
Tyrkia	2,80	3,52	3.16
<i>Asia</i>			
Sør-Korea	4,86	4,96	4.91
Taiwan	5,00	5,25	5.13
Thailand	4,85	4,68	4.77
Framvoksende markeder utenfor investeringsuniverset			
<i>Amerika</i>			
Argentina	3,62	3,38	3.50
Chile	4,71	5,62	5.17
Colombia	3,95	4,10	4.03
Peru	3,95	4,24	4.10
Venezuela	3,35	3,07	3.21
<i>Europa</i>			
Polen	3,90	3,83	3.87
Russland	4,23	3,45	3.84
Slovenia	3,95	5,33	4.64
Tsjekkkiske republikk	3,77	4,20	3.99
Ungarn	3,98	5,15	4.57
<i>Asia</i>			
Filippinene	4,29	3,11	3.70
Kina	4,98	4,68	4.83
India	4,57	3,96	4.27
Indonesia	3,92	2,90	3.41
Malaysia	4,53	4,94	4.74
Pakistan	NA	NA	
Sri Lanka	3,66	4,57	4.12
<i>Midt-Østen og Afrika</i>			
Egypt	NA	NA	
Israel	3,66	5,76	4.71
Jordan	3,83	4,67	4.25
Marokko	4,07	4,05	4.06
Nigeria	3,67	2,89	3.28
Sør-Afrika	4,36	4,93	4.65

¹ Dette er Norges Banks egen vektning, hvor de to karakterene er gitt lik vekt. WEF opererer selv med en egen samlekarakter for de enkelte lands konkurransekraft for vekst («growth competitiveness index»), som i tillegg til de to faktorene som er gjengitt i tabellen også inneholder en underkarakter for teknologi.

Graderingen av de enkelte land i forhold til «macroeconomic environment» er igjen basert på vurdering av flere forhold som landets inflasjon, utvikling i reell valutakurs, offentlige utgifter, den nasjonale sparerate og landets kredittrating. Grade-

ringen i forhold til «public institutions» er basert på hvor utbredt korrupsjon antas å være i det enkelte land, og hvor utviklet de enkelte lands markedslovgivning – og tilsyn er.

Tabell 1.14 Euromoney landrisiko høsten 1999 og høsten 2002

Land	1999	2002
Utviklede markeder		
Hellas	76,8	81,9
Norge	94,1	97,7
Portugal	82,8	85,0
Framvoksende markeder i investeringsuniverset		
<i>Amerika</i>		
Brasil	46,8	42,6
Mexico	55,7	60,8
<i>Europa</i>		
Tyrkia	48,5	43,8
<i>Asia</i>		
Sør-Korea	64,1	69,5
Taiwan	NA	82,6
Thailand	56,0	56,3
Framvoksende markeder utenfor investeringsuniverset		
<i>Amerika</i>		
Argentina	53,8	27,1
Chile	65,0	64,5
Colombia	50,8	47,4
Peru	44,6	46,6
Venezuela	41,3	39,9
<i>Europa</i>		
Polen	62,5	64,6
Russland	23,0	45,0
Slovenia	69,0	75,4
Tsjekiske republikk	60,8	65,6
Ungarn	64,3	69,3
<i>Asia</i>		
Filippinene	54,4	51,0
Kina	55,1	56,4
India	51,8	55,1
Indonesia	36,4	37,5
Malaysia	57,0	63,1
Pakistan	30,2	38,9
Sri Lanka		40,5
<i>Midt-Østen og Afrika</i>		
Egypt	52,3	50,3
Israel	71,0	68,7
Jordan	46,2	45,4
Marokko	53,0	53,6
Nigeria	31,2	24,5
Sør-Afrika	53,7	59,1

Man legger merke til at Tyrkia, som inngår i Petroleumfondets investeringsunivers og referanseindeks, er blant de landene som WEF vurderer å ha aller svakest makroøkonomisk utvikling i 2002. Landet har falt kraftig relativt til andre land etter WEFs vurdering i løpet av de senere år. Tyrkia vurderes også av WEF å være blant de svakere framvoksende markedene når det gjelder de forhold som rangeres under «public institutions».

Magasinet *Euromoney* foretar hvert halvår en spørreundersøkelse blant ledende internasjonale finansielle og økonomiske institusjoner. Disse institusjonenes vurdering ligger til grunn for Euromoneys karaktergivning av følgende forhold (med vekt i samlet landrisiko i parentes):

- Politisk risiko (25 %)
- Økonomisk utvikling (25 %)
- Gjeldsindikatorer (10 %)

- Mislighold av gjeld eller pågående gjeldsforhandlinger (10 %)
- Kredittrating (10 %)
- Tilgang til langsiktig bankfinansiering (5%)
- Tilgang til kortsiktig finansiering (5%)
- Tilgang til internasjonale kapitalmarkeder (5%)
- Rabatt på mellomfinansiering (eng: discount on forfeiting) (5%)

Totalkarakteren skal gi et uttrykk for risikoen forbundet ved å investere i en nasjons økonomi. Denne risikoen er relevant å vurdere både ved investering i egenkapitalinstrumenter og gjeldsinstrumenter.

I tabell 1.14 er Euromoneys samlede karakter for landrisiko høsten 2002 sammenlignet med tilsvarende karakter høsten 1999, da forrige vurdering av framvoksende markeder i investeringsuniverset ble foretatt. Karakterskalaen går fra 0 (verst) til 100 (best).

Tabellen viser at risikoen ved å investere i framvoksende markeds økonomi vurderes som høyere enn i utviklede markeder. Taiwan er i 2002 det eneste framvoksende markedet som har høyere karakter enn noe enkeltstående utviklet marked. Rangeringen mellom land er relativt stabil fra 1999 til 2002, med enkeltstående unntak som Russland (forbedring) og Argentina (forverring). Blant landene i dagens investeringsunivers, skiller Tyrkia og Brasil seg ut med en relativt svakere karakter enn de øvrige land i investeringsuniverset, og også svakere enn mange land som pr. dags dato ikke er med i Petroleumfondets investeringsunivers.

I tabell 1.15 vises gjeldende kredittrating på den langsiktige obligasjonsgjelden til de enkelte staters obligasjonsgjeld, tildelt henholdsvis av *Moodys*, *Standard&Poors* og *Fitch IBCA*. Kravet for å være inkludert i Petroleumsfondets investeringsunivers for obligasjoner, er at obligasjonene skal være utstedt i utviklede markeder og ha minst «investment grade», definert som enten Baa fra Moodys eller BBB fra Standard&Poors. Statenes kredittrating vil normal være et øvre tak for rating som kredittvurderingsbyrået vil gi til andre utstedere hjemmehørende i det enkelte land.

Fra tabellen kan det leses at aksjemarkedene i Brasil og Tyrkia er vurdert å gi akseptabel sikkerhet i henhold til dagens regelverk, selv om obligasjonsgjeld utstedt av de to statene ikke ville være kvalifisert for innlemmelse i Petroleumfondets investeringsunivers.

California Public Employees Retirement System sin evaluering

I februar 2002 foretok Wilshire Associates på vegne av California Public Employees Retirement System (CalPERS) en grundig vurdering av framvoksende markeder. Som følge av denne vurderingen ble CalPERS sin tillatte landliste utvidet fra 15 til 17 framvoksende markeder. Ut over de markeder som inngår i Petroleumfondets investeringsunivers med unntak av Thailand, inngår også Argentina, Chile, Peru, Polen, den tsjekkiske republikk, Ungarn, Israel, Sør Afrika og Filippinene i CalPERS sitt investeringsunivers. Malaysia og Indonesia ble tatt ut av investeringsuniverset som følge av gjennomgangen.

Rapporten som Wilshire Associates forberedte for CalPERS sin investeringskomite er offentlig tilgjengelig. Rapporten kan benyttes som et sammenligningsgrunnlag for de vurderinger som foretas av kvalitet på oppgjørssystemer og beskyttelse av investorenes rettigheter i de enkelte markedene. Wilshire gav karakter til 8 forskjellige faktorer i hvert marked:

1. Politisk stabilitet, vurdert etter følgende kriterier:
 - Hvorvidt landet respekterer grunnleggende menneskerettigheter (talefrihet, organisasjonsfrihet i samfunn og arbeidsliv, lover som garanterer menneskerettighetene, individets selvstendighet og økonomiske rettigheter)
 - Et uavhengig rettsvesen fri for korrupsjon og juridisk beskyttelse av eiendomsrett
 - Politisk risiko, blant annet knyttet til interne og eksterne konflikter, skille mellom militærvesen/religion og politikk, demokratisk pålitelighet og kvaliteten på byråkratiet.
2. Finansiell transparenss i landet, som er vurdert etter følgende kriterier:
 - En fri og uavhengig presse i forhold til myndigheter og økonomiske pressgrupper
 - Hvorvidt børsnoterte selskaper benytter seg av internasjonale regnskapsstandarder
 - Hvorvidt informasjon om pengepolitikk og finanspolitikk er offentlig tilgjengelig i henhold til internasjonale standarder
 - Krav til selskapenes finansielle rapportering, uavhengig revisjon og finansiell sunnhet for å bli børsnotert i landet
3. Standarder i arbeidsmarkedet, blant annet hvorvidt ILOs konvensjoner om arbeidstakernes rettigheter er ratifisert, implementert og fulgt opp i landet.

