



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 2

(2003–2004)

Revidert nasjonalbudsjett 2004

Innhold

1	Hovedtrekkene i den økonomiske politikken og utviklingen	5	4.2	Etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond.....	52
2	De økonomiske utsiktene	13	4.3	Evaluerings av Miljøfondet.....	71
2.1	Norsk økonomi	13	5	Skatter og avgifter	81
2.2	Petroleumsvirksomheten	21	5.1	Innledning.....	81
2.3	Internasjonal økonomi	24	5.2	Enkelte skatte- og avgiftspolitiske spørsmål	82
3	Den økonomiske politikken	27	5.3	Petroleumsbeskatningen.....	89
3.1	Budsjettpolitikken	27	Vedlegg:		
3.2	Nærmere om kommuneforvaltningens økonomi	39	1	Alternative modeller for Miljøfondet	115
3.3	Pengepolitikken	42	2	Historiske tabeller og detaljerte anslagstall	118
3.4	Sysselsettingspolitikken	44	3	Figuroversikt	133
3.5	Inntektspolitikken	48	4	Tabelloversikt	135
4	Statens petroleumsfond	49	5	Oversikt over bokser	136
4.1	Forvaltningen av fondet	49			



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 2

(2003–2004)

Revidert nasjonalbudsjett 2004

*Tilråding fra Finansdepartementet av 11. mai 2004,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Hovedtrekkene i den økonomiske politikken og utviklingen

Regjeringen legger med dette fram meldingen om Revidert nasjonalbudsjett 2004. Meldingen er utarbeidet i samarbeid med de enkelte departementene og bygger på opplysninger mottatt til og med 10. mai.

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 gradvis, langsiktig opprettholdbar 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 stabil utvikling i produksjon og sysselsetting.

Regjeringen har forbedret rammevilkårene for næringsvirksomhet og iverksatt tiltak for å øke vek-

stevnen i økonomien. Regjeringens forslag til skattereform og moderniseringen av offentlig sektor er viktige elementer i denne sammenhengen. 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 en fortsatt sterk konkurranseutsatt sektor og lav arbeidsledighet.

Den økonomiske utviklingen

Utsiktene for *internasjonal økonomi* har bedret seg de siste månedene. I USA og Japan tok den økonomiske veksten seg klart opp mot slutten av fjoråret. Også i Storbritannia er økonomien i god vekst, mens utviklingen i enkelte store EU-land som Tyskland og Italia bidrar til å bremse veksten i euroområdet. Oppsvinget i amerikansk økonomi og sterk vekst i Kina og andre land i Asia vil kunne stimulere til høyere vekst også i euroområdet framover. Samlet sett anslås BNP-veksten hos Norges handelspartnere å ta seg opp fra 1¼ pst. i fjor til 2½ pst. i år, om lag som lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2004. Mens vekstanslagene for euroområdet er justert ned, er anslagene for USA, Japan og Storbritannia justert opp.

En ekspansiv pengepolitikk har bidratt til at oppgangen i *norsk økonomi* har kommet raskere enn antatt da budsjettet for 2004 ble lagt fram i fjor høst. Lave renter stimulerer innenlandsk etterspørsel, og spesielt det private konsumet viser sterk vekst. Boligprisene øker markert, og det er tegn til oppgang i boligbyggingen. En reduksjon i renteforskjellen overfor utlandet på vel 4 prosentpoeng siden desember 2002 har bidratt til at kronen har svekket seg mot andre lands valutaer. Sammen med sterkere vekst internasjonalt innebærer dette at utsiktene for de konkurranseutsatte næringene framstår som bedre enn for et år siden. Anslagene for veksten i eksporten av tradisjonelle varer og investeringene i fastlandsbedriftene for inneværende år er oppjustert i forhold til Nasjonalbudsjettet 2004.

BNP-veksten i Fastlands-Norge ventes å ta seg opp fra 0,7 pst. i fjor til 3¼ pst. i år. Sammenliknet med Nasjonalbudsjettet 2004 er anslaget for inneværende år oppjustert med vel ½ prosentpoeng.

Omslaget i fastlandsøkonomien reflekteres i en mer positiv utvikling i *arbeidsmarkedet*. Antallet sysselsatte personer har vært relativt stabilt de siste tre kvartalene, etter å ha vist nedgang fram til 2. kvartal i fjor. Etter en markert økning gjennom første halvår i fjor, stabiliserte arbeidsledigheten seg tidligere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2004, der den gjennomsnittlige AKU-ledigheten i år ble anslått til 4,7 pst. På årsbasis anslås nå en sysselsettingsvekst på 5000 personer i 2004 og en AKU-ledighet på 4,3 pst. Ledigheten forventes å avta ytterligere i 2005 til 4,1 pst.

Resultatene fra de lønnsoppgjørene som er gjennomført så langt i vår, trekker i retning av en noe lavere lønnsvekst i 2004 enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2004. *Årslønnsveksten* anslås i denne meldingen til 3¼ pst. i 2004, ¼ prosentpoeng lavere enn anslaget i Nasjonalbudsjettet. Til sammenlikning er lønnsveksten hos våre viktigste handelspartnere anslått til rundt 3½ pst.

Konsumprisveksten har vært lav så langt i år, og klart lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2004. Prisveksten er imidlertid ventet å ta seg opp etter hvert som effektene på importprisutviklingen av den sterke kronekursen i 2002 avtar. I tillegg vil virkningen av at elektrisitetsprisene hittil i år har vært lavere enn i fjor vinter falle bort. Veksten i konsumprisene i alt er i denne meldingen anslått til ½ pst. i år og 2 pst. neste år. Justert for avgiftsendringer og utenom energipriser (KPI-JAE), antas prisveksten å ta seg opp fra ¾ pst. i 2004 til 2¼ pst. i 2005.

Fra slutten av 2002 og fram til mars i år har Norges Bank satt ned *foliorenten* med til sammen 5¼

prosentpoeng, til 1,75 pst. Rentedifferansen i forhold til utlandet har blitt kraftig redusert. Dette har bidratt til at kronen, målt ved *industriens effektive kronekurs*, har svekket seg med om lag 8 pst. siden desember 2002. Styrkingen av kronen gjennom 2002 er dermed langt på vei reversert. I midten av februar i år lå kronekursen på et klart svakere nivå. Siden da har imidlertid kronen styrket seg igjen. I anslagene i denne meldingen er det som en teknisk forutsetning lagt til grunn at den effektive kronekursen vil holde seg om lag uendret fra gjennomsnittsnivået i april gjennom både 2004 og 2005. Dette er i tråd med markedets forventninger, slik disse kom til uttrykk i terminvalutakursene midt i april.

I Nasjonalbudsjettet 2004 ble det lagt til grunn en *oljepris* på 170 kroner pr. fat i 2004. Oljeprisen har de siste månedene ligget vesentlig høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet. Oljeprisen har styrket seg ytterligere i det siste og var i begynnelsen av mai i overkant av 245 kroner pr. fat. Gjennomsnittsprisen hittil i år har vært om lag 225 kroner pr. fat. På bakgrunn av ny informasjon og en vurdering av utviklingen i oljemarkedet er oljeprisanslagene for de nærmeste årene oppjustert. Det legges nå til grunn en oljepris på 200 kroner pr. fat i inneværende år og 180 2004-kroner pr. fat neste år, mens oljeprisbanen for de påfølgende årene fram til 2010 er justert opp med 20 kroner, til 160 2004-kroner pr. fat. En helhetlig vurdering av oljeprisutviklingen for en lengre tidshorisont vil bli foretatt i forbindelse med perspektivmeldingen, som Regjeringen tar sikte på å legge fram høsten 2004.

De økonomiske utsiktene er nærmere omtalt i kapittel 2 i denne meldingen.

Utfordringer i den økonomiske politikken

Retningslinjene for budsjettpolitikken, som et bredt flertall i Stortinget har sluttet seg til, sikter mot en langsiktig forsvarlig innfasing av oljeinntektene i norsk økonomi, om lag i takt med utviklingen i forventet realavkastning av Statens petroleumsfond (handlingsregelen). Samtidig åpner retningslinjene for at handlefriheten som oljeinntektene gir, kan utnyttes til å stimulere produksjon og sysselsetting i perioder med høy og økende ledighet. Motsatt vil det være behov for å holde igjen i finanspolitikken i perioder med høy kapasitetsutnyttelse i økonomien.

Budsjett- og pengepolitikken må virke sammen for å bidra til en stabil utvikling i norsk økonomi. Den operative gjennomføringen av pengepolitikken rettes inn mot lav og stabil inflasjon. Retningslinjene innebærer at budsjettpolitikken skal ha en mellomlangsigte forankring, samtidig som pengepoli-

tikken har fått en klar rolle i å stabilisere den økonomiske utviklingen.

Budsjettene for 2003 og 2004 ble utformet med et klart siktemål om å gi rom for lettelse i pengepolitikken. Denne strategien har gitt resultater. Svekkelsen av kronkursen siden årsskiftet 2002/2003 har bedret utsiktene for den konkurranseutsatte delen av næringslivet. Lønnsveksten ble vesentlig lavere i 2003 enn i 2002. Kostnadsnivået i Norge er imidlertid fortsatt høyt, etter flere år med klart sterkere vekst i lønnskostnadene enn hos handelspartnere. Dette gjør deler av næringslivet sårbare. Over tid må lønnsveksten være på et nivå som både gir en konkurranseutsatt sektor som er forenlig med en balansert utvikling i norsk økonomi og som ikke skaper behov for innstramminger i pengepolitikken.

Olje og gass er ikke-fornybare ressurser. En vesentlig del av de løpende innbetalingene fra petroleumsvirksomheten kan ikke betraktes som inntekter i vanlig forstand, men er en omplassering av olje- og gassressursene til finansielle fordringer i Statens petroleumsfond. Innbetalingene til staten har sitt motstykke i en reduksjon i statens petroleumsformue. For å ha glede av oljeinntektene på varig basis må bruken av inntektene frikoples fra de løpende innbetalingene til staten. Dette er et hovedformål med Petroleumsfondet og de budsjettpolitiske retningslinjene. Netto kontantstrømmen fra oljevirksomheten overføres i sin helhet til Statens petroleumsfond, mens det over tid bare er realavkastningen av fondet som brukes. På denne måten kan petroleumsinntektene bedre velferden også for kommende generasjoner.

Etter hvert som olje- og gassressursene tømmes ut, vil de høye innbetalingene fra petroleumsvirksomheten avløses av en nedgang i petroleumsinntektene. Samtidig innebærer den demografiske utviklingen at utgiftene til pensjoner, helse og omsorg vil vokse kraftig. I Nasjonalbudsjettet 2004 ble det gjengitt framskrivinger av budsjettbalansen som indikerte et udekket finansieringsbehov for staten økende til om lag 5 pst. av BNP for Fastlands-Norge gjennom de neste 50 årene, under forutsetning av at bruken av petroleumsinntekter følger handlingsregelen. Hvis denne forutsetningen brytes, øker finansieringsbehovet tilsvarende. Dette illustrerer at vi står overfor store langsiktige utfordringer i budsjettpolitikken. Et viktig skritt for å møte den kraftige økningen i antall eldre vil være gjennomføring av en pensjonsreform som skal gi incentiver til å stå lenger i arbeid. Regjeringen kommer tilbake med en egen stortingsmelding om Pensjonskommisjonens innstilling høsten 2004.

Regjeringen vil innrette budsjettpolitikken slik

at den styrker grunnlaget for et vekstkraftig næringsliv og øker effektiviteten i offentlig virksomhet. På lengre sikt, når produksjonen av olje og gass avtar, vil det være vekstevnen i fastlandsøkonomien som er avgjørende for den framtidige utviklingen i velferden i Norge. En reduksjon i skatte- og avgiftsnivået kan bidra til å øke arbeidstilbudet, styrke kapitaltilførselen 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. Regjeringen har som målsetting over tid å holde den reelle, underliggende utgiftsveksten lavere enn veksten i BNP for Fastlands-Norge.

Gjennomføringen av budsjettpolitikken

I Nasjonalbudsjettet 2004 ble budsjettopplegget for inneværende år utformet for å ivareta følgende forhold:

- Bruken av oljeinntekter var kommet opp på et høyt nivå, som følge av vekst i utgiftene og svakere skatte- og avgiftsinngang enn tidligere regnet med. Samtidig hadde svak utvikling i internasjonale finansmarkeder og reduserte anslag for avsetningene i Statens petroleumsfond ført til en svakere utvikling i anslagene for kapitalen og dermed forventet realavkastning av fondet enn tidligere lagt til grunn. Det var følgelig ikke rom for noen vesentlig økning i bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet de nærmeste årene.
- En kraftig innstramming i budsjettet, for å bringe bruken av petroleumsinntekter raskt ned på linje med forventet realavkastning av kapitalen i Statens petroleumsfond, ville på den annen side vært i strid med intensjonen i retningslinjene om en jevn innfasing av oljeinntektene, bl.a. for å bidra til en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting.
- For å unngå at kronen på nytt styrket seg markert, var det viktig med fortsatt tilbakeholdenhet i budsjettpolitikken.

Ved salderingen av budsjettet for 2004 ble det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet anslått til 50,7 mrd. kroner, om lag 16½ mrd. kroner mer enn anslaget på forventet realavkastning av Petroleumsfondet ved inngangen til 2004. Det strukturelle, ol-

jekkorrigerte underskuddet ble i Nasjonalbudsjettet 2004 anslått til 3,9 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge, 0,6 prosentpoeng over det tilsvarende nivået i 2003. Beregninger presentert i Nasjonalbudsjettet indikerte at budsjetttopplegget ville virke om lag nøytralt på den økonomiske aktiviteten.

Ved utgangen av 2003 utgjorde Statens petroleumsfond 847 mrd. kroner ifølge statsregnskapet, knapt 10 mrd. kroner mindre enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2004. Nedjusteringen skyldes blant annet et noe høyere uttak av fondet for å dekke det oljekorrigerte underskuddet i 2003. Økningen i markedsverdien av fondet fra utgangen av 2002 til utgangen av 2003 var på 242,5 mrd. kroner. Både positiv avkastning på aksjer og obligasjoner, tilførsel av nye midler og svekkelse av kronekursen mot andre valutaer bidro til verdiøkningen. Forventet realavkastning av Petroleumsfondet i 2004, beregnet som 4 pst. av kapitalen i fondet ved inngangen til året, anslås nå til knappe 34 mrd. kroner.

Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet for 2003 anslås nå til 48,1 mrd. kroner, tilsvarende 3,9 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Det strukturelle underskuddet i 2003 er knappe 8 mrd. kroner høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2004. Om lag halvparten av denne budsjettsvekkelsen har sammenheng med lavere skatte- og avgiftsinngang. I tillegg er det vedtatt økte bevilgninger for å dekke økte utgifter, blant annet under folketrygden.

Regnskapsinformasjonen for 2003 trekker i retning av at også skatte- og avgiftsanslagene i 2004 justeres ned. En ny gjennomgang av budsjettet, som også tar hensyn til opplysninger om bl.a. skatteinngangen i inneværende år og den økonomiske utviklingen, innebærer at anslagene for det strukturelle nivået på skatter, avgifter, dagpenger og renter for 2004 justeres ned med om lag 4½ mrd. kroner sammenliknet med saldert budsjett. Lav prisvekst i inneværende år bidrar bl.a. til å bremse veksten i momsinnbetalingene. Lavere lønnsvekst enn tidligere anslått trekker også i retning av at den underliggende skatteinngangen blir noe lavere enn tidligere forutsatt.

Ved revisjonen av budsjettet for 2004 har Regjeringen lagt vekt på følgende hovedhensyn:

- Budsjettpolitikken må tilpasses den økonomiske situasjonen. Veksten i fastlandsøkonomien er nå sterk. Lave renter stimulerer innenlandsk etterspørsel, og det er tegn til oppgang i eksportmarkedene. Samtidig har kronekursen de siste par månedene styrket seg igjen, blant annet som følge av forventninger i markedet om at rentebunnen er nådd. Over tid er finanspolitikken avgjørende for utviklingen i kostnader og

konkurransesevne. En for ekspansiv finanspolitikk ville i den nåværende konjunktursituasjonen kunne føre til forventninger om innstramning i pengepolitikken, slik at kronen styrker seg markert. Skulle dette skje, ville industrien og annen konkurranseutsatt virksomhet igjen bli satt i en meget vanskelig situasjon. Det reviderte budsjettet for 2004 må innrettes med sikte på å understøtte en balansert utvikling i norsk økonomi framover.

- Langsiktige hensyn trekker også sterkt i retning av å begrense bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet. Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet nærmer seg det nivået vi på lang sikt kan bruke av oljeinntektene uten å tære på kapitalen i fondet. De langsiktige utfordringene knyttet til økte pensjoner og andre aldersrelaterte utgifter understreker behovet for høy statlig sparing i perioder med høye oljeinntekter. Forskjellen mellom bruken av oljepenger og forventet realavkastning av Petroleumsfondet må reduseres, slik Regjeringen tidligere har forutsatt.