Tabell 1.15 Kredittvurdering av statenes langsiktige obligasjonsgjeld

Land	Moody's	S&P	Fitch IBCA	Tilfredsstillende Petroleumfondets krav til kredittrating på obligasjoner
Utviklede markeder				
Hellas	A1	A	A	Ja
Norge	Aaa	AAA	AAA	Ja
Portugal	Aa2	AA	AA	Ja
Framvoksende markeder i investeringsuniverset				
<i>Amerika</i>				
Brasil	B2	B+	B	
Mexico	Baa2	BBB-	BBB-	Ja
<i>Europa</i>				
Tyrkia	B1	B-	B	
<i>Asia</i>				
Sør-Korea	A3	A-	A	Ja
Taiwan	Aa3	A	A+	Ja
Thailand	Baa3	BBB-	BBB-	Ja
Framvoksende markeder utenfor investeringsuniverset				
<i>Amerika</i>				
Argentina	Ca	D	DDD	
Chile	Baa1	A-	A-	Ja
Colombia	Ba2	BB	BB	
Peru	Ba3	BB-	BB-	
Venezuela	B3	B-	B	
<i>Europa</i>				
Polen	Baa1	BBB+	BBB+	Ja
Russland	Ba3	BB-	BB-	
Slovakia ¹	Baa3	BBB-	BBB-	Ja
Slovenia	A2	A	A	Ja
Tsjekiske republikk	Baa1	A-	BBB+	Ja
Ungarn	A3	A-	A-	Ja
<i>Asia</i>				
Filippinene	Ba1	BB+	BB++	
India	Ba2	BB	BB	
Indonesia	B3	CCC+	B	
Kina	A3	BBB	A-	Ja
Malaysia	Baa1	BBB+	BBB+	Ja
Pakistan	B3	B-	NA	
<i>Midt-Østen/Afrika</i>				
Egypt	Ba1	BB+	BB+	
Israel	A2	A-	A-	Ja
Jordan	Ba3	BB-	NA	
Marokko	Ba1	BB	NA	
Nigeria	NA	NA	NA	
Sør-Afrika	Baa2	BBB-	BBB-	Ja

¹ Dette markedet inngår ikke i noen av de aktuelle indeksene for investerbare framvoksende aksjemarkeder, men tas likevel med her på grunn av relevansen for gjennomgangen av framvoksende obligasjonsmarkeder.

Tabell 1.16 CALPers/Wilshire score på enkeltfaktorer

Faktor	Politisk stabilitet	Finansiell transparenens	Standarder i arbeidsmarkedet	Markedets likviditet og volatilitet	Markedsregulering Finansiell lovgivning	Kapitalmarkeds åpenhet	Standard på oppgjørssystemene	Transaksjonskostnader	CalPERS gjennomsnittskarakter	Likt vektet gjennomsnittskarakter
Vekt gitt hver faktor fra CalPERS	17.00%	16.00%	17.00%	10.00%	15.00%	10.00%	10.00%	5.00%		
Framvoksende markeder i Petroleumfondets investeringsunivers										
<i>Amerika</i>										
Brasil	2	2	2	2	3	1	2	3	2.10	2.13
Mexico	2	2	2	3	1	2	3	3	2.10	2.25
<i>Europa</i>										
Tyrkia	1	1	2	3	2	3	3	3	2.02	2.25
<i>Asia</i>										
Sør-Korea	33	3	3	1	2	3	2	2.55	2.50	
Taiwan	3	2	2	3	3	2	3	2	2.52	2.50
Thailand	2	1	2	1	1	2	3	1	1.64	1.63
Framvoksende markeder utenfor Petroleumfondets investeringsunivers										
<i>Amerika</i>										
Argentina	2	3	3	2	3	3	2	3	2.63	2.63
Chile	3	2	3	1	3	3	2	1	2.44	2.25
Colombia	1	1	2	1	1	3	1	2	1.42	1.50
Peru	2	3	2	1	2	3	2	3	2.21	2.25
Venezuela	1	1	2	1	1	2	1	2	1.32	1.38
<i>Europa</i>										
Polen	3	2	3	3	1	3	2	2	2.39	2.38
Russland	1	1	1	2	1	1	1	2	1.15	1.25
Tsjekkiske republikk	3	3	3	1	1	3	1	2	2.25	2.13
Ungarn	3	3	3	3	1	3	1	3	2.50	2.50
<i>Asia</i>										
Filippinene	2	3	2	1	2	1	3	2	2.06	2.00
India	2	2	1	3	2	1	1	2	1.73	1.75
Indonesia	1	1	1	1	1	2	2	2	1.25	1.38
Kina	1	1	1	3	1	1	3	2	1.45	1.63
Malaysia	1	1	1	2	2	1	2	3	1.45	1.63
Pakistan	1	1	1	1	2	2	2	2	1.40	1.50
Sri Lanka	1	2	1	1	1	2	1	2	1.31	1.38
<i>Midt-Østen/ Afrika</i>										
Egypt	2	2	1	2	1	1	2	2	1.58	1.63
Israel	2	1	3	2	3	3	3	2	2.36	2.38
Jordan	2	1	2	2	1	2	2	3	1.74	1.88
Marokko	1	1	1	2	1	2	1	2	1.25	1.38
Sør-Afrika	2	2	3	1	3	2	1	3	2.17	2.13

4. Markedets likviditet og volatilitet, vurdert etter følgende faktorer

- markedets samlede verdi
- markedets vekst de siste fem år
- gjennomsnittlig månedlig omsetning i markedet

- vekst i antall børsnoterte selskaper
- markedets volatilitet, definert som standardavviket målt i USD
- forholdet mellom avkastning og risiko

5. Markedsregulering/lovgivning/beskyttelse av investorrettigheter Dette punktet er videre inn-

- delt i egne vurderinger av følgende underpunkter:
- Regulering og tilsyn med finansmarkedet i de enkelte land
 - Kreditors rettigheter i tilfelle konkurs i selskaper
 - Aksjonærrettigheter i hvert marked
6. Kapitalmarkedets åpenhet mot utenlandske investorer Dette punktet er inndelt i egne vurderinger av følgende underpunkter:
- Inngrep i forhold til frihandel
 - Beskrankninger på utlendingers investeringsmuligheter, eller forskjellsbehandling mellom innenlandske og utenlandske eiere
 - Grad av restriksjoner fra myndighetene på bankvesenet, i form av direkte eierskap, begrensninger i adgang til å tilby finansielle instrumenter, eller proteksjonistiske tiltak i bankvesenet mot utlendinger
 - Begrensninger satt i det lokale aksjemarkedet på utenlandsk eierskap
7. Standard på oppgjørssystemer Dette punktet inneholder en vurdering av hvorvidt handels- og oppgjørssystemet er automatisert, og sikrer effektiv oppgjør av transaksjoner.
8. Transaksjonskostnader

De enkelte land ble tildelt karakterer fra 1 til 3, hvor 3 representerer høyeste standard. I rapporten til CalPERS sin investeringskomite, ble det anbefalt at markedene måtte ha en gjennomsnittskarakter på minimum 1,75 for å bli inkludert i investeringsuniverset.

I tabell 1.16 er CalPERS/Wilshire sine karakterer fra analysen i februar 2002 gjengitt:

Aksjemarkedenes størrelse

Verdien på det globale aksjemarkedet har falt betydelig i verdi siden utgangen av 1999. Dersom en som i 1999 tok utgangspunkt i et krav om at et marked skulle være minst USD 40 mrd for å inkluderes i Petroleumfondets investeringsunivers, ville flere utviklede markeder nå bli ekskludert fra investeringsuniverset. Vurdert pr. utgangen av september 2002, var for eksempel verdien på alle aksjer notert på Oslo Børs lavere enn en slik grenseverdi, når aksjeposter eid av staten holdes utenfor¹⁷.

Aksjemarkedenes samlede størrelse høsten 1998 lå til grunn for vurderingene i Norges Banks brev fra mars 1999. Etter dette har alle de store leverandørene av markedsverdibaserte globale ak-

sjeindekser gått over til å publisere såkalte fri-flyt justerte indekser. I disse indeksene inngår ikke direkte statlige eierandeler krysseierskap og større, strategiske eierposter i selskapene. Disse indeksene gir et bedre bilde av hvilke deler av det samlede markedet som faktisk er tilgjengelig for institusjonelle investorer, og er derfor mer relevant i vurderingen av nye framvoksende markeder. Generelt er andelen av aksjekapital som vurderes som tilgjengelig for internasjonale, institusjonelle investorer lavere i framvoksende markeder enn i utviklede markeder. I Kina inngår for eksempel kun 13 % av den noterte aksjekapitalen i fri-flyt justerte indekser¹⁸.

I tabell 1.17 vises markedsverdien på den delen av aksjemarkedet i framvoksende markeder som er tilgjengelig for internasjonale investorer, vurdert pr. utgangen av 2001 og ved utgangen av november/desember 2002. Kilde for 2001 tallene er S&P/IFC Investable Index, som også var kilde for tallene referert i tidligere brev fra Norges Bank. Tallene for markedsverdien ved inngangen til november 02 fra S&P, er supplert med markedsverdier fra Salomon Smith Barney Broad Market Index og FTSE all-world index ved årsslutt. Sistnevnte indeks er utgangspunkt for sammensetningen av Petroleumfondets referanseindeks¹⁹.

Markedsverdien til samtlige framvoksende markeder utgjør 4,4 % av samlet markeds kapitaliseringsverdi i Salomon Smith Barney sin indeks, og 4,0 % i FTSE sin indeks. Sum av samtlige land som ikke inngår i Petroleumfondets investeringsunivers utgjør omlag 1,6 % av FT sin verdensindeks.

Aksjemarkedenes likviditet

I tabell 1.18 gjengis for årene 2000 og 2001 gjennomsnittlig omsetning pr. handledag (antatt 260 handledager) og årlig omløpshastighet (årlig omsetning/ gjennomsnittlig total markedsverdi) i de framvoksende aksjemarkedene²⁰.

¹⁸ Kilde: Salomon Smith Barney World Equity Index, oktober 2002.

¹⁹ Samtlige tre indekser søker å måle avkastningen på den delen av markedet som er tilgjengelig for internasjonale investorer. Definisjonen av hva som er framvoksende markeder er noe avvikende mellom indeksleverandørene. Krav til innlemming av aksjer i indeksen varierer også mellom indeksleverandørene, men generelt er krav til en viss størrelse og likviditet ivaretatt. Detaljinformasjon om regelverket for konstruksjon av indeksene finnes på følgende web-sider:
ww2.standardandpoors.com/spf/pdf/index/method.pdf
www.ftseall-world.com (FTSE all world index)
www.ssbgei.com (SSB Broad Market Index).

²⁰ Kilde: Standard and Poors: Emerging Stock Market Factbook 2000 og 2001. Det er forutsatt 260 handledager i året pr. marked.

¹⁷ Folketrygdfondets aksjeposter er i denne sammenheng ikke definert som statlig eierskap.

Tabell 1.17 Framvoksende aksjemarkeder, 2001 – 2002 (mill. USD)

Land	S&P/IFCI 2001	SSB 12/2002	FTSE 12/2002	S&P IFCI 11/2002
I Petroleumfondets investeringsunivers				
<i>Amerika</i>				
Brasil	62164	47099	43733	40181
Mexico	61256	54088	52973	49046
<i>Europa</i>				
Tyrkia	19332	8737	7544	12842
<i>Asia</i>				
Sør-Korea	130170	128818	113961	146335
Taiwan	99185	174838	122607	82115
Thailand	7295	8930	9541	9114
<i>Sum</i>	<i>379402</i>	<i>422510</i>	<i>350359</i>	<i>339633</i>
Utenfor Petroleumfondets investeringsunivers				
<i>Amerika</i>				
Argentina	4142	2827	969	1548
Chile	17705	15101	14300	15473
Colombia		2354	1386	
Peru	3262	3520	2366	3396
Venezuela		897	583	
<i>Europa</i>				
Polen	8423	6760	7644	8599
Russland	28573	34081	26202	38593
Slovenia		1562		
Tsjekkiske epublikk	2470	2739	2711	2367
Ungarn	5870	7082	7477	6326
<i>Asia</i>				
Filippinene	4035	2951	3505	4044
India	21310	35722	18358	23824
Indonesia	5574	6357	7007	6010
Kina	45284	19758	18742	40957
Malaysia	28277	39307	39788	33680
Pakistan		1675	1790	
<i>Midt-Østen/Afrika</i>				
Egypt	1880	1125	1477	1309
Israel	28927	20837	17082	23394
Jordan		2320		
Marokko	3488	2485	2237	2797
Nigeria		1904		
Sør-Afrika	46895	84753	70328	63354
<i>Sum alle framvoksende</i>	<i>635517</i>	<i>718628</i>	<i>594312</i>	<i>615304</i>

Tabell 1.18 Likviditet i framvoksende markeder, 2000 og 2001

Land	Daglig omsetning 2000 (mill. USD)	Omløps-hastighet 2000	Omsetning 2001 (mill. USD)	Omløps-hastighet 2001
I Petroleumfondets investeringsunivers				
<i>Amerika</i>				
Brasil	390	44,6 %	250	34,5 %
Mexico	174	32,3 %	154	31,6 %
<i>Europa</i>				
Tyrkia	689	196,5 %	300	161,5 %
<i>Asia</i>				
Sør-Korea	4106	362,3 %	2708	380,3 %
Taiwan	3783	315,4 %	2095	199,4 %
Thailand	89	52,9 %	137	109,3 %
Utenfor Petroleumfondets investeringsunivers				
<i>Amerika</i>				
Argentina	23	4,8 %	16	2,3 %
Chile	23	9,5 %	16	7,5 %
Colombia	2	3,8 %	1	3,2 %
Peru	6	12,6 %	3	7,9 %
Venezuela	3	8,9 %	2	5,5 %
<i>Europa</i>				
Polen	56	49,9 %	29	26,1 %
Russland	78	36,9 %	88	39,8 %
Slovenia	2	20,7 %	3	30,5 %
Tsjekiske republikk	25	60,3 %	13	34,1 %
Ungarn	47	90,7 %	19	44,5 %
<i>Asia</i>				
Filippinene	32	15,8 %	12	6,8 %
India	1961	306,5 %	959	191,4 %
Indonesia	55	31,5 %	37	39,3 %
Kina	2775	158,3 %	1727	81,3 %
Malaysia	225	44,6 %	80	17,5 %
Pakistan	127	475,5 %	48	226,8 %
<i>Midt-Østen/Afrika</i>				
Egypt	43	34,7 %	15	14,2 %
Israel	90	36,3 %	115	44,7 %
Jordan	2	7,7 %	4	16,6 %
Marokko	4	9,2 %	4	10,0 %
Nigeria	1	7,3 %	2	10,2 %
Sør-Afrika	298	33,2 %	268	25,4 %

Undervedlegg 2**GSCS Benchmarks²¹****GSCS Settlement Benchmark**

Hensikten med Settlement Benchmark er å gi en metode for å sammenligne effektiviteten i oppgjør av handler i ulike markeder, og å følge utviklingen i dette i individuelle markeder over tid. Indeksen består av fire komponenter som samlet reflekterer markedsdeltagernes kostnad ved ikke-oppgjorte

handler. Disse inkluderer gjennomsnittlig størrelse på hver transaksjon, markedsrenter, andel transaksjoner som ikke gjøres opp til avtalt tid, og gjennomsnittlig tid slike transaksjoner forblir uoppgjort. Andelen handler som ikke gjøres opp til avtalt tid er den viktigste, men ikke eneste faktor som bestemmer indekserverdien i hvert enkelt marked.

²¹ Kilde: GSCS Benchmarks: The 2002 Review of Emerging Markets

GSCS Safekeeping Benchmark

Hensikten med Safekeeping Benchmark er å sammenligne markedenes effektivitet i forhold til innsamling av dividende og renter, reklamasjon av for mye innbetalt kildeskatt, og beskyttelse av rettigheter i forbindelse med aksjonærhendelser. Utviklingen i markedenes effektivitet måles også. Det er forbundet både en finansiell og administrativ kostnad med en presis og effektiv innsamling av innbetalinger. Det er også risiki knyttet til aksjonærhendelser. Indeksen søker å måle alle disse aspektene gjennom en fem-faktor modell. Faktorene er markedsrenter på aksjer og obligasjoner, størrelsen på kildeskatt og potensialet for tilbakebetaling av dette, gjennomsnittlig tid mellom betalingsdato og dato for refundering av betaling, lokale markedsrenter og antall og type aksjonærhendelser som inntrer. Tiden som benyttes til å samle inn dividende på aksjer er den viktigste, men ikke eneste faktor som bestemmer indeksverdien i hvert enkelt marked.

GSCS Operational Risk Benchmark

Operational Risk Benchmark er laget for å gjøre det mulig å sammenligne den samlede operasjonelle risiko som er til stede i hvert marked. Indeksverdien tar hensyn til verdiene på Settlement Benchmark og Safekeeping Benchmark, men gir disse ulik vekt ut fra den relative kompleksitet til hver av disse indeksene i hvert marked. Operational Risk Benchmark tar i tillegg hensyn til andre faktorer, som for eksempel i hvor stor grad G-30 gruppens anbefalinger er implementert i markedet. Indeksen tar videre hensyn til kompleksiteten og effektiviteten til lovverk og reguleringer i det enkelte marked, inklusiv beskrankninger på kapitalbevegelser, begrensninger på utenlandsk eierskap og tilsyn med markedet. Til slutt hensyntas også to faktorer som ikke er depotinstitusjonenes direkte ansvar, men som likevel ikke kan ignoreres av dem: motpartsrisiko og «force majeure» risiko.