Regjeringens reviderte budsjettforslag for 2004 innebærer at anslagsendringene på 4½ mrd. kroner knyttet til skatteinntekter, dagpenger og renter ikke dekkes inn ved budsjetttiltak. Andre anslagsendringer og forslag til økte utgifter er derimot dekket inn. Det reviderte budsjettforslaget innebærer dermed et strukturelt, oljekorrigert underskudd på 55,2 mrd. kroner i 2004, som er en økning på rundt 5¼ mrd. 2004-kroner fra 2003. Målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge utgjør underskuddet 4,2 pst. Samlet sett virker den foreslåtte budsjettpolitikken for 2004 om lag nøytralt på den økonomiske aktiviteten, og støtter opp under en balansert utvikling i norsk økonomi framover. Bruken av oljeinntekter i 2004, målt ved det strukturelle underskuddet, ligger drøyt 21 mrd. kroner over forventet realavkastning av Petroleumsfondet ved inngangen til året. For 2003 anslås det tilsvarende avviket til knapt 25 mrd. kroner. Med uendret nivå på det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet fra 2004, vil avviket mellom faktisk bruk og forventet realavkastning av Petroleumsfondet gradvis avta, i takt med den anslåtte veksten i fondet. Basert på anslagene i denne meldingen vil dermed det strukturelle underskuddet være om lag tilbake på banen for forventet realavkastning av Petroleumsfondet i 2009.

Hovedtrekkene i Regjeringens forslag til revidert budsjett for 2004 er:

- Et strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd på 55,2 mrd. kroner. Dette innebærer et

- avvik i forhold til forventet realavkastning av Petroleumsfondet (handlingsregelen) på drøyt 21 mrd. kroner, mens dette avviket var anslått til om lag 16½ mrd. kroner i Nasjonalbudsjettet 2004. Det høyere nivået på det strukturelle underskuddet må ses i sammenheng med nedjusteringen av skatteanslagene mv., jf. omtale ovenfor.
- Målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge øker det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet med 0,4 prosentpoeng fra 2003 til 2004. Budsjettoplegget virker om lag nøytralt på den økonomiske aktiviteten.
 - En reell, underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter på 2¼ pst. sammenliknet med regnskap for 2003.
 - Det oljekorrigerede budsjettunderskuddet i 2004 anslås til 68 mrd. kroner. Dette underskuddet dekkes ved en tilsvarende overføring fra Statens petroleumsfond.
 - Basert på en forutsetning om en gjennomsnittlig oljepris på 200 kroner pr. fat i 2004 anslås statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten til 159,9 mrd. kroner. Dette er 16,5 mrd. kroner over anslaget i Nasjonalbudsjettet 2004, noe som i hovedsak skyldes at oljeprisanslaget for inneværende år er oppjustert med 30 kroner pr. fat.
 - Medregnet renter og utbytte mv. i Statens petroleumsfond anslås et samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond i 2004 på 123,4 mrd. kroner. Kapitalen i fondet ved utgangen av 2004 anslås til 1016 mrd. kroner.
 - Budsjettforslaget innebærer en reell vekst i kommunenes samlede inntekter fra 2003 til 2004 på i overkant av 7¼ mrd. kroner, regnet i forhold til anslag på regnskap i 2003. Dette tilsvarende en volumvekst på om lag 3¾ pst.

I forbindelse med denne meldingen fremmer Regjeringen forslag om netto økte utgifter på 1,4 mrd. kroner, mens forslagene på inntektssiden innebærer om lag tilsvarende økte inntekter. Bevilgningsendringer på poster der det korrigeres ved beregningen av det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet er da holdt utenom.

Endringene på utgiftssiden er i hovedsak knyttet til nye anslag for regelstyrte ordninger under folketrygden, som samlet sett innebærer økte utgifter på 3,2 mrd. kroner i forhold til saldert budsjett. Av dette utgjør sykepengene nær 1,5 mrd. kroner og uførepensjon knapt 1,2 mrd. kroner. Forholdene i enkelte land gjør uttransportering av personer som har fått avslått søknad om opphold i Norge vanske-

ligere, og utgiftene til drift av mottak øker derfor med vel 200 mill. kroner. Nye opplysninger innebærer dessuten at utgiftene til stipend i Statens lånekasse for utdanning øker med om lag 340 mill. kroner. Utgiftene til Statens Pensjonskasse anslås redusert med 412 mill. kroner. Rentekompensasjonen til kommunesektoren knyttet til skoleanlegg, omsorgsboliger og sykehjemsplasser settes ned med 210 mill. kroner. Rentestøtten i Statens lånekasse for utdanning reduseres med 209 mill. kroner.

Det foreslås bevilget til sammen 284 mill. kroner til kompensasjon og andre tiltak for pionérdykkerne i Nordsjøen. Videre foreslås det økte bevilgninger til bl.a. politiet på 100 mill. kroner og 100 mill. kroner til helseforetakene i tilknytning til overføringen av ansvaret for rusomsorgen.

Reserveavsetningen under ymseposten er redusert med 0,8 mrd. kroner i forhold til bevilgningen i saldert budsjett. Dette må bl.a. ses i sammenheng med at lønnsveksten er nedjustert fra 4 pst. i Nasjonalbudsjettet 2004 til 3¾ pst. i denne meldingen, noe som reduserer statens utgifter i forbindelse med stats- og trygdeoppgjørene.

Økte utbyttebetalinger, særlig fra Telenor og Posten, gir økte inntekter på til sammen vel 400 mill. kroner i forhold til saldert budsjett. Videre tilbakeføres det 300 mill. kroner til statsbudsjettet fra tidligere verftsstøtteordning, mens inntektene fra rettsgebyr mv. øker med knapt 300 mill. kroner, dels som følge av økte gebyrsatser og dels som følge av nye anslag.

Det vises for øvrig til nærmere omtale av Regjeringens prioriteringer og inndekningsforslag i St.prp. nr. 63 (2003–2004) som fremmes samtidig med denne meldingen. Hovedtrekk i budsjettpolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.1.

Statens petroleumsfond

Statens inntekter fra petroleumsvirksomheten, fratrukket overføringer til statsbudsjettet for å dekke det oljekorrigerede underskuddet, avsettes på Statens petroleumsfond. Fondskapitalen plasseres i sin helhet i utlandet. Den operative forvaltningen av fondet utføres av Norges Bank, etter retningslinjer gitt av Finansdepartementet. Avkastningen av Petroleumsfondet i 2003 var 12,6 pst. målt i utenlandsk valuta, mens den målt i norske kroner var 20,0 pst. Forskjellen mellom de to avkastningstallene reflekterer at den norske kronen svekket seg i verdi i forhold til fondets valutakurv i perioden. Det er avkastningen i internasjonal valuta som bestemmer utviklingen i fondets internasjonale kjøpekraft. Målt på denne måten har gjennomsnittlig årlig real-

avkastning, etter fradrag for forvaltningskostnader, vært på 3,7 pst. i perioden 1997–2003.

Høsten 2002 satte Regjeringen ned et offentlig utvalg som skulle utarbeide forslag til etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond. Utvalget la fram sin utredning 25. juni i fjor. Regjeringen mener at Graverutvalgets forslag på en god måte ivaretar de etiske forpliktelsene det er hensiktsmessig å pålegge Petroleumsfondet, og legger opp til å innføre etiske retningslinjer for Petroleumsfondet i samsvar med Graverutvalgets utredning.

Statens petroleumsfond er nærmere omtalt i kapittel 4.

Skatter og avgifter

Regjeringen fremmer enkelte forslag til endringer i skatte- og avgiftsreglene i forbindelse med revisjonen av 2004-budsjettet. Som varslet i fjor høst, foreslås det en ny ordning for el-avgift for næringsvirksomhet fra 1. juli i år. Ordningen, som er notifisert til ESA, er tilnærmet lik den el-avgiftsordningen som Sverige har vedtatt å innføre fra samme dato. Til forskjell fra el-avgiften slik den var utformet i Norge fram til 2004, innebærer ordningen at industrien, med unntak av flere energikrevende industriprosesser, blir ilagt minimumssatsen i EUs energiskattedirektiv på 0,45 øre/kWh. Den nye ordningen for el-avgift vil gi en provenyøkning på om lag 200 mill. kroner påløpt og 100 mill. kroner bokført i forhold til saldert budsjett for 2004. Regjeringen foreslår i tillegg å fjerne grunnavgiften på engangsemballasje for drikkevarer, noe som delvis finansieres av en økning i avgiftene på drikkevarer på 2,2 pst. Ellers foreslås det noen mindre justeringer av skatter og avgifter, bl.a. en innstramning i merverdiavgiftsreglene for varebiler og en utvidelse av jordbruksfradraget til å omfatte biobrensel. Budsjettvirkningene av forslagene til endringer i skatter og avgifter i 2004 er om lag provenyøytrale på bokført basis, mens de gir en inntektsøkning på om lag 80 mill. kroner påløpt. Regjeringen omtaler i denne meldingen også enkelte justeringer i petroleumsskattesystemet. Endringene, som Regjeringen vil fremme i forbindelse med budsjettet for 2005, innebærer at staten utbetaler skatteverdien av leteunderskudd i forbindelse med den årlige ligningen og verdien av øvrig underskudd ved opphør av virksomheten, samt at de skattemessige vilkårene ved overdragelse av lisenser forenkles. Videre foreslås det bl.a. at friinntekten framskyndes til 7,5 pst. over 4 år. Justeringene vil gi sikkerhet for at nye aktører får utnyttet sine fradrag for kostnader på sokkelen, bedre lønnsomheten av investeringer bl.a. i haleproduksjon og økt utvinning, og forenkle omsetningen av andeler på sokkelen.

Skatte- og avgiftsspørsmål er nærmere omtalt i kapittel 5.

Kommunenes inntekter

Regnet fra regnskap for 2003 kan den reelle veksten i kommunenes samlede inntekter i 2004 anslås til i overkant av 7¼ mrd. kroner. Dette tilsvarer en volumvekst på om lag 3¾ pst., som er den sterkeste veksten i kommunenes inntekter siden 1997. Kommunesektorens frie inntekter anslås å øke med knapt 3½ pst., eller i underkant av 5 mrd. kroner. Ved salderingen av budsjettet for 2004 ble de frie inntektene til kommunesektoren økt med 2 mrd. kroner i forhold til forslaget i Nasjonalbudsjettet.

Skatteinntektene til kommunesektoren i 2003 ble ifølge regnskapstall fra Statistisk sentralbyrå, om lag 2 mrd. kroner lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2004. Regjeringen har lagt opp til at kommunesektoren ikke kompenseres for lavere skatteinntekter i 2003. Dette er i tråd med tidligere praksis, som bl.a. innebærer at kommunesektoren har fått beholde eventuell merskattevekst. Nedjusteringen av skatteinntektene er dels knyttet til likningen og skatteoppgjøret for inntektsåret 2002 og dels til lav løpende skatteinngang (forskuddstrekk) mot slutten av fjoråret. Stortingets finanskomité ble i brev av 24. oktober 2003 varslet om at den informasjonen som da forelå, trakk i retning av en nedjustering av anslaget for kommunesektorens skatteinntekter med 1¼ mrd. kroner i forhold til anslaget i Nasjonalbudsjettet 2004. Mesteparten av denne svikten kunne føres tilbake til endret omfang av gevinster og tap ved realisasjon av aksjer og videreføres i lys av utviklingen i aksjemarkedet gjennom fjoråret ikke til 2004.

Skatteanslaget for kommunesektoren i 2004 er i denne meldingen satt ned med 1,2 mrd. kroner sammenliknet med Nasjonalbudsjettet 2004. Nedjusteringen er basert på informasjon om utviklingen i skatteinngangen på slutten av fjoråret og de første månedene av inneværende år. Samtidig er prisveksten på kommunal tjenesteyting (deflatoren) redusert med ¼ prosentpoeng til 3 pst. Det må ses i sammenheng med at både lønnsveksten og prisveksten på produktinnsats i 2004 er nedjustert. Lavere pris- og lønnsvekst bidrar isolert sett til å øke realveksten i kommunesektorens inntekter fra 2003 til 2004 med om lag ½ mrd. kroner.

Kommuneøkonomien er nærmere omtalt i avsnitt 3.2.

Pengepolitikken

Pengepolitikken skal sikte mot stabilitet i den norske kronens nasjonale og internasjonale verdi, jf. for-

skrift av 29. mars 2001. Av forskriften følger det at pengepolitikken skal bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting og til stabile forventninger om valutakursutviklingen. Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitikken skal i samsvar med dette rettes inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2½ pst. I St.meld. nr. 29 (2000–2001) 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.

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

Retningslinjene for den økonomiske politikken innebærer at pengepolitikken har fått en klar rolle i å stabilisere den økonomiske utviklingen. Gjennom andre halvår 2002 og inn i 2003 ble det klart at aktivitetsveksten i norsk økonomi var svak, og arbeidsledigheten økte. Samtidig var rentenivået ved utgangen av 2002 høyt og kronen sterk. Det var følgende rom for betydelige lettelsener i pengepolitikken. Budsjettpolitikken for 2003 og 2004 ble lagt opp i tråd med dette. Denne strategien har gitt resultater. Renten er redusert med i alt 5¼ prosentpoeng siden desember 2002, og styrkingen av kronen gjennom 2002 er langt på vei reversert. Norges Banks styringsrente er nå nede i 1,75 pst.

Tolv månedersveksten i underliggende inflasjon (KPI-JAE) har så langt i år ligget på et svært lavt nivå. Prisstigningen er blitt trukket ned av prisfall på importerte konsumvarer, noe som må ses i lys av styrkingen av norske kroner gjennom 2001 og 2002 og økende import fra lavkostland som Kina. Videre har økt konkurranse innenlands medvirket til å dempe prisveksten.

Veksten i norsk økonomi er i ferd med å ta seg opp. Det private forbruket utvikler seg sterkt, kredittveksten til husholdningene er høy og boligprisene ser ut til å øke. Veksten i konsumprisene anslås å ta seg gradvis opp gjennom inneværende år, jf. nærmere omtale i kapittel 2. Den lave prisstigningen gjennom 2003 og 2004 er således ingen indikasjon på at norsk økonomi er på vei inn i en lengre periode med fallende priser og svak økonomisk

vekst. Lav prisvekst, som følge av fallende priser på importvarer, eller sterk produktivitsvekst, bidrar isolert sett til vekst i husholdningenes realinntekter og økt velferd.

Det vises til avsnitt 3.3 for nærmere omtale av pengepolitikken.

Sysselsettings- og inntektspolitikken

I forhold til andre europeiske land er det norske arbeidsmarkedet kjennetegnet ved høy yrkesdeltakelse og lav ledighet. Likevel er arbeidsledigheten fortsatt høy. Det er videre urovekkende at sykefraværet og antallet uførepensjonister har fortsatt å vokse. Dette understrekes også i de siste rapportene fra OECD og IMF. Siden 1995 svarer økningen i det trygdefinansierte sykefraværet til nesten 50 000 årsverk. I tillegg har det blitt nesten 12 000 flere uførepensjonister og mottakere av attførings- og rehabiliteringsstønad. Det er nå flere personer som mottar uføretrygd enn det er industriarbeidere i Norge. I løpet av de siste par årene har Regjeringen iverksatt flere tiltak for å bedre arbeidsmarkedets virkemåte og for å motvirke den kraftige tilstrømmingen til trygdeordningene, bl.a. redusert varighet i dagpengeordningen, økt arbeidsgiverperiode i permitteringsperioden, bedre målretting av utdanning som attføringstiltak og deling av uførestønden i en varig og en tidsbegrenset stønad. Disse endringene vil over tid kunne være viktige bidrag til å øke den effektive arbeidsstyrken.

I saldert budsjett for 2004 ble det lagt opp til en økning i nivået på de *ordinære arbeidsmarkedstiltakene* fra 11 000 plasser i gjennomsnitt i 2003 til knapt 15 000 plasser i gjennomsnitt i 2004, med en fordeling på om lag 17 500 plasser i første halvår og 12 000 plasser i andre halvår. Tiltaksnivået de fire første månedene i år har ligget noe over det planlagte nivået for første halvår. Tiltaksnivået i andre halvår skal vurderes i lys av situasjonen og utsiktene for arbeidsmarkedet. Utsiktene for fastlandsøkonomien har bedret seg siden Nasjonalbudsjettet ble lagt fram. Det anslås nå en nedgang i ledigheten både i år og neste år, jf. ovenfor. På denne bakgrunn foreslås det at det budsjetterte nivået på ordinære arbeidsmarkedstiltak for andre halvår 2004 opprettholdes på 12 000 plasser.

I forbindelse med budsjettavtalen med Arbeiderpartiet ble det enighet om at *permitteringsperioden* med rett til dagpenger, som var utvidet til 42 uker med virkning til 1. november 2003, skulle forlenges til 1. juli 2004. Permitteringsordningen bør i hovedsak beholdes situasjoner der virksomhetene opplever reelt sett uventede og midlertidige endringer i aktiviteten. De bedrede utsiktene på ar-

beidsmarkedet gjør at det ikke foreslås å forlenge permitteringsperioden på 42 uker utover 1. juli 2004. Dette vil gi grunnlag for at permitterte raske- re kan gå tilbake til tidligere jobb eller komme over i nytt arbeid.

Det inntektspolitiske samarbeidet er en viktig del av Regjeringens samlede økonomiske politikk. I en erklæring fra Kontaktutvalget i januar 2003 understreket partene at lønnsveksten i årene framover må bli mer på linje med lønnsveksten hos handelspartnerne. Årslønnsveksten avtok fra 5,7 pst. i 2002 til 4½ pst. i 2003. Lønnskostnadsveksten i 2003 var likevel fortsatt høyere enn hos våre viktigste handelspartnerne. Lønnsveksten hos handelspartnerne anslås til om lag 3½ pst. både i år og neste år. I Hol-

den II-utvalgets innstilling fra 2003 ble det understreket at lønnsveksten i de konkurranseutsatte delene av norsk næringsliv må sette rammen for lønnsveksten i offentlig sektor og privat sektor for øvrig.

I årets inntektsoppgjør er forhandlingene avsluttet innenfor enkelte tariffområder i privat sektor, bl.a. frontfaget, detaljhandelen og hotell og restaurant. Resultatene fra de lønnsoppgjørene som allerede er gjennomført, trekker i retning av en noe lavere årslønnsvekst enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2004. Årslønnsveksten i 2004 for alle grupper er i denne meldingen anslått til 3¼ pst., en nedjustering på ¼ prosentpoeng fra Nasjonalbudsjettet.

2 De økonomiske utsiktene

2.1 Norsk økonomi

Veksttakten i norsk økonomi tok seg klart opp gjennom andre halvår i fjor, og tilgjengelig statistikk tyder på at oppsvinget har fortsatt inn i 2004. Lave renter stimulerer innenlandsk etterspørsel, og spesielt det private konsumet viser sterk vekst. Nedgangen i bedriftsinvesteringene siden 2001 snudde mot slutten av fjoråret, og oljeinvesteringene økte

markert i 2003. Utsiktene for de konkurranseutsatte næringene har bedret seg, noe som må ses i sammenheng med at veksten internasjonalt har tatt seg opp, og at kronkursen svekket seg kraftig i løpet av 2003. Eksporten av tradisjonelle varer viste god vekst gjennom siste halvdel av fjoråret. I arbeidsmarkedet er det tegn til bedring. Nedgangen i sysselsettingen har stoppet opp og ledigheten ser ut til å ha passert toppen.

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

	Mrd. kroner 2003	2003	2004	2005
<i>Faste priser:</i>				
Privat konsum	721,9	3,7	4,5	3,7
Offentlig konsum	352,6	1,3	1,8	1,3
Bruttoinvesteringer i fast kapital i alt	264,9	-2,5	4,9	5,0
Oljeutvinning og rørtransport ²	63,3	15,8	11,0	7,1
Utenriks sjøfart	5,5	-18,2	-4,4	10,7
Bedrifter i Fastlands-Norge	95,5	-8,3	3,5	5,1
Industri og bergverk	17,3	-16,6	-0,2	8,3
Boliger	54,2	-4,3	4,0	5,5
Offentlig forvaltning	44,6	2,9	3,5	0,1
Samlet innenlandsk etterspørsel ³	1 355,9	0,9	3,7	3,3
Ekspert	646,7	0,1	1,6	3,0
Herav:				
Råolje og naturgass	287,6	-0,5	-0,4	2,1
Tradisjonelle varer	188,7	2,5	4,8	5,6
Import	432,3	1,8	4,7	4,2
Herav:				
Tradisjonelle varer	281,6	4,1	5,2	4,1
Bruttonasjonalprodukt	1 570,3	0,3	2,4	2,9
Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge	1 247,3	0,7	3,2	3,1
<i>Memo:</i>				
Sysselsetting, personer .....	..	-0,6	0,2	0,8
Konsumprisindeksen .....	..	2,5	½	2
Konsumprisindeksen justert for avgiftsendringer og utenom energipriser (KPI-JAE)		1,1	¾	2¼
Årslønn		4½	3¾	4
Driftsbalanse overfor utlandet (mrd. kr) .....	..	202,7	181,1	165,4
Husholdningenes sparerate, prosent av disponibel inntekt .....	..	7,5	6,3	5,7
Arbeidsledighetsprosent (AKU) .....	..	4,5	4,3	4,1

¹ Beregnet i faste 2001-priser.

² Inkluderer ikke tjenester.

³ Inklusive lagerendring.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Svak utvikling i aktiviteten inn i 2003 og en betydelig nedgang i elektrisitetsproduksjonen bidro til at BNP for Fastlands-Norge bare økte med 0,7 pst. fra 2002 til 2003. En viss nedgang i petroleumsproduksjonen førte til en vekst i samlet BNP på 0,3 pst. i fjor. Den lave veksten i fastlandsøkonomien bidro til en svekkelse av arbeidsmarkedet. Sysselsettingen avtok med 0,6 pst. fra 2002 til 2003, og arbeidsledigheten økte som årsgjennomsnitt fra knapt 4 pst. til 4,5 pst.

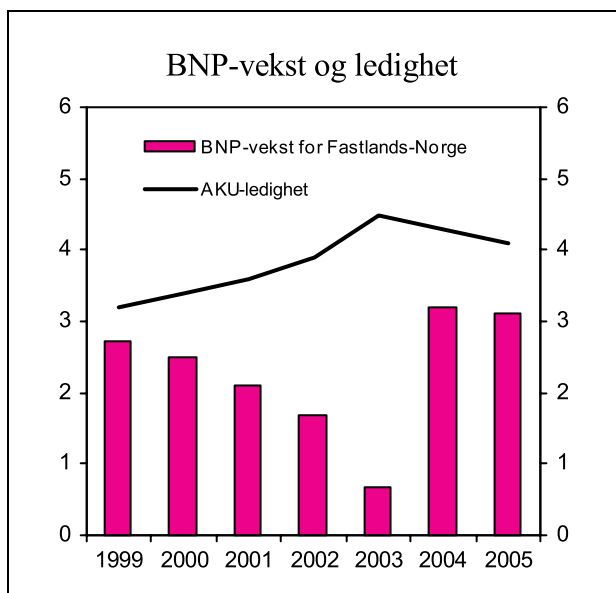
Lav rente, sterk vekst i oljeinvesteringene og økt aktivitet i internasjonal økonomi bidrar til at oppgangen i norsk økonomi ventes å fortsette både i år og neste år. Samlet sett anslås BNP-veksten i Fastlands-Norge til i overkant av 3 pst. både i år og neste år. For 2004 er dette vel ½ pst. høyere enn anslaget i Nasjonalbudsjettet 2004. Oppjusteringen har i hovedsak sammenheng med en anslått sterkere utvikling i det private forbruket og i bedriftsinvesteringene enn tidligere lagt til grunn. Internasjonalt ventes solid vekst i USA, Japan og Storbritannia i år, mens det anslås fortsatt moderat vekst i eurområdet.

Antallet *sysselsatte personer* har vært relativt stabilt de siste tre kvartalene, etter en nedgang gjennom første halvår i fjor. Oppgangen i fastlandsøkonomien ventes å gi en vekst i sysselsettingen framover. I begynnelsen av en oppgangskonjunktur er bedriftene ofte forsiktige med å foreta nyansettelser, men når oppgangen festner seg, vil bedriftene etter hvert øke investeringene og sysselsettingen for å kunne dekke opp den økte etterspørselen.

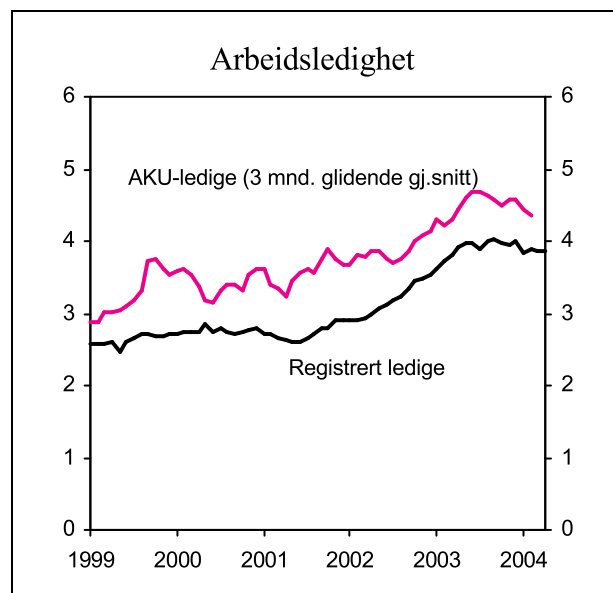
Personsysselsettingen anslås å øke med 5000 personer fra 2003 til 2004 og noe mer enn dette i 2005. Anslagene bygger på at produktivitetsveksten i fastlandsøkonomien blir om lag som gjennomsnittet på 1990-tallet. En kan imidlertid ikke se bort fra at sterkt konkurransepress i mange næringer vil bidra til høyere produktivitetsvekst. I så fall vil sysselsettingsveksten kunne bli noe lavere enn det som er lagt til grunn i denne meldingen.

Arbeidstilbudet har utviklet seg relativt svakt det siste året, og yrkesfrekvensen var i 1. kvartal i år 1½ prosentpoeng lavere enn samme periode i 2002. Det er lagt til grunn om lag uendret nivå på arbeidsstyrken fra 2003 til 2004, noe som innebærer en ytterligere nedgang i yrkesfrekvensen på ½ prosentpoeng. Det er særlig blant ungdom under 20 år at det er en tendens til lavere yrkesdeltakelse. Dette er også noe man har erfart i tidligere perioder med svak vekst. Erfaringsvis er det også i denne gruppen arbeidstilbudet øker raskest i en oppgangskonjunktur. I anslagene til denne meldingen har en ikke lagt til grunn noen vesentlig økning i arbeidsinnvandringen som følge av at EU ble utvidet med 10 nye medlemsland fra 1. mai.

Arbeidsledigheten, målt ved sesongjusterte tall fra arbeidskraftundersøkelsen (AKU), har avtatt fra 4,7 pst. av arbeidsstyrken i 3. kvartal i fjor til 4,3 pst. i 1. kvartal i år. Nedgangen reflekterer i hovedsak en nedgang i arbeidsstyrken i denne perioden. Summen av registrerte ledige og personer på ordinære arbeidstiltak har derimot vært stabil siden i fjor høst. De ulike forløpene for AKU-ledige og regi-



Figur 2.1 BNP for Fastlands-Norge og arbeidsledighet. Prosentvis endring fra året før og prosent av arbeidsstyrken
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 2.2 Arbeidsledighet. Sesongjusterte tall. Prosent av arbeidsstyrken
Kilder: Aetat og Statistisk sentralbyrå.

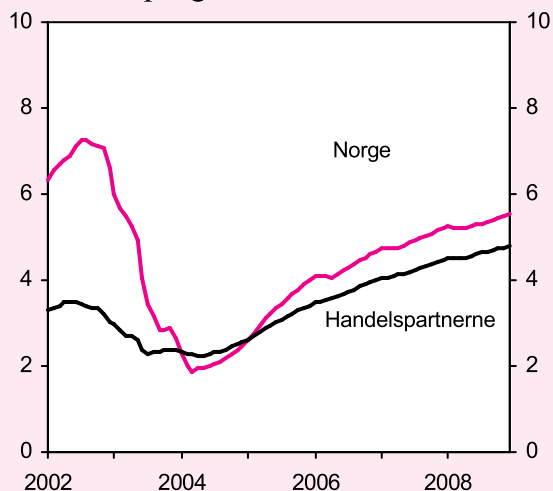
Boks 2.1 Renteframskrivinger

I denne meldingen er det beregningsteknisk lagt til grunn at de korte rentene utvikler seg i samsvar med de implisitte terminrentene beregnet på grunnlag av avkastningskurven i penge- og obligasjonsmarkedene 14. april i år.

De implisitte renteforventningene har falt noe siden framleggelsen av Nasjonalbudsjettet 2004, og viser nå et forløp hvor tremåneders pengemarkedsrente vil ta seg opp til 2½ pst. i løpet av 2004. Mot slutten av 2005 ventes pengemarkedsrenten å være rundt 4 pst., for deretter å stige ytterligere utover i framskrivningsperioden.

Norsk tremåneders pengemarkedsrente forventes utover i 2004 fortsatt å ligge noe lavere enn et gjennomsnitt hos våre handelspartnere. Terminrentene trekker imidlertid opp noe raskere og sterkere i Norge enn hos handelspartnerne, slik at rentedifferansen blir positiv fra og med 2005 og utover.

Teknisk framskriving av tremåneders pengemarkedsrenter



Figur 2.3 Teknisk framskriving av tremåneders pengemarkedsrenter. Faktisk utvikling og implisitte terminrenter. Prosent
Kilde: Norges Bank og Bloomberg.

Tabell 2.2 Teknisk framskriving av tremåneders pengemarkedsrenter¹. Prosent

	2004	2005	2006	2007	2008
Norske renter					
NB04	3,2	5,2	5,4	5,5	..
RNB04	2,1	3,4	4,3	4,9	5,3
Handelspartnere ² ...	2,3	3,0	3,7	4,2	4,6

¹ Årsgjennomsnitt beregnet på bakgrunn av implisitte terminrenter.

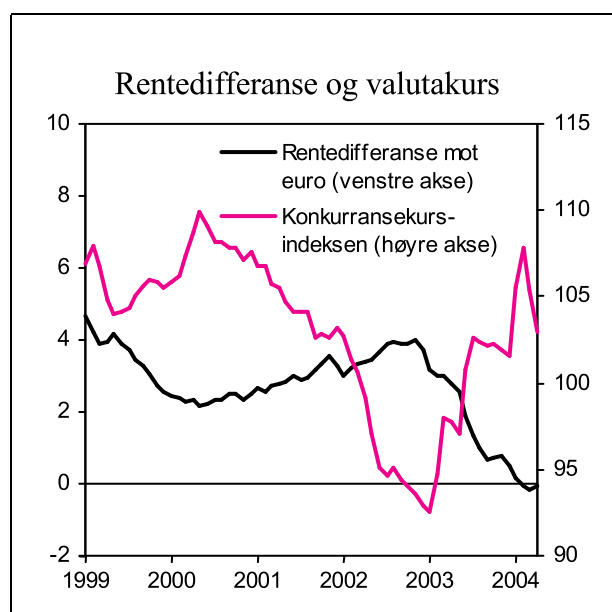
² Gjennomsnitt EUR, SEK, GBP, DKK, USD og JPY.

Kilde: Norges Bank, EcoWin, Bloomberg og Finansdepartementet.

strerte ledige siden i fjor høst kan blant annet skyldes at AKU er en utvalgsundersøkelse og dermed beheftet med betydelig usikkerhet. Alt i alt tyder tilgjengelig statistikk på stabil utvikling i ledigheten siden framleggelsen av Nasjonalbudsjettet 2004. En moderat økning i antall ledige stillinger kan tyde på at etterspørselen etter arbeidskraft er i ferd med å ta seg opp. Med ytterligere oppgang i aktiviteten i fastlandsøkonomien er det ventet at bedriftene etter hvert vil øke sysselsettingen for å møte den økte etterspørselen. AKU-ledigheten anslås nå til 4,3 pst. som gjennomsnitt for 2004, og 4,1 pst. i 2005. For inneværende år er dette 0,4 prosentpoeng lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2004.

Norges Banks styringsrente, *foliorenten*, er satt ned med til sammen 5¼ prosentpoeng siden begynnelsen av desember 2002, og den er nå 1,75 pst. Rentene internasjonalt har vært mer stabile det siste halvannet året, og rentedifferansen i forhold til utlandet har dermed blitt kraftig redusert. Norsk tremåneders pengemarkedsrente var 7. mai 2 pst., som er om lag som i euroområdet, men ¾ prosentpoeng høyere enn i USA. I denne meldingen er det lagt til grunn at pengemarkedsrentene utvikler seg i samsvar med de implisitte terminrentene, beregnet på grunnlag av avkastningskurven i penge- og obligasjonsmarkedene i midten av april. Dette innebærer at tremåneders pengemarkedsrente er anslått å ta seg opp med om lag ½ prosentpoeng innen utgangen av 2004, og med ytterligere 1½ prosentpoeng innen utgangen av neste år. Det vises til nærmere omtale i boks 2.1.

Den kraftige reduksjonen i rentedifferansen i forhold til andre valutaer er en viktig grunn til at



Figur 2.4 Rentedifferanse mot euro og kronkurs.
Kilde: Norges Bank.