Vedlegg 2**Historiske tabeller og detaljerte anslagstall**

Tabell 2.1	Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser
Tabell 2.2	Tilgang og bruk av varer og tjenester. Mrd. kroner
Tabell 2.3	Bruttoprodukt etter næring. Faste priser
Tabell 2.4	Bruttoprodukt etter næring
Tabell 2.5	Sysselsatte personer etter næring. Faste priser
Tabell 2.6	Bruttoinvestering etter næring
Tabell 2.7	Sysselsettingsfrekvenser og arbeidsledighet for ulike OECD-land. 2002
Tabell 2.8	Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før
Tabell 2.9	Lønnskostnader pr. time i industrien. Prosentvis endring fra året før
Tabell 2.10	Finansdepartementets anslag for 2003 og 2004 gitt på ulike tidspunkt.
Tabell 2.11	Hovedtall for offentlig forvaltning. Prosentvis volumendring fra året før
Tabell 2.12	Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning etter nasjonalregnskapets definisjoner Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 2.13	Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 2.14	Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter etter nasjonalregnskapets definisjoner. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 2.15	Skatt til stat, kommune og offentlig forvaltning. Påløpt verdi. Mill. kroner
Tabell 2.16	Finanspolitiske indikatorer

Tabell 2.1 Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser

	Mrd. 2000- kroner 2002	Årlig gj.snitt 1991- 2001	2002	2003	2004
Privat konsum	664,7	3,3	3,6	3,0	3,8
Offentlig konsum	297,9	3,0	3,2	0,7	2,0
Statlig	161,1	2,9	39,9	0,6	2,8
Sivilt	133,4	4,3	50,7	0,8	3,3
Militært	27,6	-0,9	3,9	-0,2	0,7
Kommunalt	136,9	3,0	-21,1	0,8	1,1
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	251,7	3,1	-3,6	2,0	2,9
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart	64,4	0,8	-0,8	15,2	7,9
Oljevirkosomhet ekskl. tjenester	52,3	2,2	-4,6	22,3	11,5
Utenriks sjøfart	6,7	0,2	-38,8	12,1	-1,4
Fastlands-Norge	187,3	4,1	-4,6	-2,5	0,9
Bedrifter	99,9	4,7	-6,4	-4,3	0,2
Boliger	47,4	3,6	-4,2	-2,1	1,6
Offentlig forvaltning	40,1	3,1	0,0	1,3	1,5
Stat	17,3	-0,8	22,1	0,4	3,5
Kommuner	22,8	6,3	-12,1	2,0	0,0
Innenlandsk bruk av varer og tjenester utenom lagerinvesteringer	1 214,3	3,2	1,9	2,2	3,2
Herav Fastlands-Norge	1 149,9	3,3	2,1	1,5	2,9
Lagerinvesteringer ¹	30,0	0,1	0,2	-0,5	-0,1
Innenlandsk bruk av varer og tjenester	1 244,3	3,2	2,1	1,6	3,1
Eksport	709,9	5,1	-0,5	0,0	1,7
Herav: Råolje og naturgass	323,2	6,8	0,2	-0,7	0,5
Andre varer	225,2	5,1	1,3	0,4	3,3
Samlet etterspørsel	1 954,2	3,8	1,1	1,0	2,6
Import	442,5	4,5	1,7	2,4	3,6
Herav: Andre varer	297,2	5,6	4,4	3,5	4,2
Bruttonasjonalprodukt	1 511,6	3,6	1,0	0,6	2,3
Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirkosomhet	1 134,2	3,1	1,3	0,5	2,6

¹ Målt ved endring i faste priser i prosent av BNP året før.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.2 Tilgang og bruk av varer og tjenester. Mrd. kroner

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Privat konsum	554,5	584,3	625,5	657,0	685,2	725,5	762,1
Offentlig konsum	247,4	263,7	281,1	309,6	332,5	346,9	364,6
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	284,9	271,8	272,8	270,7	259,3	267,8	280,6
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart	96,0	81,4	77,9	67,8	65,4	77,0	84,6
Oljevirkosomhet ekskl. tjenester	78,7	70,0	55,4	56,9	53,4	66,6	75,5
Utenriks sjøfart	15,8	13,2	18,2	11,6	6,5	7,5	7,7
Fastlands-Norge	188,9	190,5	194,9	202,9	193,8	190,8	196,0
Bedrifter	106,6	105,1	108,2	109,1	99,4	95,2	97,1
Boliger	40,7	43,1	47,7	52,1	51,9	52,1	53,8
Offentlig forvaltning	41,6	42,3	38,9	41,7	42,5	43,6	45,1
Innenlandsk bruk av varer og tjenester utenom lagerinvesteringer	1 086,9	1 119,8	1 179,4	1 237,2	1 276,9	1 340,2	1 407,3
Herav: Fastlands-Norge	990,9	1 038,5	1 101,5	1 169,5	1 211,4	1 263,2	1 322,7
Lagerinvesteringer	23,8	20,7	35,0	27,0	28,4	18,2	17,4
Innenlandsk bruk av varer og tjenester	1 110,7	1 140,6	1 214,4	1 264,3	1 305,3	1 358,4	1 424,7
Eksport	427,1	486,2	685,6	697,6	630,5	649,2	628,4
Herav: Råolje og naturgass	118,3	159,2	306,6	301,6	264,8	276,4	241,8
Andre varer	177,4	185,7	214,2	215,9	199,8	199,0	204,8
Samlet etterspørsel	1 537,8	1 626,8	1 900,4	1 961,9	1 935,8	2 007,6	2 053,0
Import	405,6	393,8	431,3	435,3	415,1	428,5	452,0
Herav: Andre varer	265,7	256,3	276,6	284,0	272,8	282,9	299,7
Bruttonasjonalprodukt	1 132,1	1 233,0	1 469,1	1 526,6	1 520,7	1 579,1	1 601,1
Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirkosomhet	981,3	1 035,5	1 101,5	1 162,5	1 207,1	1 246,1	1 301,3
<i>Memo:</i>							
Bruttonasjonalinntekt	1 122,8	1 218,2	1 454,7	1 517,9	1 524,6	1,579,2	1 607,0
Disponibel inntekt for Norge	935,6	1 018,4	1 238,4	1 286,4	1 291,4	..	..
Sparing for Norge	133,6	170,4	331,8	319,8	273,8	..	..
Herav: Husholdninger	34,3	34,0	34,3	27,4	51,5		

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.3 Bruttoprodukt etter næring. Faste priser

	Mrd. 2000- kroner 2002	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 1991- 1999	2000	2001	2002
Bruttonasjonalprodukt	1 511,6	3,8	2,8	1,9	1,0
Næringsvirksomhet	1 142,7	4,0	3,6	2,1	0,9
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart	377,4	6,2	4,6	2,7	0,0
Oljevirksomhet inkl. tjenester	351,7	7,2	5,0	2,8	0,2
Utenriks sjøfart	25,7	0,7	1,5	2,2	-3,4
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	765,3	3,4	3,3	1,8	1,4
Primærnæringene	28,0	3,0	-1,7	-1,3	0,4
Industri og bergverk	144,1	1,3	-0,8	0,5	-0,7
Bygge- og anleggsvirksomhet	51,6	1,4	-1,4	1,3	0,1
Andre næringer	541,6	4,2	5,2	2,3	2,2
Offentlig forvaltning	217,1	2,5	0,5	1,0	0,0
Korreksjonsposter	151,8	4,6	1,4	2,1	2,4
<i>Memo:</i>					
BNP Fastlands-Norge	1 134,2	3,4	2,5	1,7	1,3
Herav : Utenom kraftforsyning	1 111,7	3,4	2,3	2,0	1,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.4 Bruttoprodukt etter næring

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Mrd. kroner</i>							
Bruttonasjonalprodukt	1 026,9	1 111,3	1 132,1	1 233,0	1 469,1	1 526,6	1 520,7
Næringsvirksomhet	748,8	813,1	811,2	892,6	1 108,9	1 142,9	1 145,5
Oljevirksomhet og utenriks sjøart	183,9	203,2	150,8	197,6	367,6	364,1	313,6
Oljevirksomhet inkl. tjenester	167,5	183,1	131,6	178,6	341,6	325,8	282,6
Utenriks sjøfart	16,4	20,0	19,2	19,0	26,0	38,2	31,0
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	564,9	610,0	660,4	695,0	741,3	778,8	820,9
Primærnæringene	23,8	23,9	26,6	26,2	28,2	27,6	25,1
Industri og bergverk	114,6	124,1	132,7	138,2	144,4	142,8	145,7
Bygge- og anleggsvirksomhet	36,9	42,5	47,7	47,7	50,9	55,8	61,8
Andre næringer	389,7	419,5	453,4	482,8	517,8	552,6	588,2
Offentlig forvaltning	164,4	174,3	189,8	202,8	215,0	234,2	248,2
Korreksjonsposter	113,7	123,9	131,1	137,7	145,2	149,5	138,0
<i>Memo:</i>							
BNP Fastlands-Norge	843,1	908,2	981,3	1 035,5	1 101,5	1 162,5	1 207,1
Herav: Utenom kraftforsyning	821,0	883,8	956,7	1 011,5	1 076,7	1 134,2	1 175,0
<i>Prosentvis fordeling</i>							
Bruttonasjonalprodukt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Næringsvirksomhet	72,9	73,2	71,7	72,4	75,5	74,9	74,6
Oljevirksomhet og utenriks sjøart	17,9	18,3	13,3	16,0	25,0	23,8	20,6
Oljevirksomhet inkl. tjenester	16,3	16,5	11,6	14,5	23,2	21,3	18,6
Utenriks sjøfart	1,6	1,8	1,7	1,5	1,8	2,5	2,0
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	55,0	54,9	58,3	56,4	50,5	51,0	54,0
Primærnæringene	2,3	2,1	2,4	2,1	1,9	1,8	1,6
Industri og bergverk	11,2	11,2	11,7	11,2	9,8	9,4	9,6
Bygge- og anleggsvirksomhet	3,6	3,8	4,2	3,9	3,5	3,7	4,1
Andre næringer	37,9	37,7	40,0	39,2	35,2	36,2	38,7
Offentlig forvaltning	16,0	15,7	16,8	16,4	14,6	15,3	16,3
Korreksjonsposter	11,1	11,1	11,6	11,2	9,9	9,8	9,1
<i>Memo:</i>							
BNP Fastlands-Norge	82,1	81,7	86,7	84,0	75,0	76,2	79,4
Herav : Utenom kraftforsyning	79,9	79,5	84,5	82,0	73,3	74,3	77,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.5 Sysselsatte personer etter næring