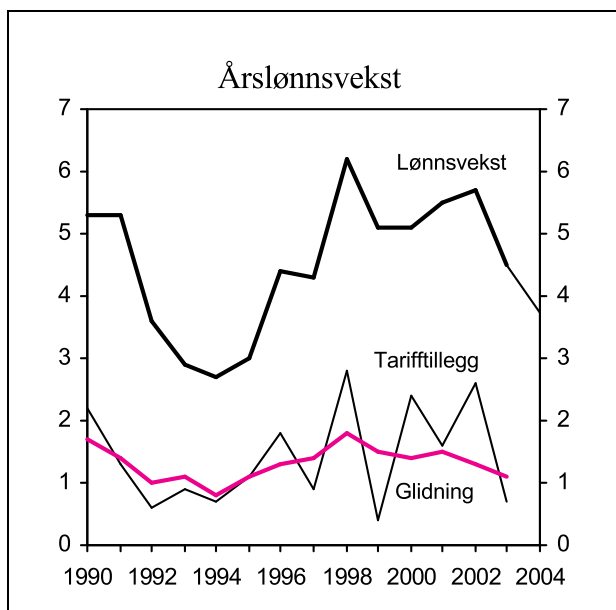
kronekursen, målt ved *industriens effektive valutakurs*, har svekket seg med 8 pst. siden desember 2002. Styrkingen av valutakursen som fant sted gjennom 2002 er dermed om lag reversert. I midten av februar i år lå kronekursen på et enda svakere nivå. Siden da har imidlertid kronekursen styrket seg igjen. I anslagene i denne meldingen er det som en teknisk forutsetning lagt til grunn at den effektive kronekursen vil holde seg om lag uendret fra gjennomsnittsnivået i april gjennom både 2004 og 2005. Dette er i tråd med markedets forventninger, slik de kom til uttrykk i terminvalutakursene i midten av april.

I 2003 kom *årslønnsveksten* ned i 4½ pst. etter flere år med vesentlig høyere lønnsvekst, mens lønn pr. normalårsverk, som også inkluderer overtidsbruken, økte med 3,8 pst. Beskjedne tillegg i fjorårets oppgjør bidro til at lønnsoverhengene inn i 2004 ble lave for de fleste tariffområdene. Årets inntektsoppgjør, som er hovedoppgjør, gjennomføres forbundsvist. I det såkalte frontfaget, som i år består av verkstedsoverenskomsten, overenskomsten for byggeindustrien og tekooverenskomsten, ble det gitt et generelt tillegg på 1 kroner pr. time i de områdene som har rett til lokale forhandlinger og 1 krone og 50 øre pr. time i de områdene uten lokale forhandlinger. Tilleggene har dannet mønster for øvrige tariffområder i privat sektor. På bakgrunn av resultatene fra lønnsoppgjørene som allerede er gjennomført, anslås årslønnsveksten for alle grupper fra 2003 til 2004 nå til 3¾ pst. Dette er ¼ prosentpoeng lavere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2004. For Norges handelspartnere er lønns-

veksten anslått til 3½ pst. både for inneværende år og neste år.

Konsumprisveksten har vært lav så langt i år, og klart lavere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2004. I årets fire første måneder avtok konsumprisene i alt (KPI) med 1 pst. fra året før, mens konsumprisene justert for avgiftsendringer og utenom energivarer (KPI-JAE) økte med 0,1 pst. i samme tidsrom. Den lave prisveksten så langt i år må i stor grad ses i sammenheng med en normalisering av elektrisitetsprisene etter at disse var svært høye i fjor vinter. I tillegg har prisveksten på importerte konsumvarer vært klart lavere enn tidligere lagt til grunn, jf. nærmere omtale i boks 2.2. Også skjerpet konkurranse i enkelte innenlandske markeder, som markedene for flyreiser og øl, har trukket prisveksten ned. I tillegg har det lave rentenivået trolig bidratt til å redusere veksten i husleiene ved at flere ønsker å kjøpe framfor å leie bolig.

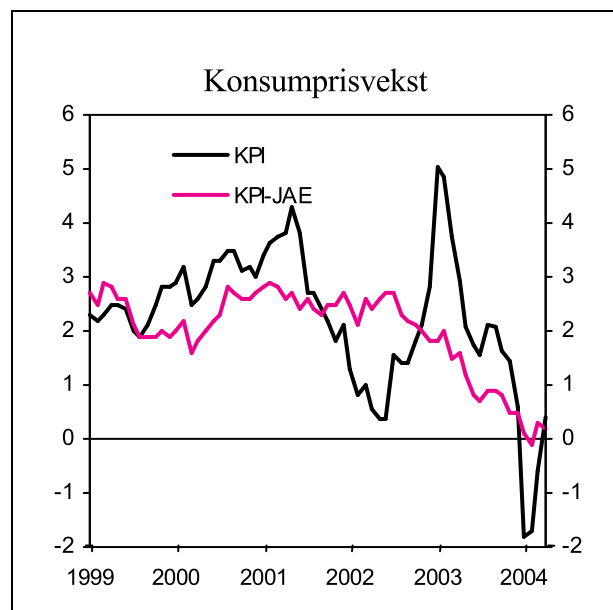
Prisveksten er ventet å ta seg opp framover. Svekkelsen av kronen gjennom 2003 vil etter hvert gi sterkere prisvekst på importerte konsumvarer. I tillegg vil den negative virkningen på tolv månedersveksten av lavere elektrisitetspriser snart være uttømt. Alt i alt ventes det at veksten i konsumprisene vil ta seg opp fra ½ pst. i år til 2 pst. neste år. Justert for avgiftsendringer og utenom energivarer ventes konsumprisveksten å øke fra ¾ pst. i 2004 til 2¼ pst. i 2005. Anslagene for KPI og KPI-JAE for inneværende år innebærer en nedjustering på henholdsvis ¾ og 1 prosentpoeng sammenliknet med tilsvarende anslag i Nasjonalbudsjettet 2004.



Figur 2.5 Årslønnsvekst for alle grupper.

Prosentvis endring fra året før

Kilder: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og Finansdepartementet.



Figur 2.6 Konsumprisveksten totalt og justert for endringer i avgifter og utenom energivarer

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

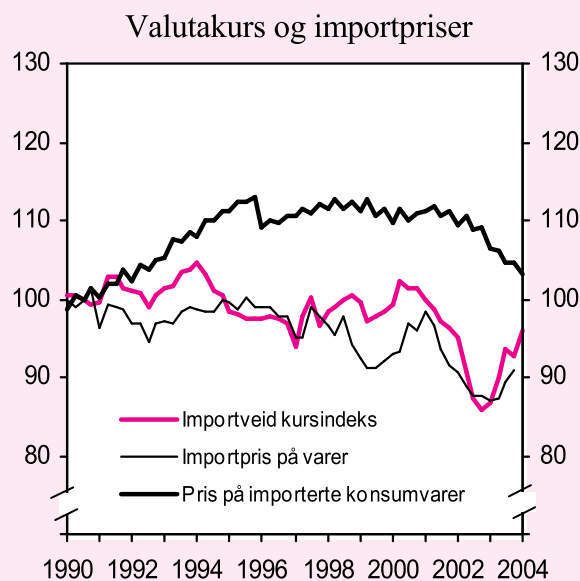
Boks 2.2 Kronekursen og prisene på importerte konsumvarer

Prisene på importerte konsumvarer i konsumprisindeksen har avtatt siden begynnelsen av 2002. Prisnedgangen var særlig sterk i første halvår i fjor. Utviklingen i prisene på importerte konsumvarer påvirkes av utviklingen i importprisene målt i utenlandsk valuta, endringer i valutakursen og marginene i varehandelen.

Veksten i importprisene målt i utenlandsk valuta de siste årene har vært lav som følge av generell lav internasjonal prisvekst og en vridning i importen fra høykostland til lavkostland. Eksempelvis har andelen av den norske vareimporten fra Kina økt fra 3 pst. i 2001 til nesten 5 pst. i 2003. Importprisene på konsumrelaterede varer målt i norske kroner, som er et mål på innkjøpsprisene for importørene, falt kraftig gjennom 2002 og fram til og med første kvartal 2003, for deretter å øke. Utviklingen tyder på at valutakursendringene har slått relativt raskt igjennom på importprisene. Dette er i tråd med tidligere erfaringer.

Gjennomslaget fra endringer i importprisene til endringer i prisene på importerte konsumvarer i konsumprisindeksen har imidlertid vist seg å ta lengre tid. Det kan skyldes flere forhold. For det første kan importørene ha inngått valutasi-kringsavtaler som innebærer at valutakursendringer på kort sikt i mindre grad påvirker deres kostnader i norske kroner. Over tid vil fornyelser av valutasi-kringsavtalene, med utgangspunkt i en svakere kronekurs, bidra til at økningen i importprisene gir høyere kostnader for importørene. For det andre er det en tendens til at marginene i varehandelen øker når kronen styrker seg og avtar når kronen svekker seg. Dette innebærer at svingningene i prisene til konsumentene på kort sikt blir mindre enn den isolerte effekten av valu-

takursendringene. Det må ses i sammenheng med at det er kostnader knyttet til å endre prisene i de ulike omsetningsleddene, noe som bidra til at det tar tid før en svekkelse av kronekursen fører til endringer i konsumprisene. Med store svingninger i valutakursen vil det være vanskelig å vurdere om valutakursendringer representerer et midlertidig eller varig fenomen. Konkurransesituasjonen i grossist- og detaljistleddet vil ha betydning for hvor raskt endringer i importprisene slår gjennom på konsumprisene. En del av fallet i prisene på importerte konsumvarer i fjor ser ut til å ha skyldtes nedgang i marginene i varehandelen etter en oppgang gjennom de to foregående årene.



Figur 2.7 Kronekurs, importpris og prisene på importerte konsumvarer. Indekser 1990=100
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Norges Bank.

Husholdningenes varekonsum har økt kraftig siden i fjor vår. Samtidig har boligprisene vokst sterkt, og stemningsindikatorer tyder på at husholdningene nå har en klart mer positiv vurdering av den økonomiske utviklingen enn for ett år siden. Den lave prisstigningen har bidratt til en betydelig kjøpekraftsforbedring. De lave rentene og en solid realinntektsvekst for husholdningene ventes å bidra til sterk vekst i det private forbruket framover. Fra 2003 til 2004 anslås forbruksveksten til 4½ pst. Neste år anslås konsumveksten til 3¼ pst. Anslagene innebærer at husholdningenes sparerate avtar

fra 2003 til 2004, og at den så holder seg relativt stabil i 2005. Usikkerheten i disse anslagene er betydelig. En har få erfaringer med virkningene på innenlandsk etterspørsel av så store rentereduksjoner som en har sett det siste halvannet året.

Siden i fjor høst har både *boliginvesteringene* og igangsettingen av boliger vist tegn til oppgang. Svak utvikling i begynnelsen av fjoråret bidro imidlertid til at boliginvesteringene på årsbasis falt med 4,3 pst. fra 2002 til 2003. En bedring i ordresituasjonen for boligbygg tilsier, sammen med de positive vekstutsiktene for økonomien, at den oppadgående

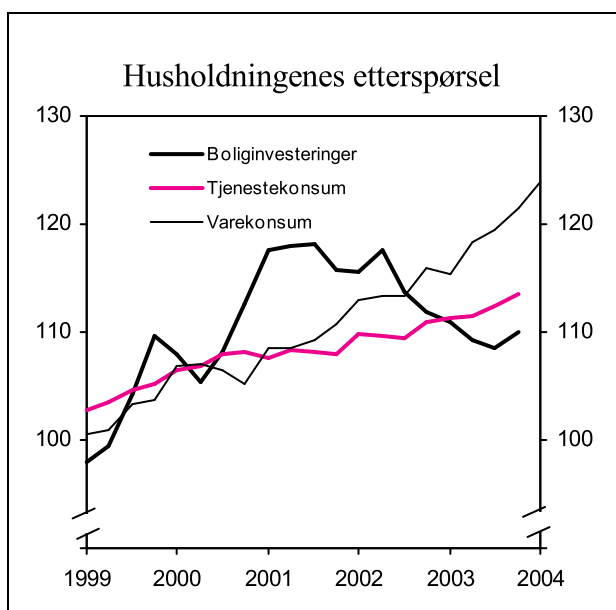
tendensen i boligbyggingen mot slutten av fjoråret vil fortsette gjennom 2004. Samlet sett legges det til grunn en igangsetting på 23boliger både i år og neste år, en økning på 500 boliger fra i fjor. Sammen med en viss standardheving, en økning i gjennomsnittsarealet og en viss vekst i rehabiliteringsinvesteringene anslås dette å gi en vekst i boliginvesteringene på 4 pst. i år og 5½ pst. neste år.

Ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall økte offentlig etterspørsel med 1½ pst. i fjor målt i faste priser. Offentlig konsum økte med 1,3 pst., mens offentlige investeringer vokste med 2,9 pst. For 2004 tilsier det økonomiske opplegget i denne meldingen en vekst i offentlig etterspørsel på 2 pst. Mens det kan ligge an til en økning i offentlig konsum på 1¾ pst. i år, legges det til grunn en vekst i offentlige investeringer på 3½ pst. Dette er om lag som anslått i Nasjonalbudsjettet 2004.

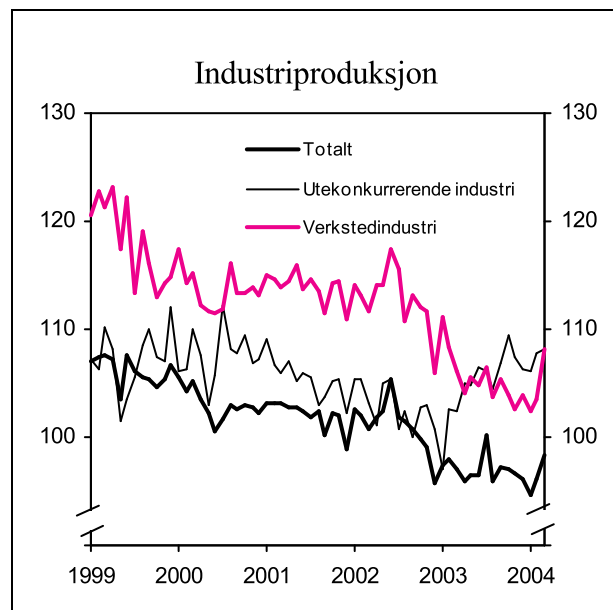
Investeringene i bedriftene i Fastlands-Norge falt ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall med drøyt 8 pst. fra 2002 til 2003. Særlig markert var nedgangen i industriinvesteringene. Dette må ses i sammenheng med at flere store investeringsprosjekter innen metallindustrien ble ferdigstilt i fjor. Også investeringene i næringsbygg avtok markert som følge av mange ledige kontorlokaler og betydelig fall i leieprisene. Mot slutten av fjoråret var det imidlertid tegn til oppgang i bedriftsinvesteringene, og flere forhold trekker i retning av at denne tendensen

vil fortsette framover. Blant annet tyder Statistisk sentralbyrås siste investeringstelling for industri og kraftforsyning på en klart mindre nedgang i industriinvesteringene i år enn i forrige telling. I tillegg tyder tall fra Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) på en markert økning i investeringene innen elektrisitetsforsyning i inneværende år. Økt aktivitet i økonomien vil trolig etter hvert føre til nye investeringer. Samlet sett legges det til grunn en vekst i bedriftsinvesteringene på drøyt 3 pst. i år og om lag 5 pst. neste år. Til sammenlikning ble det anslått om lag nullvekst i disse investeringene i 2004 i Nasjonalbudsjettet i fjor høst.

Etter noen år med svak eksportvekst, ligger det an til at eksporten av tradisjonelle varer tar seg opp i år. Ifølge kvartalsvise nasjonalregnskapstall var det en relativt solid vekst i eksportvolumet av tradisjonelle varer gjennom fjoråret. På årsbasis ble likevel oppgangen beskjedne 2½ pst. Tilgjengelig korttidsstatistikk tyder på at veksten i eksportvolumet gjennom fjoråret har fortsatt så langt i år. I tillegg har utviklingen i eksportprisene på flere viktige eksportprodukter, som metaller og kjemiske råvarer, vært gunstig. I denne meldingen anslås eksporten av tradisjonelle varer å øke med om lag 5 pst. i år og 4 pst. neste år. Selv om veksten i eksporten anslås å ta seg opp, ventes det likevel at norske bedrifter i noen grad vil fortsette å tape markedsandeler.