	1000 personer 2002	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 1991- 1999	2000	2001	2002
I alt	2 321,3	1,2	0,4	0,5	0,2
Næringsvirksomhet	1 597,2	0,8	0,3	0,2	0,2
Oljevirksomhet og utenriks sjøart	68,2	1,9	-3,0	-1,2	2,2
Oljevirksomhet inkl. tjenester	24,4	2,8	-4,0	-0,4	3,4
Utenriks sjøfart	43,8	1,5	-2,4	-1,6	1,6
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	1 529,0	0,8	0,5	0,2	0,1
Primærnæringene	86,9	-2,9	-2,8	-5,2	-1,8
Industri og bergverk	297,4	0,5	-2,4	-1,4	-1,1
Bygge- og anleggsvirksomhet	128,2	0,0	-2,0	2,0	2,2
Andre næringer	1 016,5	1,4	2,0	1,1	0,4
Offentlig forvaltning	724,1	2,2	0,7	1,2	0,3
<i>Memo:</i>					
Fastlands-Norge	2 253,1	1,2	0,5	0,6	0,2
Herav: Utenom kraftforsyning	2 237,7	1,2	0,5	0,6	0,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.6 Bruttoinvestering etter næring. Faste priser

	Mrd. 2000- kroner 2002	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 1991- 1999	2000	2001	2002
Bruttoinvestering i fast realkapital	251,7	4,8	-3,6	-4,2	-3,6
Næringsvirksomhet	211,7	4,7	-2,2	-5,4	-4,3
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart	64,4	4,1	-9,3	-16,6	-0,8
Oljevirksomhet (inkl. tjenester)	57,7	4,3	-14,8	-9,5	6,8
Utenriks sjøfart	6,7	4,0	18,8	-40,0	-38,8
Bedrifter, Fastlands-Norge	99,9	5,9	0,1	-1,4	-6,4
Primærnæringene	6,9	0,0	9,3	-11,3	-6,7
Industri og bergverksdrift	22,6	3,6	-8,6	13,6	6,9
Kraftforsyning	6,1	-3,1	-16,8	14,4	26,6
Bygge og anleggsvirksomhet	3,8	14,7	3,5	-0,5	-1,7
Samferdsel	14,9	6,8	22,3	-1,3	-28,5
Annen næringsvirksomhet inkl. varehandel	45,6	8,8	-3,5	-6,6	-6,3
Boligtjenester	47,4	3,4	5,6	3,7	-4,2
Offentlig forvaltningsvirksomhet	40,1	4,9	-11,4	2,9	0,0
Stat	17,3	1,4	-16,3	-4,0	22,1
Kommuner	22,8	7,9	-8,0	7,1	-12,1
Lagerinvesteringer ¹	30,0	0,1	0,8	-0,5	0,2
Bruttoinvesteringer i alt	281,7	4,7	-0,1	-6,3	-2,3
<i>Memo:</i>					
Bruttoinvestering i fast realkapital utenom oljevirksomhet og utenriks sjøfart	187,3	5,1	-1,2	0,7	-4,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.7 Sysselsettingsfrekvenser og arbeidsledighet for ulike OECD-land. 2002

	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	57,1	56,6	80,6	88,1	64,0	72,8	10,5	12,4	2,8	3,2	1,9	1,6
USA	54,3	57,1	72,3	86,6	53,2	66,3	11,1	12,8	4,8	4,8	3,5	4,3
Japan	41,0	41,0	63,9	92,0	47,1	76,8	8,7	11,3	5,2	4,7	3,6	7,1
EU	37,2	43,7	67,3	86,7	31,0	50,5	15,1	14,5	8,1	6,1	6,3	6,0
Belgia	25,7	31,3	66,8	86,2	16,7	35,1	15,2	16,0	7,2	5,4	3,8	3,3
Danmark	63,5	64,4	80,8	88,7	49,9	64,2	5,2	8,8	4,2	3,3	4,2	5,0
Finland	40,1	38,6	79,1	84,0	47,3	48,3	20,5	20,9	7,3	7,4	8,1	8,2
Frankrike	20,4	26,7	71,6	87,0	34,6	38,4	22,8	18,4	9,4	7,6	5,5	7,6
Hellas	22,0	32,0	54,7	89,0	24,4	55,1	33,7	18,7	13,2	5,4	4,3	3,3
Irland	41,9	48,5	65,6	87,6	30,7	65,1	6,5	8,7	3,2	4,1	2,2	2,5
Island	59,8	59,0	85,7	94,2	84,4	89,9	4,4	9,7	2,9	2,5	1,0	1,7
Italia	21,2	32,0	54,0	86,0	17,3	41,2	31,4	22,6	10,5	5,6	4,4	4,0
Luxembourg	28,4	36,1	64,5	93,3	18,1	37,6	9,0	5,3	3,2	1,8	0,0	0,3
Nederland	66,3	67,5	72,5	91,2	28,7	54,7	5,5	6,3	3,2	2,2	2,9	1,9
Portugal	36,3	47,2	74,0	89,4	41,9	61,2	13,9	9,7	5,6	3,5	3,7	3,7
Spania	30,1	42,8	54,2	85,8	22,0	58,6	27,3	18,4	15,1	6,8	9,8	5,9
Sveits	65,1	65,5	78,1	93,8	52,5	77,4	3,9	7,3	3,2	2,2	1,8	2,1
Sverige	47,3	45,7	82,4	85,9	65,9	70,7	11,9	13,8	3,8	4,5	4,0	5,3
Storbritannia	59,0	63,0	73,8	87,2	44,7	62,1	8,8	12,9	3,8	4,4	2,3	4,3
Tyskland	44,0	47,1	71,9	85,3	30,0	47,0	7,9	11,3	8,0	8,3	11,7	10,0
Østerrike	47,6	55,9	75,8	89,5	18,6	38,1	6,5	7,8	4,3	4,7	3,9	6,8

Kilde: OECD.

Tabell 2.8 Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før

	Bruttonasjonalprodukt			Konsumprisindeks			Arbeidsledighet ¹		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
USA	2,4	2,3	3,6	1,6	2,2	1,8	5,8	6,0	5,8
Japan	0,3	1,5	0,9	-0,9	-0,5	-0,6	5,4	5,7	5,7
Tyskland	0,2	0,1	1,5	1,4	0,9	0,8	7,8	8,3	8,3
Frankrike	1,2	0,8	1,7	1,9	1,9	1,5	8,9	9,2	9,0
Storbritannia	1,8	1,8	2,5	2,0	2,7	2,3	5,2	5,4	5,2
Sverige	1,9	1,5	2,3	2,4	2,2	1,5	4,0	4,5	4,3
Danmark	1,6	1,2	2,1	2,4	2,4	2,3	4,5	4,7	4,4
Finland	1,6	1,4	2,8	1,7	1,4	1,4	9,1	9,2	9,0

¹ Prosent av arbeidsstyrken.

Kilde: OECD og Finansdepartementet.

Tabell 2.9 Lønnskostnader pr. time i industrien. Prosentvis endring fra året før

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Lønnskostnader pr. time							
Norsk industri, justert for endringer i antall virkedager	4,1	4,4	6,2	6,2	5,1 ⁴	5,4 ⁴	6,1
Norges handelspartnere ^{1, 2}	4,7	3,5	3,1	3,3	3,7	4,1	3,3 ²
Relative timelønnskostnader i nasjonal valuta	-0,5	0,9	3,0	2,8	1,3	1,3	2,7
Valutakursendringer ^{1, 3}	0,1	-1,0	3,7	0,9	2,1	-3,1	-7,4
Relative timelønnskostnader i felles valuta	-0,6	1,9	-0,7	1,9	-0,7	4,5	10,9

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 (konkurrensekursindeksen). 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 konkurranseevnevekter 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 feriedagen 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 0,8 prosentpoeng i hvert av årene.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

Tabell 2.10 Finansdepartementets anslag for 2003 og 2004 gitt på ulike tidspunkter. Prosentvis endring fra året før

	2003				2004	
	RNB02	NB03	RNB03	NB04	RNB03	NB04
<i>Handelspartnerne:</i>						
Bruttonasjonalprodukt	2,7	2,5	1,5	1,3	2,5	2,3
Konsumpriser	2,0	2,1	2,0	2,0	1,9	1,6
Eurorente	4,0	4,0	4,2	4,2	4,3	4,3
<i>Norge:</i>						
Bruttonasjonalprodukt	2,5	1,9	1,1	0,6	2,0	2,3
Bruttonasjonalprodukt, Fastlands-Norge	2,2	1,8	0,7	0,5	1,9	2,7
Privat konsum	3,5	3,5	2,9	3,0	2,8	3,8
Offentlig konsum og investeringer	0,4	0,5	0,3	0,8	0,7	2,0
Bruttoinvesteringer, fastlandsbedriftene	-0,1	-1,0	-6,0	-4,3	1,3	0,2
Investeringer i oljevirksomheter inkl. tjenester	10,4	12,2	13,3	15,5	1,0	9,0
Boliginvesteringer	4,7	2,2	-1,1	-2,1	0,7	1,6
Eksport av tradisjonelle varer	3,9	2,7	-2,2	0,4	4,1	3,3
Import av tradisjonelle varer	4,4	3,2	1,9	3,5	3,1	4,2
Sysselsatte personer	0,5	0,4	-0,6	-0,9	0,0	0,0
Arbeidsledighet (AKU)	3,5	4,0	4,4	4,5	4,6	4,7
Lønnsvekst	4,5	5,0	4½	4½	4¼	4,0
Konsumprisindeksen .....	..	2¼	2¾	2½	1½	1¼
Driftsbalansen overfor utlandet (mrd. kroner)	179,7	178,9	203,7	202,3	190,1	162,9
Oljepris	182	180	190	200	172	170
<i>Statsbudsjettet:</i>						
Overskudd på statsbudsjettet (mrd. kroner) ¹	158,0	162,0	128,8	136,4	122,7	105,9
Underliggende, reell utgiftsvekst .....	..	½	0	0	..	2,1
Strukturelt, oljekorrigert underskudd ²	2,6	2,5	3,1	3,3	3,0	3,9

¹ Inklusive Statens petroleumsfond.

² Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.11 Hovedtall for offentlig forvaltning. Prosentvis volumendring fra året før

	Mrd. kroner 2002	Gj.snitt 1992–2001	2002 ¹	2003	2004
Offentlig konsum	332,5	2,7	3,2	0,7	2,0
Statlig	175,9	2,5	..	0,6	2,8
Kommunalt	156,6	2,8	..	0,8	1,1
Offentlige investeringer	42,5	2,1	0,0	1,3	1,5
Statlige	18,0	-2,3	..	0,4	3,5
Kommunale	24,4	5,8	..	2,0	0,0
Bruttoprodukt	247,7	2,0	0,0	0,1	1,9
Statlig	104,9	1,1	..	-1,4 ²	2,5
Kommunalt	142,9	2,3	..	1,3	1,5
Sysselsetting, mill. timeverk	838,1	1,0	-0,7	-0,6	1,3
Statlig	346,5	-0,6	..	-2,5 ²	1,9
Kommunal	491,6	1,6	..	0,7	1,0

¹ Som følge av at sykehusene ble overført fra fylkeskommunene til staten oppgis det for 2002 bare tall for offentlig forvaltning under ett.

² Produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen er skilt ut som eget selskap (Mesta AS) fra 1. januar 2003. Dette innebærer en reduksjon i produksjon og sysselsetting i offentlig forvaltning og en tilsvarende økning i bygge- og anleggsvirksomhet i privat sektor. Offentlig konsum og investeringer er imidlertid upåvirket.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.12 Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning etter nasjonalregnskapets definisjoner.
Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner				Prosentvis endring fra året før				
	2000	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
A Totale inntekter (B+C)	810 475	840 975	815 320	850 488	846 143	3,8	-3,1	4,3	-0,5
B Løpende inntekter	809 202	839 647	814 077	849 138	844 909	3,8	-3,0	4,3	-0,5
1. Formuesinntekter	60 826	77 110	82 104	84 835	84 511	26,8	6,5	3,3	-0,4
2. Skatt- og pensjonspremier	633 655	666 418	660 820	685 468	694 914	5,2	-0,8	3,7	1,4
2.1 Oljeskatter	99 051	105 021	89 935	93 100	75 800	6,0	-14,4	3,5	-18,6
2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge	196 857	206 957	204 284	208 380	215 502	5,1	-1,3	2,0	3,4
2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	337 747	354 441	366 601	383 988	403 612	4,9	3,4	4,7	5,1
3. Overføringer innen offentlig forvaltning	0	0	0	0	0	-	-	-	-
4. Overføringer fra offentlig forretningsdrift	95 608	76 652	58 752	64 420	52 400	-19,8	-23,4	9,6	-18,7
5. Overføringer fra Norges Bank	10 685	10 685	0	0	0	0,0	-	-	-
6. Andre overføringer, bøter, driftsresultat mv.	8 428	8 782	12 401	14 415	13 084	4,2	41,2	16,2	-9,2
C Kapitalinntekter	1 273	1 328	1 243	1 350	1 234	4,3	-6,4	8,6	-8,6
1. Avgift på arv og gaver	1 273	1 328	1 243	1 350	1 234	4,3	-6,4	8,6	-8,6
D Totale utgifter (E+F)	590 473	632 294	674 751	705 097	739 283	7,1	6,7	4,5	4,8
E Løpende utgifter	567 176	614 853	658 472	689 529	722 646	8,4	7,1	4,7	4,8
1. Renteutgifter og utbytte	31 656	29 152	28 465	28 142	26 856	-7,9	-2,4	-1,1	-4,6
2. Overføringer til utlandet	9 649	11 017	12 971	12 670	13 499	14,2	17,7	-2,3	6,5
3. Subsidiar	32 498	35 495	38 695	37 914	40 366	9,2	9,0	-2,0	6,5
4. Stønader til husholdninger	194 930	209 162	225 091	244 035	257 248	7,3	7,6	8,4	5,4
5. Overføringer til ideelle organisasjoner	16 729	21 180	21 038	22 335	22 177	26,6	-0,7	6,2	-0,7
6. Overføringer innen offentlig forvaltning	0	0	0	0	0	-	-	-	-
7. Overføringer til offentlig forretningsdrift	594	-952	-241	-2 463	-2081	-	-	-	-
8. Konsum i offentlig forvaltning	281 120	309 799	332 453	346 896	364 580	10,2	7,3	4,3	5,1
F Kapitalutgifter	23 297	17 441	16 279	15 568	16 637	-25,1	-6,7	-4,4	6,9
1. Nettoinvesteringer i fast realkapital	11 101	12 379	11 600	11 591	11 924	11,5	-6,3	-0,1	2,9
2. Netto kjøp av tomter og grunn	-707	-1 794	-1 422	-1 301	-1 060	-	-	-	-
3. Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet	12 141	5 827	5 357	3 904	4 350	-52,0	-8,1	-27,1	11,4
4. Kapitaloverføringer til utlandet	762	1 029	744	1 374	1 423	35,0	-27,7	84,6	3,6
G Nettofinansinvestering (A-D)	220 002	208 681	140 569	145 391	106 860	-5,1	-32,6	3,4	-26,5
1. Kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift (netto)	4 101	-40 763	-8 830	3 069	3 963	-	-	-	-
2. Overskudd før lånetransaksjoner	215 901	249 444	149 399	142 322	102 897	15,5	-40,1	-4,7	-27,7

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.13 Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen etter nasjonalregnskapets definisjoner.
Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner				Prosentvis endring fra året før				
	2000	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
A Totale inntekter (B+C)	700 803	714 022	707 704	729 570	723 072	1,9	-0,9	3,1	-0,9
B Løpende inntekter	699 530	712 694	706 461	728 220	721 838	1,9	-0,9	3,1	-0,9
1. Formuesinntekter	52 768	67 159	72 555	77 135	76 811	27,3	8,0	6,3	-0,4
2. Skatt- og pensjonspremier	538 167	558 410	573 335	583 163	590 067	3,8	2,7	1,7	1,2
2.1 Oljeskatter	99 051	105 021	89 935	93 100	75 800	6,0	-14,4	3,5	-18,6
2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge	193 518	203 730	200 515	204 504	211 602	5,3	-1,6	2,0	3,5
2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	245 598	249 660	282 885	285 559	302 665	1,7	13,3	0,9	6,0
3. Overføringer innen offentlig forvaltning	-50	-1 620	-815	-897	-258	-	-	-	-
4. Overføringer fra offentlig forretningsdrift	95 608	76 652	58 752	64 420	52 400	-19,8	-23,4	9,6	-18,7
5. Overføringer fra Norges Bank	10 685	10 685	0	0	0	0,0	-	-	-
6. Andre overføringer, bøter, driftsresultat mv.	2 352	1 408	2 634	4 399	2 818	-40,1	87,1	67,0	-35,9
C Kapitalinntekter	1 273	1 328	1 243	1 350	1 234	4,3	-6,4	8,6	-8,6
1. Avgift på arv og gaver	1 273	1 328	1 243	1 350	1 234	4,3	-6,4	8,6	-8,6
D Totale utgifter (E+F)	477 151	495 622	572 256	578 173	608 818	3,9	15,5	1,0	5,3
E Løpende utgifter	462 067	487 306	562 044	569 663	599 122	5,5	15,3	1,4	5,2
1. Renteutgifter og utbytte	25 097	19 996	18 916	20 442	20 756	-20,3	-5,4	8,1	1,5
2. Overføringer til utlandet	9 649	11 017	12 971	12 670	13 499	14,2	17,7	-2,3	6,5
3. Subsidier	29 086	31 447	34 038	33 058	35 327	8,1	8,2	-2,9	6,9
4. Stønader til husholdninger	187 348	201 003	216 418	234 992	247 905	7,3	7,7	8,6	5,5
5. Overføringer til ideelle organisasjoner	6 231	6 642	8 884	9 662	10 426	6,6	33,8	8,8	7,9
6. Overføringer innen offentlig forvaltning	92 282	95 488	94 933	78 938	80 573	3,5	-0,6	-16,8	2,1
7. Overføringer til statlig forretningsdrift	46	0	0	-1 563	-1 181	-	-	-	-
8. Konsum i statsforvaltningen	112 328	121 713	175 884	181 464	191 816	8,4	44,5	3,2	5,7
F Kapitalutgifter	15 084	8 316	10 212	8 510	9 696	-44,9	22,8	-16,7	13,9
1. Nettoinvesteringer i fast realkapital	2 631	2 043	4 159	3 883	4 333	-22,3	103,6	-6,6	11,6
2. Netto kjøp av tomter og grunn	-250	-424	54	-501	-260	-	-	-	-
3. Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet	11 941	5 668	5 255	3 754	4 200	-52,5	-7,3	-28,6	11,9
4. Kapitaloverføringer til utlandet	762	1 029	744	1 374	1 423	35,0	-27,7	84,6	3,6
G Nettofinansinvestering (A-D)	223 652	218 400	135 448	151 397	114 254	-2,3	-38,0	11,8	-24,5
1. Kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift (netto)	4 101	-40 763	-8 830	3 069	3 963	-	-	-	-
2. Overskudd før lånetransaksjoner	219 551	259 163	144 278	148 328	110 291	18,0	-44,3	2,8	-25,6