Figur 2.8 Husholdningenes etterspørsel. Sesongjustert. Indekser 1998=100
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

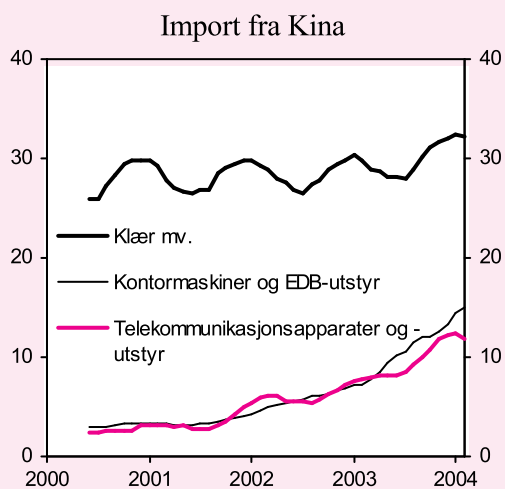


Figur 2.9 Industriproduksjon. Sesongjustert. Volumindekser 1995=100
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Boks 2.3 Import fra Kina

Samhandelen med Kina øker, og landet har passert Japan som Norges største handelspartner i Asia. Meget høy økonomisk vekst i kombinasjon med handelsliberalisering, først og fremst via Kinas medlemskap i WTO i 2001, har bidratt til at Kinas handel med omverdenen har skutt fart. I 1. kvartal 2004 utgjorde importverdien av varer fra Kina nesten 5 pst. av total vareimport til Norge, mot 3 pst. to år tidligere. Dermed er Kina Norges sjette største importland. Denne utviklingen kan vi også spore hos våre nærmeste handelspartnere, men veksten i importen fra Kina ser ut til å være mer markert i Norge enn i for eksempel Sverige. I Sverige og Storbritannia er Kinas importandel henholdsvis 2,0 og 3,4 pst., mens den er nærmere 12 pst. i USA.

Av vår samlede klesimport kommer om lag 30 pst. fra Kina, jf. figur 2.10. Samtidig viser handelsstatistikken en vridning i sammensetningen mot en større andel mer teknologisk avanserte varer. Importverdien av kontormaskiner og edb-utstyr er om lag doblet på ett år. I tillegg vokser importen av telekommunikasjonsapparater og – utstyr sterkt. I 2001 importerte vi om lag 3 pst. av kontormaskiner og edb-utstyr fra Kina. I dag er andelen 15 pst.



Figur 2.10 Import fra Kina i prosent av samlet vareimport til Norge. Utvalgte varegrupper
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Importen av tradisjonelle varer økte med 4,1 pst. i 2003. Korttidsstatistikken tyder på at importveksten har fortsatt så langt i år. Endringer i importmønsteret har bidratt til at importprisveksten har vært svært lav den siste tiden, jf. boks 2.3. Samlet sett ventes det at økt aktivitet i norsk økonomi vil bidra til at importen av tradisjonelle varer vokser med 5 pst. i år og 4 pst. neste år. Sammenliknet med anslagene til Nasjonalbudsjettet 2004 innebærer dette en oppjustering på knapt 1 prosentpoeng for inneværende år.

Investeringene i petroleumssektoren økte med hele 16 pst. i fjor etter flere år med nedgang. Det ventes ytterligere vekst i petroleumsinvesteringene gjennom de neste to årene, til et antatt toppnivå i 2006. Deretter ventes investeringene å falle betydelig. I denne meldingen legges det til grunn en volumvekst i investeringene på 11 pst. i år og 7 pst. neste år. I forhold til anslagene i Nasjonalbudsjettet 2004 er investeringsnivået nedjustert noe i år, mens det er justert opp i årene deretter. Nedjusteringen i 2004 skyldes at flere felt ser ut til å få lavere investeringer enn tidligere forventet, mens oppjusteringen i de påfølgende årene bl.a. kan ses i sammenheng med at anslagene for gassproduksjonen nå er høyere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2004. En nærmere omtale av petroleumsvirksomheten er gitt i avsnitt 2.2.

Tegn til oppgang i internasjonal økonomi og svekkelsen av kronekursen gjennom 2003 har bidratt til å bedre utsiktene for *industrien*. Statistisk sentralbyrås konjunkturbarometer viser at et flertall av industrilederne venter økt produksjon framover. I Norges Banks regionale nettverk rapporteres det også om en positiv utvikling i store deler av industrien. Det positive bildet som tegnes, bekrefte av utviklingen i korttidsstatistikken. Industriproduksjonen, som lenge har utviklet seg svakt, viser tegn til å stabilisere seg, og i mars var industriproduksjonen sesongjustert 1½ pst. høyere enn gjennomsnittet for 2003. Bildet er imidlertid noe blandet. I utekonkurrerende næringene har produksjonen vist en stigende tendens siden begynnelsen av 2003, mens utviklingen har vært svakere i verkstedsindustrien og i nærings- og nytelsesmiddelindustrien. Dette understøttes av tall for utenrikshandelen som har vist en relativt sterk vekst i eksporten av metaller og kjemiske råvarer den siste tiden. Til tross for oppsvinget internasjonalt, legges det til grunn en relativt moderat vekst i den samlede industriproduksjonen framover. Usikkerheten i anslagene går i begge retninger. Dersom veksten i internasjonal økonomi skulle bli lavere enn lagt til grunn i denne meldingen og/eller kronekursen på nytt styrker seg, vil utviklingen i industrien og and-

Boks 2.4 Faktorer bak endringene i de makroøkonomiske anslagene

Veksten i fastlandsøkonomien ble i fjor klart lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2003 (NB03). Ifølge de foreløpige nasjonalregnskapstallene var veksten i BNP for Fastlands-Norge 0,7 pst. i fjor, mot et anslag på 1,8 pst. i NB03, jf. tabell 2.3. Den svakere veksten i fastlandsøkonomien i 2003 må ses i sammenheng med at oppsvinget i internasjonal økonomi kom senere enn lagt til grunn. Særlig ble veksten i euroområdet og i de nordiske landene lavere enn ventet. Investeringene i Fastlands-Norge ble også betydelig svakere enn anslått. I tillegg bidro en kraftig nedgang i elektrisitetsproduksjonen i 2003, som følge av lite nedbør høsten 2002, til å trekke ned veksten i BNP for Fastlands-Norge. Den svake aktivitetsveksten bidro til lavere sysselsettingsvekst og høyere ledighet enn lagt til grunn i NB03.

På den annen side ble rentenedgangen gjennom fjoråret klart sterkere enn forutsatt, og kronkursen svekket seg betydelig mer enn lagt til grunn. Det bidro til at veksten i fastlandsøkonomien tok seg betydelig opp i siste halvår i fjor og at veksten i privat konsum ble om lag som anslått i NB03. Veksten i konsumprisene ble noe høyere enn anslått, som følge av en uventet sterk oppgang i elektrisitetsprisene. Justert for avgiftsendringer og utenom energipriser ble prisveksten klart lavere enn lagt til grunn, hovedsakelig som følge av en sterk nedgang i prisene på importerte konsumvarer. Et moderat lønnsoppgjør bidro til at lønnsveksten i fjor ble lavere enn anslått.

For 2004 anslås aktiviteten i fastlandsøkonomien nå å øke mer enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2004 (NB04). Veksten i BNP for Fastlands-Norge er oppjustert med 0,6 prosentpoeng. Den innenlandske etterspørselen blir stimulert av lavere renter, og vekstanslagene for både privat konsum og private fastlandsinvesteringer er justert betydelig opp. Arbeidsmarkedet har utviklet seg bedre enn lagt til grunn i NB04, og arbeidsledighetene anslås nå til 4,3 pst. Det er 0,4 prosentpoeng lavere enn tidligere anslått. Samtidig er anslagene for både prisveksten og lønnsveksten nedjustert.

Tabell 2.3 Finansdepartementets anslag 2003 og 2004 på ulike tidspunkter.
Prosentvis endring fra året før

	2003		2004	
	NB03 ¹	Foreløpig regnskap	NB04 ¹	RNB04 ¹
<i>Handelspartnerne:</i>				
BNP	2,5	1,2	2,3	2,4
Konsumpriser	2,1	1,9	1,6	1,4
Arbeidsledighet	6,0	6,6	6,3	6,7
<i>Norge:</i>				
BNP Fastlands-Norge	1,8	0,7	2,6	3,2
Sysselsatte personer	0,4	-0,6	0,0	0,2
Arbeidsledighet (AKU) ²	4	4,5	4,7	4,3
Årslønn	5	4½	4	3¾
Konsumprisindeksen	2¼	2,5	1¼	½
Oljepris (kroner)	180	205	170	200
<i>Statsbudsjettet:</i>				
Overskudd (mrd. kroner) ³	162,0	133,3	105,9	123,4
Underliggende, reell utgiftsvekst	½	1,1	2	2¼
Strukturelt overskudd ⁴	-2,5	-3,9	-3,9	-4,2

¹ Nasjonalbudsjettet 2003, Nasjonalbudsjettet 2004 og Revidert nasjonalbudsjett 2004.

² I prosent av arbeidsstyrken.

³ Inklusive Statens petroleumsfond.

⁴ Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

re konkurranseutsatte næringer kunne bli svakere enn anslått. Skulle derimot oppgangen i internasjonal økonomi bli sterkere og bredere basert, vil dette også gi ytterligere vekstimpulser til norsk økonomi.

Gjennomsnittlig *oljepris* hittil i år har vært 225 kroner pr. fat, mot 205 kroner pr. fat som gjennomsnitt i 2003, jf. nærmere omtale i avsnitt 2.2. I denne meldingen er det lagt til grunn en gjennomsnittlig oljepris på 200 kroner pr. fat i 2004 og 180 kroner pr. fat i 2005. Anslaget for inneværende år er justert opp med 30 kroner pr. fat siden Nasjonalbudsjettet 2004.

Driftsregnskapet overfor utlandet viste et overskudd på 203 mrd. kroner i 2003, tilsvarende drøyt 12 pst. av BNP. I 2004 anslås overskuddet på driftsregnskapet til 181 mrd. kroner, eller 11 pst. av BNP. Norges nettofordringer overfor utlandet var ved utgangen av fjoråret 813 mrd. kroner, svarende til 52 pst. av BNP.

2.2 Petroleumsvirksomheten

Oljeprisene har hittil i år ligget i området 28 – 38 USD pr. fat, og gjennomsnittsprisen de fem siste

månedene er 32,7 USD pr. fat. På OPEC-møtet 10. februar i år uttalte organisasjonen at de ville bedre kvoteoppfyllelsen, og kutte kvotene med ytterligere 1,0 mill. fat pr. dag med virkning fra 1. april. Den nye kvoten for OPEC-landene er etter dette 23,5 mill. fat pr. dag. OPECs uttalelser bidro til at prisene tok seg markert opp, og prisene har ligget til dels godt over 30 USD pr. fat siden midten av februar. Nedgang i dollarkursen har ført til at oljeprisen regnet i norske kroner har vist en svakere utvikling enn regnet i amerikanske dollar. Gjennomsnittlig oljepris hittil i år har vært 225 kroner pr. fat, og den 7. mai var oljeprisen 254 kroner pr. fat.

Sterk vekst i etterspørselen etter råolje, særlig fra Kina, har bidratt til å holde oljeprisen oppe. Urolighetene i Midt-Østen, lave oljelagre og spesielt lave bensinlagre i USA har også bidratt til at oljeprisen har holdt seg høy.

Flere forhold vil påvirke oljeprisen i tiden framover:

- OPECs evne og vilje til å overholde sine kvoter er avgjørende for prisutviklingen på kort sikt. Til tross for at oljeprisene gjennom det meste av inneværende år har ligget godt over OPECs eget prismål (22–28 USD pr. fat for OPEC-olje), besluttet organisasjonen i et møte i mars likevel

Tabell 2.4 Hovedtall for petroleumsvirksomheten

	2003	2004	2005	2008	Virkning av 10 kroners endring i oljeprisen i 2004
<i>Forutsetninger:</i>					
Råoljepris, kroner pr. fat	204	200	183	171	10
Produksjon, mill. Sm ³ o.e	264	263	271	288	
- Råolje og NGL	188	188	189	170	
- Naturgass	76	75	82	118	
<i>Mrd. kroner:</i>					
Eksportverdi ¹	296,8	292,3	281,7	265,0	11,7
Påløpte skatter og avgifter ²	101,0	83,9	73,5	87,0	7,5
Betalte skatter og avgifter ²	101,3	94,6	78,6	77,3	3,7
Netto inntekt SDØE	67,5	60,3	52,6	59,0	3,6
Statens netto kontantstrøm ³	173,6	159,9	136,5	141,2	7,4
<i>Mrd. kroner, 2001-priser:</i>					
Investeringer i oljevirkosomheten	63,1	70,1	75,0	42,4	
Etterspørsel mot fastlandsøkonomien, pst. endring fra året før	30,0	5,7	2,0	-12,5	

¹ Råolje, naturgass, NGL, LPG, råbensin og whitespirit mv. 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.

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

å opprettholde målet om produksjonskutt i april. Forløpige produksjonstall for mars viser at samlet produksjon lå over kvoten, og OPEC må kutte produksjonen med om lag 2,4 mill. fat pr. dag hvis den nye kvoten skal oppfylles.

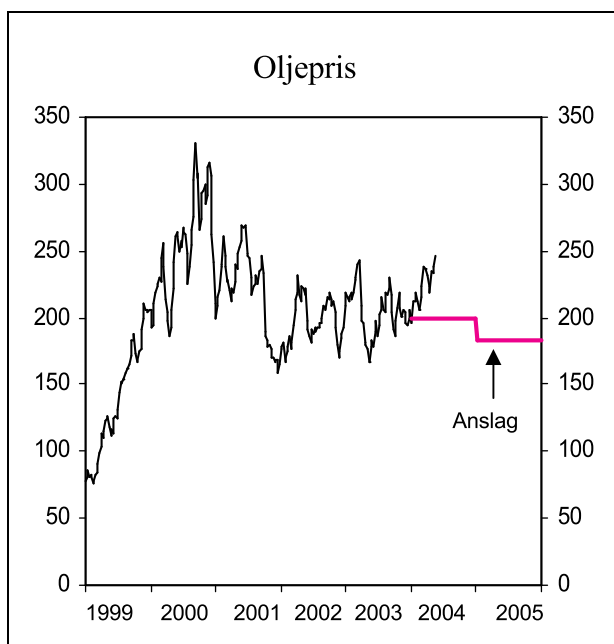
- International Energy Agency (IEA) og Energy Information Administration (EIA) anslår at etterspørselen etter olje vil øke med inntil 1,7 mill. fat pr. dag i 2004. Samtidig venter de at samlet produksjon i land utenfor OPEC vil vokse med vel 1 mill. fat pr. dag. Dersom produksjonen i Irak holder seg på dagens nivå ut året, kan etterspørselen rettet mot OPEC-landene utenom Irak (OPEC 10) bli noe redusert i år i forhold til i fjor.
- Produksjonen i Irak har tatt seg opp den siste tiden, men forholdene i landet er fortsatt svært usikre. I Venezuela kan uklarheter rundt presidentvalget skape usikkerhet rundt Venezuelas oljeeksport.
- Lagrene av bensin i USA er svært lave, og også råoljelagrene er på et lavt nivå. Dermed vil selv små endringer i lagrene kunne ha kortsiktig virkning på oljeprisen.

Tall fra International Petroleum Exchange, der aktørene nå betaler knapt 240 kroner pr. fat råolje levert i desember i år, tilsier at oljeprisen kan holde seg relativt høy ut året. I denne meldingen legges

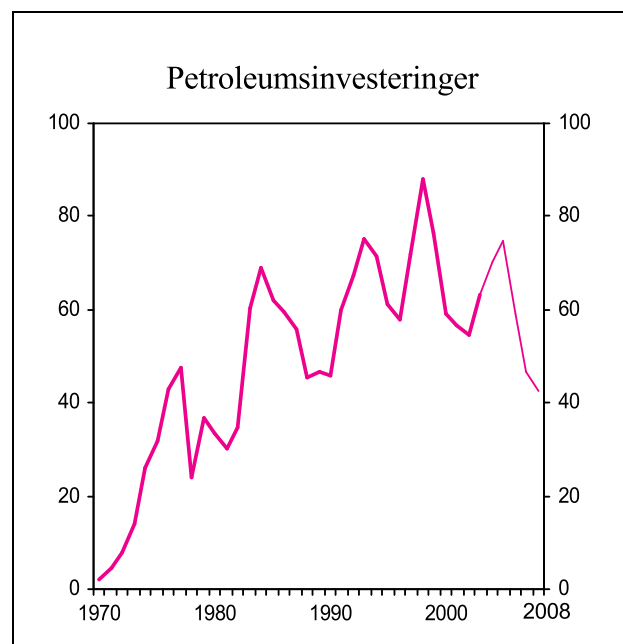
det til grunn en gjennomsnittlig oljepris på 200 kroner pr. fat i 2004, som er en oppjustering på 30 kroner pr. fat fra Nasjonalbudsjettet 2004.