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.14 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				
	2000	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
A. Inntekter i alt	201 645	224 172	207 833	197 306	204 504	11,2	-7,3	-5,1	3,6
1. Renteinntekter	8 058	9 951	9 549	7 700	7 700	23,5	-4,0	-19,4	0,0
2. Skatteinntekter	93 634	107 662	91 243	99 052	104 365	15,0	-15,3	8,6	5,4
2.1 Skatt på inntekt og formue	90 295	104 435	87 474	95 176	100 465	15,7	-16,2	8,8	5,6
2.2 Produksjonsskatter	3 339	3 227	3 769	3 876	3 900	-3,4	16,8	2,8	0,6
3. Overføringer fra statsforvaltningen	93 877	99 185	97 274	80 538	82 173	5,7	-1,9	-17,2	2,0
4. Andre løpende inntekter	6 076	7 374	9 767	10 016	10 266	21,4	32,5	2,5	2,5
B. Totale utgifter (C+D)	207 149	234 237	198 954	206 565	212 380	13,1	-15,1	3,8	2,8
C. Løpende utgifter	198 936	225 112	192 887	199 507	205 439	13,2	-14,3	3,4	3,0
1. Renteutgifter	6 559	9 156	9 549	7 700	6 100	39,6	4,3	-19,4	-20,8
2. Overføringer til private	21 492	26 745	25 484	26 572	26 133	24,4	-4,7	4,3	-1,7
3. Overføringer til statsforvaltningen	1 545	2 077	1 526	703	1 342	34,4	-26,5	-53,9	90,9
4. Overføringer til kommunal forretningsdrift	548	-952	-241	-900	-900	-	-	-	-
5. Kommunalt konsum	168 792	188 086	156 569	165 432	172 764	11,4	-16,8	5,7	4,4
5.1 Lønnskostnader	131 626	144 778	121 544	129 860	136 604	10,0	-16,0	6,8	5,2
5.2 Produktinnsats	49 249	53 380	44 423	45 726	46 330	8,4	-16,8	2,9	1,3
5.3 Brutto driftsresultat	19 085	21 692	21 314	22 058	22 806	13,7	-1,7	3,5	3,4
5.4 Gebyrer	-31 168	-31 764	-30 712	-32 212	-32 976	1,9	-3,3	4,9	2,4
D. Kapitalutgifter	8 213	9 125	6 067	7 058	6 941	11,1	-33,5	16,3	-1,7
1. Bruttoinvesteringer i fast realkapital	24 230	27 557	24 426	25 288	25 769	13,7	-11,4	3,5	1,9
2. Kapitalslit	15 760	17 221	16 985	17 580	18 178	9,3	-1,4	3,5	3,4
3. Andre kapitalutgifter (netto)	-257	-1 211	-1 374	-650	-650	371,2	13,5	-52,7	0,0
E. Nettofinansinvestering (A-B)	-5504	-10 065	8879	-9 259	-7 876	-	-	-	-

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.15 Skatt til stat, kommune og offentlig forvaltning. Påløpt verdi. Mill. kroner

	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Påløpte skatter, stat</i>					
A. Skatt på inntekt, formue og kapital	205 808	206 772	217 572	217 348	208 315
1. Ordinær inntekts- og formuesskatt (ekskl. oljeutvinning)	17 478	19 711	19 306	20 356	20 148
2. Skatt på inntekt og formue ved utvinning av petroleum	92 419	98 695	85 156	88 400	71 200
3. Fellesskatt	90 687	82 428	106 790	102 208	110 469
4. Annen skatt på inntekt, formue og kapital ..	5 224	5 938	6 320	6 384	6 498
B. Produksjonsskatter	200 150	210 056	205 294	209 204	216 202
1. Merverdiavgift/investeringsavgift	128 296	137 737	134 934	137 388	142 361
2. Avgifter på oljeutvinning	6 632	6 326	4 779	4 700	4 600
3. Andre produksjonsskatter	65 222	65 993	65 581	67 116	69 241
C. Trygde- og pensjonspremier	132 209	141 583	150 469	156 610	165 551
1. Fra arbeidstakere	52 967	56 367	60 428	62 601	65 199
2. Fra arbeidsgivere	79 242	85 216	90 041	94 009	100 352
Sum påløpte skatter, stat	538 167	558 410	573 335	583 163	590 067
1. Skatter og trygdepemier på inntekt, formue og kapital	338 017	348 355	368 041	373 959	373 865
2. Produksjonsskatter	200 150	210 056	205 294	209 204	216 202
<i>Påløpte skatter, kommune</i>					
Sum påløpte skatter, kommune	95 488	108 008	87 485	102 305	104 847
1. Skatt på inntekt og formue	92 149	104 781	83 716	98 429	100 947
2. Produksjonsskatter	3 339	3 227	3 769	3 876	3 900
Sum påløpte skatter, stat og kommune i alt	633 655	666 418	660 820	685 468	694 914
1. Skatt på inntekt, formue og kapital	430 166	453 136	451 757	472 388	474 812
2. Produksjonsskatter	203 489	213 283	209 063	213 080	220 102
Skatter i alt i prosent av BNP	43,1	43,7	43,5	43,4	43,4

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.16 Finanspolitiske indikatorer

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Statsbudsjettet</i>								
Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens petroleumfond. Mrd. kroner	70,1	33,8	39,9	164,3	258,8	129,4	136,4	105,9
Oljekorrigert overskudd. Mrd. kroner	-20,1	-17,5	-12,1	-7,9	-1,6	-62,4	-59,0	-67,8
Strukturelt overskudd. Mrd. kroner	-24,8	-26,1	-24,3	-23,4	-27,1	-35,5	-40,4	-50,7
Strukturelt overskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	-2,8	-2,7	-2,4	-2,2	-2,4	-3,0	-3,3	-3,9
Underliggende reell vekst i utgifter. Prosentvis endring fra året før	2,1	2,0	1,8	1,8	1,9	3,3	0,1	2,1
<i>Offentlig forvaltning</i>								
Nettofinansinvestering. Mrd. kroner	86,3	40,4	75,0	220,0	208,7	140,6	145,4	106,9
Nettofinansinvestering. Prosent av BNP	7,8	3,6	6,1	15,0	13,7	9,2	9,2	6,7
Påløpte skatter. Prosent av BNP	42,7	42,7	43,0	43,1	43,7	43,5	43,4	43,4
Offentlige utgifter. Prosent av BNP	43,7	46,0	44,8	40,2	41,4	44,4	44,7	46,2
Offentlige utgifter. Prosent av BNP for Fast lands-Norge	53,4	53,1	53,3	53,6	54,4	55,9	56,5	56,8