For årene framover legges det til grunn en oljepris på 180 2004-kroner pr. fat i 2005 og 160 2004-kroner pr. fat i perioden 2006 til 2010. I forhold til Nasjonalbudsjettet 2004 innebærer det en oppjustering på 30 kroner pr. fat i 2005 og 20 kroner pr. fat for perioden 2006–2010. For årene fra og med 2011 har en beregningsteknisk lagt til grunn en oljepris på 140 2004-kroner pr. fat, som er uendret i forhold til tidligere anslag. En helhetlig vurdering av den langsiktige oljeprisbanen vil bli foretatt i forbindelse med den planlagte perspektivmeldingen som Regjeringen tar sikte på å legge fram høsten 2004.

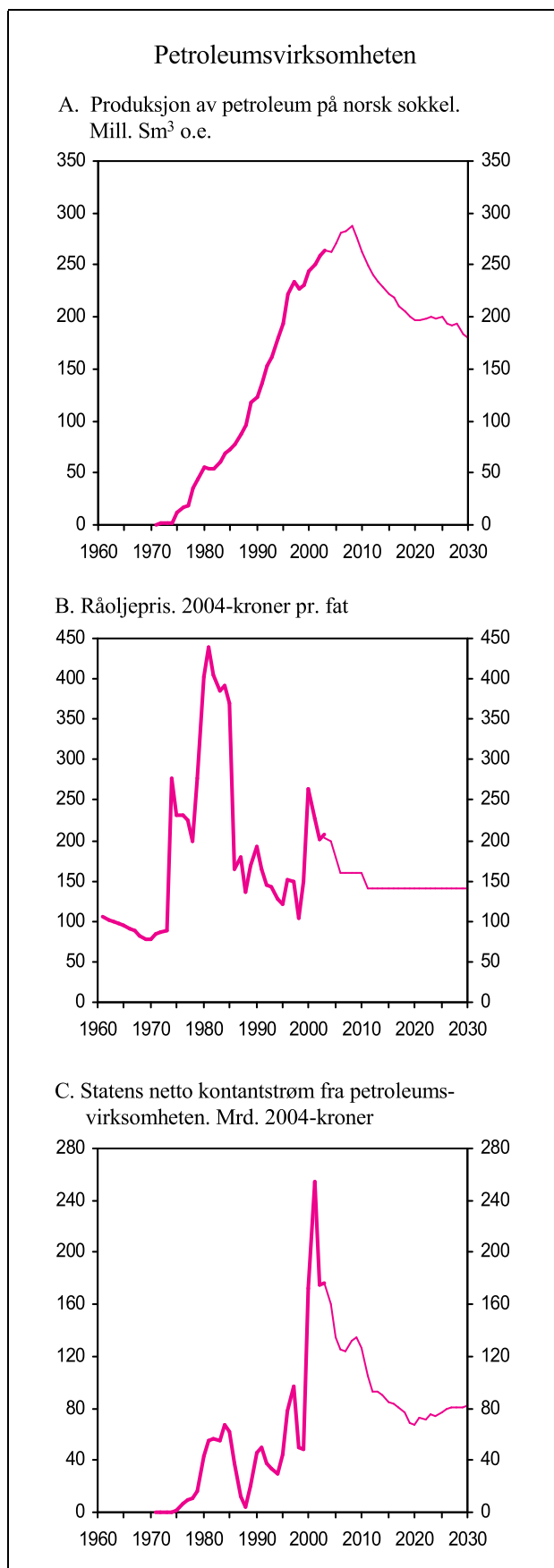
Oljedirektoratet anslår total *petroleumsproduksjon* på norsk kontinentalsokkel til 263 mill. standard kubikkmeter oljeekvivalenter (Sm^3 o.e.) i 2004, som er om lag uendret fra i fjor. Neste år anslås en produksjonsvekst på i overkant av 3 pst. som følge av økt produksjon av naturgass og NGL. Råoljeproduksjonen ventes å avta gradvis de nærmeste årene, mens produksjonen av naturgass anslås å øke til et platånivå i 2010. Anslag på gassproduksjonen er oppjustert sammenliknet med anslagene i Nasjonalbudsjettet 2004, slik at total petroleumsproduksjon nå antas å nå en topp i 2008, to år senere enn tidligere lagt til grunn.



Figur 2.11 Spotpris for Brent Blend. Kroner pr. fat
Kilder: EcoWin og Finansdepartementet.



Figur 2.12 Investeringer i
petroleumsvirksomheten. Mrd. 2001-kroner
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 2.13 Petroleumsvirksomheten

Kilder: Oljedirektoratet, Olje – og energidepartementet og Finansdepartementet.

Anslaget på *totale utvinnbare ressurser* på norsk kontinentalsokkel var ved utgangen av 2003 ifølge Oljedirektoratet 12,9 mrd. Sm³ o.e. Av disse er 29 pst. produsert, mens reserver som er utbyggt og vedtatt utbyggt, utgjør 32 pst. av de samlede utvinnbare ressursene.

Verdien av *eksporten fra petroleumssektoren* anslås til 292,3 mrd. kroner i 2004, som er en oppjustering på 42,0 mrd. kroner i forhold til anslaget i Nasjonalbudsjettet 2004. Oppjusteringen skyldes høyere anslag for oljeprisen og at nasjonalregnskapet nå inkluderer eksporten av LPG, råbensin og white-spirit som en del av eksporten av råolje og naturgass.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås å avta fra knappe 174 mrd. kroner i fjor til om lag 160 mrd. kroner i 2004. Det er en oppjustering på vel 16 mrd. kroner sammenliknet med Nasjonalbudsjettet 2004. Til neste år ventes kontantstrømmen å falle ytterligere til i overkant av 136 mrd. kroner. Betalte skatter og avgifter og innbetaling fra SDØE står for over 95 pst. av den forventede kontantstrømmen både i år og neste år.

Den samlede *petroleumsformuen*, definert som nåverdien av netto kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten, anslås til om lag 2100 mrd. 2004-kroner ved utgangen av 2004. Statens andel av netto kontantstrømmen utgjør om lag 1850 mrd. 2004-kroner. I forhold til Nasjonalbudsjettet 2004 er totalformuen oppjustert med 200 mrd. 2004-kroner, mens statens andel av totalformuen er oppjustert med over 50 mrd. 2004-kroner. Oppjusteringen av formuesanslagene kan først og fremst ses i sammenheng med de økte oljeprisanslagene, i tillegg til oppjusterte produksjonsanslag. Permanentinntekten, eller årlig realavkastning av totalformuen utgjør om lag 85 mrd. 2004-kroner, hvorav statens andel utgjør om lag 74 mrd. 2004-kroner. I tråd med tidligere praksis bygger beregningene av petroleumsformuen på at kontantstrømmen diskonteres med en realrente på 4 pst. I formuesberegningen er forventet avkastning fra Petroleumsfondet trukket ut, i det den er forutsatt brukt over statsbudsjettet. Den samlede kapitalen i Petroleumsfondet anslås til om lag 1016 mrd. kroner ved utgangen av 2004.

Ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall utgjorde *investeringene (ekskl. tjenester)* i petroleumsvirksomheten 63,3 mrd. kroner i 2003. I år anslås en volumvekst i investeringene på 11 pst., mens veksten anslås til 7 pst. til neste år. For årene 2006 til 2010 ventes nå en gjennomsnittlig årlig nedgang i investeringene på om lag 12 pst.

2.3 Internasjonal økonomi

Veksten i internasjonal økonomi tok seg klart opp mot slutten av fjoråret. Samtidig har oppgangen blitt bredere basert. Fortsatt leder USA an i oppgangen, men den økonomiske veksten har fått feste i Asia, Øst-Europa og Latin Amerika. På den andre siden har oppgangen i euroområdet latt vente på seg, men det ventes et moderat oppsving i aktiviteten i 2005 i dette området. Samlet for Norges handelspartnere anslås det en BNP-vekst på 2½ pst. i 2004 og 2¾ pst. i 2005.

Internasjonale renter er lave. Dette må sees i sammenheng med at prisstigningen i de store områdene holder seg lav. Markedsaktørene venter en oppgang i kortsiktige renter, og i enkelte land har sentralbanken hevet styringsrenten. I Storbritannia har sentralbanken satt renten opp to ganger så langt i år. Over det siste året har det vært sterk oppgang i de internasjonale aksjemarkeder. *Valutamarke- dedene* har i samme periode vært preget av at amerikanske dollar har svekket seg sterkt mot euro. Sentralbankene i Japan, Kina og i noen grad andre asiatiske land har intervenert massivt i valutamarke- det for å søke å holde verdien av egen valuta ne- de mot dollar.

I USA tok den økonomiske aktiviteten seg betydelig opp i andre halvdel av 2003, og BNP vokste med vel 3 pst. fra 2002 til 2003. Husholdningenes etterspørsel har vært den viktigste drivkraften bak oppgangen så langt. Lave renter og økte boligpriser har ført til at husholdningene har kunnet refinansi-

ere sine boliglån. I tillegg er det gitt betydelig skat- telettelser. Siden slutten av fjoråret har det også vært en positiv utvikling i bedriftsinvesteringene, noe som må ses på bakgrunn av bedret inntjening i bedriftene, lave renter og skattestimulanser. Svekkelsen av amerikanske dollar og økt aktivitet inter- nasjonalt bidro til at både industriproduksjonen og eksporten av varer og tjenester tok seg opp gjen- nom 2003. Veksten i eksporten i andre halvår i fjor ble mer enn motvirket av en sterk importvekst. Un- derskuddet på driftsregnskapet overfor utlandet er nå på rekordhøye 5 pst. av BNP. Det forventes at veksten i amerikansk økonomi fortsatt vil holde seg høy framover, og i denne meldingen er det lagt til grunn en BNP-vekst på 4½ pst. i inneværende år og 3¾ pst. i 2005.

Selv om handelsvektet dollarkurs har styrket seg noe de siste månedene, er kursen 11,5 pst. sva- kere enn toppen i 2001. Svekkelsen av dollarkursen og høy aktivitet i den amerikanske økonomien vil kunne gi noe prisvekst framover. På den andre si- den er det fortsatt betydelig ledig produksjonskapa- sitet, god produktivitetsutvikling og moderat lønns- vekst. Konsumprisveksten, utenom matvarer og energi, ligger fortsatt lavt, selv om den har steget noe den siste tiden

Den økonomiske oppgangen i USA har inntil nylig vært relativt lite sysselsettingsintensiv. Ned- gangen i sysselsettingen stoppet opp i fjor høst, og i april i år var det 870 000 flere arbeidsplasser enn ved årsskiftet, svarende til en vekst på ¾ pst. Spesi- elt var sysselsettingsveksten sterk i tjenestesekto-

Tabell 2.5 Hovedtall for internasjonal økonomi. Prosentvis endring fra året før

	Årlig gj.snitt 2001–2003	2003	2004	2005
<i>Bruttonasjonalprodukt:</i>				
Norges handelspartnere	1,4	1,2	2,4	2,8
Euroområdet	1,0	0,5	1,5	2,3
USA	1,9	2,9	4,4	3,7
Japan	1,1	2,7	2,8	2,4
<i>Konsumpriser:</i>				
Norges handelspartnere	2,1	1,9	1,4	1,6
Euroområdet	2,2	2,0	1,8	1,4
USA	2,3	2,3	1,7	1,7
Japan	-0,6	-0,2	-0,4	-0,2
<i>Arbeidsledighet¹:</i>				
Norges handelspartnere	6,1	6,6	6,7	6,5
Euroområdet	8,4	8,8	9,0	8,7
USA	5,5	6,1	5,5	5,2
Japan	5,2	5,3	5,0	4,6

¹ I prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: OECD, IMF, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

ren. I april i år var ledighetsraten sesongjustert 5,6 pst., som er $\frac{3}{4}$ prosentpoeng lavere enn toppnivået i fjor sommer.

Den samlede offentlige budsjettbalansen har svekket seg fra et overskudd i 2000 på 2,5 pst. av BNP til et anslått underskudd på 4,5 pst. i 2004. Om lag halvparten av budsjettsvekkelsen tilskrives sykliske forhold, en fjerdedel skattelettelser, mens en fjerdedel kan knyttes til økning i offentlige investeringer og offentlig konsum, herunder økte militærutgifter.

Etter en særlig svak utvikling i første halvdel av 2003, tok veksten i *eurområdet* seg noe opp i andre halvår. Veksten i 4. kvartal skyldtes i hovedsak oppgang i industriinvesteringene samt lageroppbygging. Husholdningenes etterspørsel har utviklet

seg svakt, og den kraftige styrkingen av euro har bidratt til en svak utvikling i eksportbedriftene i dette området. Framover regner en med at vekstimpulser fra oppgangen i verdensøkonomien vil gi stimulanter til høyere vekst i eurolandene. I denne meldingen er det lagt til grunn en gjennomsnittlig BNP-vekst for området på $1\frac{1}{2}$ pst. i inneværende år og $2\frac{1}{4}$ pst. i 2005.

Svak aktivitetsvekst gjorde at arbeidsledigheten i 2003 var i underkant av 9 pst. for eurområdet som helhet. Det er imidlertid betydelige forskjeller mellom de ulike landene. Arbeidsledigheten i Tyskland, Frankrike og Spania ligger klart høyere enn gjennomsnittet. Etter hvert som oppgangen får feste, ventes det en moderat bedring på arbeidsmarkedet.

Til tross for lavkonjunkturen og den styrkede euroen holdt konsumprisveksten i eurområdet seg lenge i overkant av ECBs mål. Trenden er likevel synkende, og prisstigningen var i 1. kvartal i år under 2 pst.

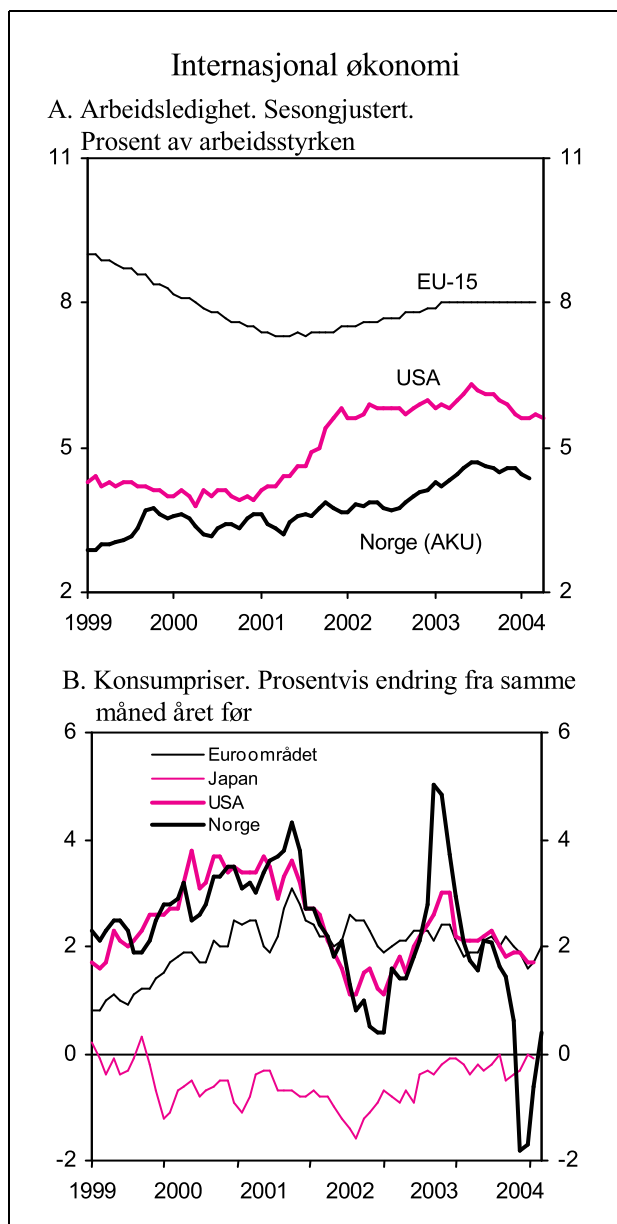
De offentlige underskuddene fortsatte å øke i mange av eurolandene gjennom 2003. Både Frankrike og Tyskland brøt 3 prosentgrensen for offentlige budsjettunderskudd som andel av BNP for andre år på rad. I alt syv EU-land ventes å overskride budsjettaket i ett eller flere år i perioden 2003–2005, blant annet på grunn av sterk vekst i regelstyrte utgifter og skattelettelser i flere av landene.

EU ble 1. mai utvidet med ti nye medlemsland, og antall innbyggere i unionen økes med 75 millioner til 450 millioner innbyggere. De nye medlemslandene står i dag likevel bare for rundt 4 pst. av EUs bruttonasjonalprodukt.

Den *japanske* økonomien har utviklet seg bedre enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2004. Oppsvinget skyldes dels økt eksportvekst, særlig til Kina, men har siden spredt seg til andre deler av økonomien. Etter meget svak utvikling i 2002, økte investeringene betydelig i andre halvdel av 2003, og var gjennom året den etterspørselskomponenten som bidro mest til veksten i den japanske økonomien.

Industriproduksjonen har økt markert de to siste årene. Bedriftenes lønnsomhet og finansielle stilling er bedret, på tross av sterkere yen-kurs og høyere råvarepriser.