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Vedlegg 3**Tabelloversikt**

Kapittel 2 De økonomiske utsiktene					
Tabell 2.1	Teknisk framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter	19	Tabell 3.9	Utgifter til alders- og uførepensjon	67
Tabell 2.2	Hovedtall for norsk økonomi	20	Tabell 3.10	Offentlige utgifter til alderspensjon i noen OECD-land	69
Tabell 2.3	Anslag for den økonomiske utviklingen i 2004	20	Tabell 3.11	Virkningen på noen makroøkonomiske hovedstørrelser av budsjettforslaget for 2004	72
Tabell 2.4	Hovedtall for internasjonal økonomi	23	Tabell 3.12	Tilstrømming til uførepensjon på 1990-tallet	101
Tabell 2.5	Bruttonasjonalprodukt i utvalgte grupper av land	26	Kapittel 4 Skatter og avgifter		
Tabell 2.6	Produktivitetsutviklingen i Fastland-Norge	33	Tabell 4.1	Anslått provenyvirkning ved omlegging av differensiert arbeidsgiveravgift	110
Tabell 2.7	Hovedtall for petroleumsvirksomheten	35	Tabell 4.2	Beregnete provenyvirkninger av Regjeringens skatte- og avgiftsforslag for 2004 ift. referansesystemet for 2004	113
Tabell 2.8	Nøkkeltall for handelen med andre varer	39	Tabell 4.3	Skattesatser og beløpsgrenser mv. for 2003 og forslag for 2004 ..	114
Tabell 2.9	Driftsregnskapet overfor utlandet	40	Tabell 4.4	Avgiftssatser for 2003 og foreslåtte satser for 2004	116
Tabell 2.10	Hovedtall for utviklingen på arbeidsmarkedet	43	Tabell 4.5	Påløpte skatter og avgifter fordelt på skattekreditorer	119
Tabell 2.11	Treffsikkerhet i de makroøkonomiske prognosene	50	Tabell 4.6	Anslag på skatteutgifter knyttet til beskatningen av lønn og pensjon	121
Tabell 2.12	Finansdepartementets anslag for 2003 på ulike tidspunkter	51	Tabell 4.7	Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til arbeidsgiveravgiften	121
Tabell 2.13	Islolerte effekter av endrede forutsetninger om rente, oljeinvesteringer og markedsandeler ...	53	Tabell 4.8	Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til bedrifts- og kapitalbeskatningen	125
Kapittel 3 Retningslinjene for den økonomiske politikken			Tabell 4.9	Anslag på skatteutgifter knyttet til at tjenester er utenfor mva. – systemet	125
Tabell 3.1	Den strukturelle, oljekorrigerede budsjettbalansen	55	Tabell 4.10	Anslag på skatteutgifter knyttet til nullsats for merverdiavgiften ...	126
Tabell 3.2	Hovedtall på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond	58	Tabell 4.11	Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til fiskale særavgifter	127
Tabell 3.3	Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2003	60	Tabell 4.12	Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til miljø- og energirelaterte særavgifter	128
Tabell 3.4	Statsbudsjettets inntekter og utgifter	61	Tabell 4.13	Anslag på skattefritaket knyttet til offentlige overføringer	129
Tabell 3.5	Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst fra 2003 til 2004	62			
Tabell 3.6	Inntekter og utgifter i Statens petroleumsfond	63			
Tabell 3.7	Netto finansinvesteringer i offentlig forvaltning	63			
Tabell 3.8	Utviklingen i Statens petroleumsfond og den strukturelle budsjettbalansen 2001–2010	65			

Kapittel 5 Tiltak for å bedre økonomiens virkemåte

Tabell 5.1	Statlig budsjettmessig næringsstøtte fordelt etter næring 1992–2003	135
Tabell 5.2	Statlig budsjettmessig næringsstøtte etter formål	136
Tabell 5.3	Skatteutgifter og – sanksjoner for næringslivet	137
Tabell 5.4	Utviklingen i PSE i prosent av produksjonsverdien i jordbruket for noen OECD-land	139
Tabell 5.5	Privatisering av selskaper med statlig eierandel	148
Tabell 5.6	Endring i antall skjemavarianter ved statlige oppgaveplikter for næringsdrivende	150

Tabell 5.7	Endret belastning for næringslivet ved statlige oppgaveplikter ..	151
Tabell 5.8	Statusbilde for mulig konkurranse i markedene for elektrisitet, jernbane, telekommunikasjon, post og vann- og avløpssektoren .	153
Tabell 5.9	Nettverksnæringer: Struktur, regulering og offentlige oppgaver	155
Tabell 5.10	Viktige reformer i enkeltsektorer	169

Kapittel 6 Nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling

Tabell 6.1	Foreløpig sett med hovedindikatorer for en bærekraftig utvikling	182
------------	--	-----

Vedlegg 4**Figuroversikt**

Kapittel 2 De økonomiske utsiktene			
Figur 2.1	Tremåneders pengemarkedsrenter	17	
Figur 2.2	Bidrag til vekst i BNP for Fastlands-Norge	18	
Figur 2.3	Sysselsetting og arbeidsstyrke	18	
Figur 2.4	Teknisk framskriving av tremåneders pengemarkedsrenter	19	
Figur 2.5	BNP for Fastlands-Norge og AKU-ledighet	21	
Figur 2.6	Internasjonale finansmarkeder	24	
Figur 2.7	Internasjonal økonomi	24	
Figur 2.8	Husholdningenes tilpasning	28	
Figur 2.9	Husholdningenes gjeld og rentebelastning	28	
Figur 2.10	Boligmarkedet	29	
Figur 2.11	Bedriftene i Fastlands-Norge	30	
Figur 2.12	Beholdninger av direkteinvesteringer	31	
Figur 2.13	Investeringer i bygg og sysselsetting i varehandel og tjenesteyting	32	
Figur 2.14	Ledig leieareal og utleiepris for prestisjebygg i Oslo-området	32	
Figur 2.15	Konsum og investeringer i offentlig forvaltning	34	
Figur 2.16	Spotpris for Brent Blend	34	
Figur 2.17	Oljeproduksjonsanslag med usikkerhetsintervall	36	
Figur 2.18	Petroleumsvirksomheten.....	36	
Figur 2.19	Investeringer i oljevirksomheten	37	
Figur 2.20	Driftsbalansen overfor utlandet	38	
Figur 2.21	Prisutvikling for aluminium og laks	39	
Figur 2.22	Nettofinansinvesteringer etter sektor	41	
Figur 2.23	Arbeidsmarkedet	42	
Figur 2.24	Arbeidsledighet etter fylke.....	43	
Figur 2.25	Offentlig sysselsetting	44	
Figur 2.26	Konsumpriser	45	
Figur 2.27	Årslønnsvekst for alle grupper	47	
Figur 2.28	Industriens konkurransevne	48	
Figur 2.29	BNP for Fastlands-Norge	50	
Kapittel 3 Retningslinjene for den økonomiske politikken			
Figur 3.1	Hovedtrekk i budsjettpolitikken ..	59	
Figur 3.2	Perspektiver på budsjettpolitikken	64	
Figur 3.3	Forventet realavkastning av Statens petroleumsfond og strukturelt budsjettunderskudd	66	
Figur 3.4	Personer 67 år eller eldre som andel av befolkningen mellom 19 og 67 år	66	
Figur 3.5	Folketrygdens utgifter til alders og uførepensjon, statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og disponible petroleumsinntekter etter handlingsregelen	68	
Figur 3.6	Pensjoner og andre overføringer til husholdningene.....	69	
Figur 3.7	Kommuneforvaltningen	73	
Figur 3.8	Kronekursen	78	
Figur 3.9	Styringsrenter	79	
Figur 3.10	Sammenhengen mellom Statsbudsjettet og Petroleumsfondet....	81	
Figur 3.11	Petroleumsfondets sammensetning	82	
Figur 3.12	Akkumulert nominell avkastning av delporteføljene i Petroleumsfondet	83	
Figur 3.13	Personer på trygdeordninger	99	
Figur 3.14	Sykefravær i prosent av avtalte dagsverk for alle arbeidstakere ...	99	
Figur 3.15	Prosent av alle sysselsatte som har vært fraværende fra arbeid på grunn av sykdom i en uke eller mer	100	
Figur 3.16	Lønnskostnader	103	
Kapittel 5 Tiltak for å bedre økonomiens virkemåte			
Figur 5.1	Statlig finansiering av FoU, fordelt etter hovedformål	140	
Figur 5.2	Konsumpriser på elektrisitet og passasjertransport med fly, og konsumprisindeksen	147	
Figur 5.3	Offentlige utgifter som andel av BNP	161	
Figur 5.4	Antall offentlige sysselsatte som andel av totalt antall sysselsatte ...	161	
Figur 5.5	Sammensetningen av kommunesektorens utgifter	162	
Figur 5.6	Sammensetningen av kommunesektorens inntekter i 2003	163	

Vedlegg 5**Oversikt over bokser**

Kapittel 2 De økonomiske utsiktene		Boks 3.4	Forskrift om pengepolitikken	78	
Boks 2.1	Renteframskrivninger	19	Boks 3.5	Landliste og referanseportefølje for Petroleumsfondet	93
Boks 2.2	Utvikling i norsk økonomi på mellomlang sikt	21	Boks 3.6	Nyere forskning om arbeidsmarkedstiltak – hva virker?	97
Boks 2.3	Husholdningenes gjeldssituasjon	28	Boks 3.7	Utviklingen i sykefraværet i utvalgte land	100
Boks 2.4	Direkteinvesteringer	31			
Boks 2.5	Investeringer i forretningsbygg ...	32	Kapittel 5 Tiltak for å bedre økonomiens virkemåte		
Boks 2.6	Usikkerhet i anslagene for petroleumsproduksjon	36	Boks 5.1	EUs Lisboa-strategi – Økonomisk, sosial og miljømessig fornyelse	132
Boks 2.7	Offentlig sysselsetting	44	Boks 5.2	Regjeringens plan for en helhetlig innovasjonspolitikkk	142
Boks 2.8	Noen lønnsbegreper	47	Boks 5.3	OECDs gjennomgang av reguleringsreformer i Norge	144
Boks 2.9	Konkurrenseevne	49	Boks 5.4	Finansieringssystemer for statlige virksomheter	167
Boks 2.10	Faktorer bak endringene i de makroøkonomiske anslagene	51	Kapittel 6 Nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling		
Kapittel 3 Retningslinjene for den økonomiske politikken			Boks 6.1	Tusenårsmålene	175
Boks 3.1	Den strukturelle budsjettbalansen	55			
Boks 3.2	Endrede anslag for rommet for innafsing av petroleumsinntekter	67			
Boks 3.3	Generasjonsregnskap	70			