Japan har store underskudd på sine offentlige budsjetter. Med en offentlig netto gjeld på rundt 90 pst. av BNP er det begrenset rom for å stimulere økonomien gjennom finanspolitikken. Pengepolitikken er ekspansiv med et rentenivå nær null. I tillegg søker sentralbanken å bekjempe deflasjonen ved å tilføre ekstra likviditet direkte i markedet.



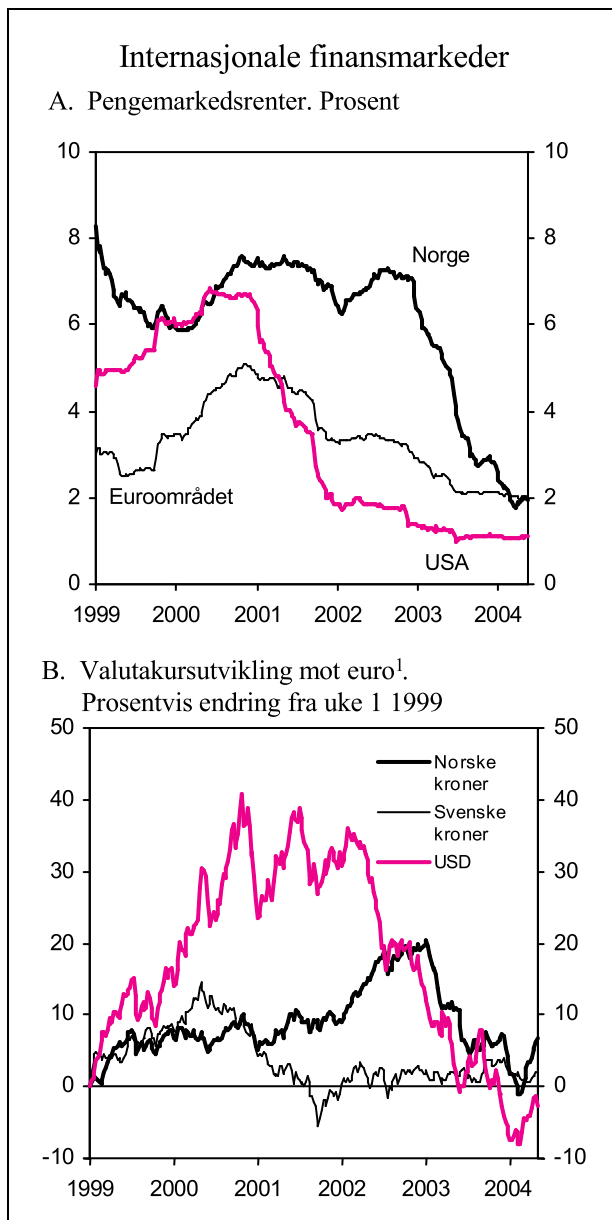
Figur 2.14 Internasjonal økonomi
Kilder: EcoWin og Statistisk Sentralbyrå.

I *Storbritannia* har aktivitetsveksten vært relativt høy gjennom den internasjonale lavkonjunkturen, og det forventes en fortsatt sterk utvikling framover. I 4. kvartal 2003 vokste BNP med 3,6 pst. årlig rate, den høyeste vekstraten på tre år. Oppgangen er bredt basert, med særlig sterk vekst i privat forbruk. Industriproduksjonen har imidlertid utviklet seg svakt siden høsten 2003. Arbeidsledigheten er lav, og lønnskostnadsveksten ventes å holde seg høy. Inflasjonen er lav, men stigende, og renten er blitt hevet i to omganger hittil i år til 4¼ pst. Dette må sees på bakgrunn av at økonomien forventes å vokse over trend.

Den økonomiske aktiviteten i *Sverige* er i ferd med å ta seg opp, og BNP steg med 2,4 pst. årlig rate i fjerde kvartal 2003. Det er særlig privat konsum som vokser, mens fallet i investeringene ser ut til å være i ferd med å snu. Eksporten har tatt seg opp gjennom det siste året. Arbeidsmarkedet er fortsatt svakt, og konsumprisveksten er for tiden negativ, blant annet som følge av lavere energipriser og sterk kronekurs. Sveriges Riksbank senket renten med ½ prosentpoeng i april. *Dansk økonomi* er påvirket av svak etterspørsel fra euroområdet og en høy kronekurs. BNP var uendret fra 2002 til 2003. Privat konsum har tatt seg opp og det ventes sterkere økonomisk vekst i 2004 og 2005.

Mange *framvoksende økonomier* har hatt en meget høy vekst den senere tid. Dette har blant annet vært stimulert av økt aktivitet i OECD-landene, høye priser på viktige eksportvarer i tillegg til lave internasjonale renter. Aktiviteten i de framvoksende økonomiene i Asia er spesielt sterk, der veksten i Kina i flere år har vært særlig imponerende. I 2003 økte BNP i Kina med vel 9 pst. og industriproduksjonen med nesten 17 pst. Både OECD og IMF har påpekt at veksten i kinesisk økonomi har vært for sterk, og myndighetene forsøker blant annet å redusere veksten i de private investeringene ved å begrense bankenes utlån til sektorer med særlig høy kapasitetsvekst. Den sterke utviklingen har fortsatt i 1. kvartal i år, og IMF anslår en vekst i kinesisk økonomi på 8½ pst. i 2004.

Risikobildet for verdensøkonomien for inneværende og neste år synes relativt balansert. De store amerikanske underskuddene på driftsbalansen og offentlige budsjetter, samt lav sparerate i husholdningene, kan på lengre sikt bidra til økte renter og en svakere vekst i privat konsum og i investeringene. Tilpasningen vil kunne skje ved et forsterket fall i dollarkursen, knyttet til at andre lands sentralbanker blir mindre interessert i å finansiere de store amerikanske underskuddene til en svært lav rente. Dette vil kunne tvinge fram en innstramning i den økonomiske politikken i USA, noe som også vil bremse veksten i andre regioner. En justering av ubalansene i amerikansk økonomi kan imidlertid også skje gradvis over flere år. I så fall vil vekstutsiktene globalt i mindre grad bli påvirket.



Figur 2.15 Internasjonale finansmarkeder

¹ En stigende kurve angir styrket valuta overfor euro.

Kilde: Norges Bank.

3 Den økonomiske politikken

3.1 Budsjettpolitikken

3.1.1 Retningslinjene for den økonomiske politikken og utfordringer i budsjettpolitikken

Et flertall i Stortinget sluttet seg våren 2001 til retningslinjer for den økonomiske politikken som innebærer at petroleumsinntektene fases gradvis inn i økonomien, om lag i takt med utviklingen i forventet realavkastning av Statens petroleumsfond. Samtidig skal den operative gjennomføringen av pengepolitikken rettes inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. Retningslinjene innebærer at budsjettpolitikken skal ha en mellomlangsigte foranring, samtidig som pengepolitikken har fått en klar rolle i å stabilisere den økonomiske utviklingen.

Budsjett- og pengepolitikken må virke sammen for å bidra til en stabil utvikling i norsk økonomi. Retningslinjene skal sørge for en jevn og opprettholdbar innføring av oljeinntektene. Samtidig åpner de for at den handlefriheten som oljeinntektene gir, kan utnyttes til å stimulere produksjon og sysselsetting i perioder med høy og økende ledighet. Motsatt vil det være behov for å holde igjen i finanspolitikken i perioder med høy kapasitetsutnyttelse i økonomien.

Dagens høye innbetalinger fra petroleumsvirksomheten kan ikke betraktes som inntekter i vanlig forstand, men er for en vesentlig del en omplassering av olje- og gassressursene. Olje og gass er ikke-fornybare ressurser, og 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. Statens netto kontantstrøm fra oljevirkksomheten overføres i sin helhet til Statens petroleumsfond, mens det bare er realavkastningen av fondet som brukes.

De budsjettpolitiske retningslinjene trekker opp en bane for utviklingen i det strukturelle budsjettunderskuddet framover. Også mange andre land har formulert målsettinger for utviklingen i budsjettbalansen over tid. For eksempel skal delta-

kerne i EUs pengepolitiske union sørge for at budsjettene går i balanse over konjunktursykkelen.

Det er et svært begrenset rom for en bærekraftig økning i bruken av petroleumsinntekter framover. Etter hvert som petroleumsreservene tappes ut, vil veksten i Statens petroleumsfond stanse opp, og bruken av petroleumsinntekter må flate ut. Fra et nivå på drøyt 4 pst. av BNP for Fastlands-Norge nå, vil bruken av petroleumsinntekter kunne øke til et maksimalnivå på om lag 5 pst. rundt 2025. En raskere innføring av petroleumsinntekter enn retningslinjene tilsier, vil gi langsommere vekst i fondskapitalen. Dette vil redusere rommet for framtidig inntektsbruk og dermed øke behovet for budsjetttilpasninger i årene som kommer. Hvis petroleumsinntektene eller avkastningen av fondet skulle bli lavere enn anslått, vil en slik innretning av budsjettpolitikken kunne tvinge fram en kraftig innstramming.

Selv om store oljeinntekter gir oss et godt utgangspunkt, er oppsparingene som skjer i Petroleumsfondet ikke tilstrekkelig til å møte den framtidige veksten i pensjoner og andre aldersrelaterte utgifter. I avsnitt 3.1.6 gjengis framskrivninger av budsjettbalansen som indikerer et langsiktig udekket finansieringsbehov tilsvarende om lag 5 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Selv om Pensjonskomisjonens forslag fullt ut gjennomføres, vil halvparten av det anslåtte finansieringsbehovet gjenstå. Dette illustrerer at vi står overfor store langsiktige utfordringer i budsjettpolitikken.

Også hensynet til en balansert utvikling i økonomien på kort og mellomlang sikt tilsier tilbakeholdenhet ved revisjonen av 2004-budsjettet. Etter at Nasjonalbudsjettet for 2004 ble lagt fram, er anslagene for den økonomiske aktiviteten i 2004 og 2005 justert opp, og situasjonen i arbeidsmarkedet har bedret seg. Lave renter gir nå sterke vekstimpulser til norsk økonomi, og det ligger an til at prisveksten gjennom de neste to årene gradvis vil komme opp mot inflasjonsmålet på 2,5 pst. I denne situasjonen kan ytterligere stimulanter fra budsjettpolitikken føre til forventninger om en raskere innstramming i pengepolitikken og styrkingen av kronen gjennom de siste par månedene kan bli forsterket. Utviklingen gjennom 2001 og 2002 illustrerte til fulle hvilke uheldige følger dette kan få for ar-

beidsvilkårene til den konkurranseutsatte delen av næringslivet.

3.1.2 Budsjett og regnskap for 2003

Statsbudsjettet for 2003 ble vedtatt med et strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd på 30,7 mrd. kroner. Målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge ble økningen i det strukturelle underskuddet fra 2002 til 2003 anslått til 0,1 prosentpoeng. Budsjettet kunne karakteriseres som tilnærmet nøytralt, og la til rette for en markert nedgang i rentenivået.

Mens det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet er et mål på den underliggende bruken av petroleumsinntekter, bestemmer det oljekorrigerte underskuddet hvor mye penger som faktisk må overføres fra Petroleumsfondet til statsbudsjettet det enkelte år, jf. boks 3.1. Ved salderingen av budsjettet for 2003 ble det oljekorrigerte underskuddet anslått til 34,8 mrd. kroner. Det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond, som også omfatter statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og rente- og utbytteinntekter i fondet, ble anslått til knapt 162 mrd. kroner.

Tabell 3.1 Hovedtall på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond. Mrd. kroner

	Regnskap		Anslag på regnskap
	2002	2003	2004
Totale inntekter	691,1	700,2	714,6
Inntekter fra petroleumsvirksomhet	185,3	191,2	180,7
Skatter og avgifter	89,7	101,4	94,6
Andre petroleumsinntekter	95,6	89,8	86,1
Inntekter utenom petroleumsinntekter	505,8	509,0	533,8
Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	459,8	461,3	492,4
Andre inntekter	46,0	47,7	41,4
Totale utgifter	584,2	592,7	622,7
Utgifter til petroleumsvirksomhet	16,1	17,6	20,8
Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	568,2	575,1	601,9
Overskudd på statsbudsjettet før overføring til Statens petroleumsfond .	106,8	107,5	91,9
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	169,2	173,7	159,9
= Oljekorrigert overskudd	-62,4	-66,1	-68,0
+ Overført fra Statens petroleumsfond	53,4	62,8	68,0
= Overskudd på statsbudsjettet	-9,0	-3,3	0,0
+ Netto avsatt i Statens petroleumsfond	115,8	110,8	91,9
+ Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens petroleumsfond	22,6	25,8	31,5
= Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond	129,4	133,3	123,4
Memo:			
Kapital i Statens petroleumsfond pr. 31.12. målt til markedsverdi	604,6	847,1	1 016,2
Prosent av BNP	39,7	53,9	62,5

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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 skulle ta sikte på å la det faktiske, og ikke det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet følge utviklingen i forventet avkastning av Petroleumsfondet, 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 3.2:

- 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 perioden 2001–2004 viser tabellen at endringer i aktivitetskorreksjonene forklarer en betydelig del av forskjellen mellom endringen i det strukturelle og det faktiske oljekorrigerede underskuddet.
- Statens renteinntekter og -utgifter samt 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. Fra og med 2002 og noen år fremover vil det som ledd i en økning av Norges Banks egenkapital ikke bli overført 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 2002 gjenspeiler en ekstraordinær nedbetaling av fylkeskommunal gjeld på 21,6 mrd. kroner knyttet til statens overtakelse av spesialisthelsetjenesten. Den regnskapsmessige korreksjonen i 2003 skyldes bl.a. 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 3.2 Den strukturelle, oljekorrigerede budsjettbalansen. Mill. kroner

	2001	2002	2003	2004
Oljekorrigerert overskudd på statsbudsjettet	-1 640	-62 392	-66 150	-68 044
– Overføringer fra Norges Bank utover beregnet trendnivå	6 012	-4 492	-4 685	-4 878
– Netto renteinntekter utover beregnet trendnivå	-748	-1 196	-2 917	-6 157
– Særskilte regnskapsforhold	2586	-21 779	-1 050	-887
– Aktivitetskorrigeringer	16 939	24	-9 398	-924
= Strukturelt budsjettoverskudd	-26 429	-34 949	-48 099	-55 197
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge ...	-2,4	-3,0	-3,9	-4,2
Endring fra året før i prosentpoeng ¹	-0,2	-0,6	-0,9	-0,4

¹ Negative tall innebærer at det strukturelle underskuddet øker som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.3 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2003. Endringer fra saldert budsjett til regnskap.
Mill. kroner

	1	2	3=1+2	4	5=3+4	6=5-1
	Saldert budsjett	Endring	Nysaldert budsjett	Endring	Regnskap	Memo: Endring fra saldert budsjett til regnskap
A Inntekter utenom petroleumsinntekter	528 098	-20 332	507 765	1 202	508 968	-19 130
Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	480 320	-17 512	462 807	-1 537	461 270	-19 050
Renteinntekter	20 242	-4 007	16 235	-317	15 918	-4 323
Overføringer fra Norges Bank	0	0	0	0	0	0
Andre inntekter	27 536	1 187	28 723	3 057	31 780	4 243
B Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	562 899	7 711	570 609	4 508	575 117	12 219
Renteutgifter	17 670	1 093	18 763	-152	18 611	941
Dagpenger	8 060	2 977	11 036	109	11 145	3 086
Andre utgifter	537 169	3 641	540 810	4 551	545 361	8 192
C Oljekorrigert overskudd (A-B)	-34 801	-28 043	-62 844	-3 306	-66 150	-31 349
D Kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	172 765	-1 583	171 182	2 480	173 663	898
E Avsetning til Statens petroleumsfond	137 964	-29 626	108 338	2 480	110 819	-27 145
F Overskudd før lånetransaksjoner (C+D-E)	0	0	0	-3 306	-3 306	-3 306
G Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens petroleumsfond	24 000	5 500	29 500	-3 732	25 768	1 768
H Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens petroleumsfond (E+F+G)	161 964	-24 126	137 838	-4 558	133 280	-28 684

Kilde: Finansdepartementet.

Statsregnskapet for 2003, som ble lagt fram 30. april, viser et samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond på 133,3 mrd. kroner, jf. tabell 3.1. Nedgangen i overskuddet fra saldert budsjett til regnskap på 28,7 mrd. kroner kan i sin helhet føres tilbake til en økning i det oljekorrigerte underskuddet. Kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten og rente- og utbytteinntektene i Petroleumsfondet ble derimot samlet sett litt høyere enn lagt til grunn høsten 2002.

Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet for 2003 anslås nå til 48,1 mrd. kroner, knapt 25 mrd. kroner over forventet realavkastning av Petroleumsfondet. Det strukturelle underskuddet er økt med drøyt 17 mrd. kroner i forhold til nivået ved salderingen av statsbudsjettet for 2003. Den resterende delen av økningen i det oljekorrigerte underskuddet fra saldering til regnskap, knapt 14 mrd. kroner, kan føres tilbake til konjunktursituasjonen

mv. og regnskapsmessige omlegginger, jf. omtalen i boks 3.1. I forhold til tallene i Nasjonalbudsjettet 2004 er anslaget for det strukturelle underskuddet i 2003 økt med knappe 8 mrd. kroner. Som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge utgjør det strukturelle underskuddet i 2003 3,9 pst., en økning på 0,9 prosentpoeng i forhold til nivået i 2002.

Basert på informasjon om skatteinngangen mv. i 2002 og oppjusterte anslag for den økonomiske utviklingen ble anslaget for statens skatte- og avgiftsinntekter fra Fastlands-Norge redusert med om lag 10,8 mrd. kroner fra saldert budsjett 2003 til Revidert nasjonalbudsjett 2003. Skatteanslagene ble nedjustert med ytterligere 5,6 mrd. kroner i Nasjonalbudsjettet for 2004 og er i statsregnskapet for 2003 bokført vel 19 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn ved salderingen høsten 2002. Om lag 10 mrd. kroner av den samlede nedjusteringen kan føres tilbake til endringer i konjunktursituasjonen og

til en omlegging av systemet for innkreving og regnskapsføring av merverdiavgift.

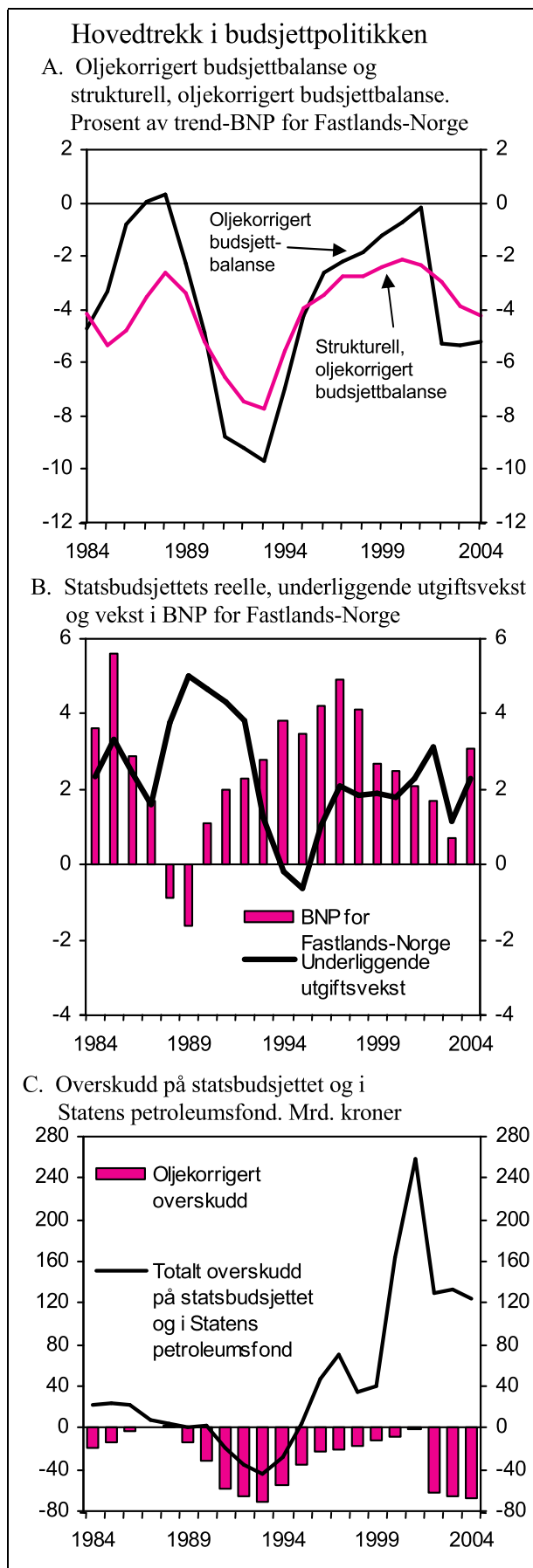
Anslagene for nettoutgifter til renter mv. og dagpenger til arbeidsløse økte med knapt 8,4 mrd. kroner fra saldert budsjett til regnskap, mens andre utgifter netto økte med drøyt 3,9 mrd. kroner. Den reelle, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter fra 2002 til 2003 ble knapt 1¼ pst. Dette er snaut ¾ prosentpoeng mer enn lagt til grunn da Nasjonalbudsjettet 2003 ble lagt fram.

Gunstig utvikling i verdipapir- og valutakurser bidro til at kapitalen i Statens petroleumsfond økte med drøyt 242 mrd. kroner fra 2002 til 2003, nærmere 132 mrd. kroner mer enn nettoavsetningen til fondet. Ifølge statsregnskapet for 2003 utgjorde kapitalen i fondet ved utgangen av 2003 vel 847 mrd. kroner, knapt 10 mrd. kroner mindre enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2004. Nedjusteringen skyldes blant annet et noe høyere uttak av fondet for å dekke det oljekorrigerede underskuddet i 2003 enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2004. Forventet realavkastning av fondet i 2004, beregnet som 4 pst. av kapitalen ved inngangen til året, anslås nå til knapt 34 mrd. kroner.

3.1.3 Gjennomføringen av budsjettpolitikken for 2004

I Nasjonalbudsjettet 2004 ble budsjettopplegget for inneværende år utformet for å ivareta følgende hovedhensyn:

- Bruken av oljeinntekter var kommet opp på et høyt nivå, som følge av sterk vekst i utgiftene og svakere skatte- og avgiftsinngang enn tidligere regnet med. Samtidig hadde svak utvikling i internasjonale finansmarkeder og reduserte anslag for avsetningene i Statens petroleumsfond ført til en nedjustering av kapitalen og dermed forventet realavkastning av fondet. Det var følgelig ikke rom for noen vesentlig økning i bruken av oljeinntekter de nærmeste årene.
- En kraftig innstramning i budsjettet, for å bringe bruken av petroleumsinntekter raskt ned på linje med forventet realavkastning av kapitalen i Statens petroleumsfond, ville på den annen side vært i strid med intensjonen i retningslinjene om en jevn innfasing av oljeinntektene, bl.a. for å bidra til en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting.
- For å unngå at kronen på nytt styrket seg markert, var det viktig med tilbakeholdenhet i budsjettpolitikken.



Figur 3.1 Hovedtrekk i budsjettpolitikken
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.4 Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

	2002	2003	2004
A Inntekter utenom overføringer fra Statens petroleumsfond	691 074	700 194	714 560
A.1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet	185 308	191 227	180 722
Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet	89 701	101 380	94 600
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	95 607	89 847	86 122
– Driftsresultat i statlig petroleumsvirksomhet	69 095	62 747	59 400
– Renteinntekter	6 612	6 392	7 200
– Tilbakeføring av kapitalinnskudd	14 571	14 092	14 300
– Andre petroleumsinntekter	5 330	6 616	5 222
A.2 Inntekter utenom oljeskatter og inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	505 766	508 968	533 838
Skatter fra Fastlands-Norge	459 789	461 270	492 397
– Skatt på inntekt, formue og kapital	264 662	264 391	280 964
– Produksjonsavgifter	195 127	196 879	211 433
Overført fra Norges Bank	0	0	0
Renteinntekter	16 518	15 918	11 627
Andre inntekter	29 459	31 780	29 814
B Utgifter utenom overføringer til Statens petroleumsfond	584 233	592 681	622 675
B.1 Utgifter til statlig petroleumsvirksomhet	16 075	17 564	20 793
– Investeringer i statlig petroleumsvirksomhet	14 785	16 247	19 500
– Andre utgifter i statlig petroleumsvirksomhet	1 289	1 317	1 293
B.2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	568 158	575 117	601 882
Kjøp av varer og tjenester	109 887	101 526	104 064
– Sivile formål	79 421	71 545	75 159
– Forsvarsformål	30 466	29 981	28 905
Overføringer	458 271	473 592	497 818
– Til kommuneforvaltningen	93 532	76 311	80 786
– Renteutgifter	17 230	18 611	17 928
– Til private og utlandet	347 508	378 670	399 104
C.1 Overskudd før overføringer til Statens petroleumsfond	106 841	107 513	91 885
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	169 234	173 663	159 929
C.2 Oljekorrigert overskudd	-62 392	-66 150	-68 044
+ Overført fra Statens petroleumsfond	53 406	62 844	68 044
C.3 = Overskudd før lånetransaksjoner	-8 986	- 3 306	0
D.1 Lånetransaksjoner, netto	80 720	13 030	54 276
Utlån	33 165	8 226	6 733
Gjeldsavdrag	47 554	4 804	47 543
E.1 Finansieringsbehov, brutto (D-C3)	89 706	16 336	54 276

Kilde: Finansdepartementet.

Ved salderingen av budsjettet for 2004 ble det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet anslått til 50,7 mrd. kroner, om lag 16½ mrd. kroner mer enn anslaget på forventet realavkastning av Petroleumsfondet ved inngangen av 2004. Det anslåtte strukturelle underskuddet utgjorde 3,9 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge, en økning på 0,6 prosentpoeng i forhold til det anslåtte nivået i 2003. Beregninger i Nasjonalbudsjettet 2004 indikerte at budsjett-

opplegget ville virke om lag nøytralt på den økonomiske aktiviteten.

Det ligger nå an til at veksten i fastlandsøkonomien kan bli sterkere i inneværende år og neste år enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2004, jf. kapittel 2. Pengepolitikken gir sterke impulser til den økonomiske aktiviteten. Renten er redusert, og styrkingen av kronkursen gjennom 2002 er langt på vei reversert. Utsiktene for den konkurranseut-

satte delen av næringslivet er dermed vesentlig bedret. Hensynet til konjunktursituasjonen og utsiktene for norsk økonomi framover tilsier at det vises betydelig tilbakeholdenhet ved revisjonen av 2004-budsjettet. Ytterligere stimulanser fra finanspolitikken ville i den nåværende konjunktursituasjonen raskt kunne føre til forventninger om innstramming i pengepolitikken, slik at kronen styrker seg markert. Skulle dette skje, ville industrien og annen konkurranseutsatt virksomhet igjen bli satt i en meget vanskelig situasjon. Grunnlaget for vekst i sysselsettingen ville svekkes.

Som omtalt i avsnitt 3.1.2, er anslaget for det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet for 2003 økt med knapt 8 mrd. kroner fra Nasjonalbudsjettet 2004 til regnskap for 2003, bl.a. som følge av lavere skatte- og avgiftsinngang enn tidligere anslått. Regnskapsinformasjonen for 2003 trekker i retning av at også skatte- og avgiftsanslagene i 2004 justeres ned. En ny gjennomgang av budsjettet, som også tar hensyn til opplysninger om bl.a. skatteinngangen i inneværende år og den økonomiske utviklingen, innebærer at anslagene for de strukturelle

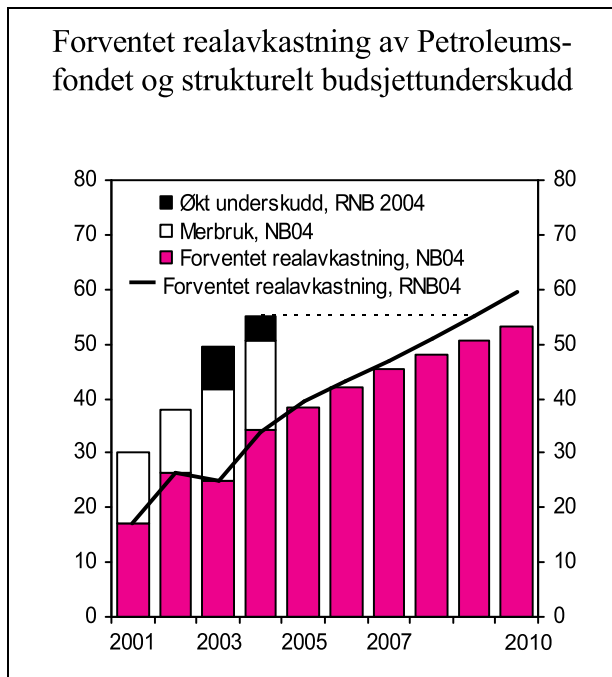
nivåene på skatter, avgifter, dagpenger og renter for 2004 samlet sett justeres ned med om lag 4½ mrd. kroner sammenliknet med saldert budsjett. Blant annet bidrar lav prisvekst i inneværende år til å bremse veksten i momsinnkomstene. Lavere lønnsvekst enn tidligere anslått trekker også i retning av at den underliggende skatteinngangen blir noe lavere enn tidligere forutsatt.

Regjeringens reviderte budsjettforslag for 2004 innebærer at anslagsendringer knyttet til skatteinntekter, dagpenger og renter ikke dekkes inn ved budsjetttiltak. Andre anslagsendringer og forslag til økte utgifter er imidlertid fullt ut dekket inn. Det reviderte budsjettforslaget gir dermed et strukturelt, oljekorrigert underskudd på 55,2 mrd. kroner i 2004, som er en økning på rundt 5¾ mrd. kroner fra 2003. Utviklingen i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet er vist i figur 3.2. Samlet sett virker den foreslåtte budsjettpolitikken for 2004 om lag nøytralt på den økonomiske aktiviteten, og støtter opp under en balansert utvikling i norsk økonomi framover.

Tabell 3.5 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2004. Endringer fra Nasjonalbudsjettet til Revidert nasjonalbudsjett. Mill. kroner

	1 Nasjonal- budsjettet	2 Endring	3=1+2 Saldert budsjett	4 Endring	5=3+4 Revidert nasjonal- budsjett
A Inntekter utenom petroleumsinntekter	531 679	1 921	533 600	238	533 838
Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	490 361	1 322	491 683	714	492 397
Renteinntekter	13 591	0	13 591	-1 964	11 627
Overføringer fra Norges Bank	0	0	0	0	0
Andre inntekter	27 727	600	28 327	1 487	29 814
B Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	599 431	1 921	601 352	529	601 882
Renteutgifter	19 263	0	19 263	-1 335	17 928
Dagpenger	10 750	60	10 810	-170	10 640
Andre utgifter	569 418	1 861	571 279	2 034	573 313
C Oljekorrigert overskudd (A-B)	-67 752	0	67 752	-292	-68 044
D Kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten .	143 473	0	143 473	16 456	159 929
E Avsetning til Statens petroleumsfond (D+C)	75 721	0	75 721	16 164	91 885
F Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens petroleumsfond	30 200	0	30 200	1 300	31 500
G Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens petroleumsfond (E+F)	105 921	0	105 921	17 464	123 385

Kilde: Finansdepartementet.



Figur 3.2 Strukturelt, oljekorrigert underskudd og forventet realavkastning av Statens petroleumsfond. Mrd. kroner, 2003-priser.

Kilde: Finansdepartementet.

Hovedlinjene i Regjeringens forslag til revisjonen av budsjettet for 2004 er som følger:

- Et strukturelt, oljekorrigert underskudd på 55,2 mrd. kroner i 2004. Dette er en økning på rundt 5¼ mrd kroner fra 2003. Målt ved det strukturelle underskuddet ligger bruken av oljeinntekter i 2004 drøyt 21 mrd. kroner over forventet realavkastning av Petroleumsfondet ved inngangen til året, mens den tilsvarende forskjellen ble anslått til om lag 16½ mrd. kroner i Nasjonalbud-

sjettet for 2004. For 2003 anslås avviket mellom strukturelt underskudd og forventet realavkastning nå til knapt 25 mrd. kroner.

- Målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge øker det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet med 0,4 prosentpoeng fra 2003 til 2004. Budsjetttopplegget virker om lag nøytralt på den økonomiske aktiviteten.
- En reell underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter på 2¼ pst. sammenliknet med regnskap for 2003.
- Det oljekorrigerte budsjettunderskuddet i 2004 kan anslås til om lag 68 mrd. kroner, jf. tabell 3.4. Dette underskuddet dekkes ved en tilsvarende overføring fra Statens petroleumsfond.
- Basert på en forutsetning om en gjennomsnittlig oljepris på 200 kroner pr. fat i 2004 anslås statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten til 159,9 mrd. kroner. Dette er 16,5 mrd. kroner mer enn anslaget i Nasjonalbudsjettet 2004, noe som i hovedsak skyldes at oljeprisanslaget for inneværende år er oppjustert med 30 kroner pr. fat.
- Nettoavsetningen til Statens petroleumsfond anslås til knapt 92 mrd. kroner. Medregnet renter og utbytte mv. i Statens petroleumsfond anslås det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond til 123,4 mrd. kroner. Kapitalen i Statens Petroleumsfond ved utgangen av 2004 anslås til 1016 mrd. kroner.
- Budsjettforslaget innebærer en reell vekst i kommunenes samlede inntekter fra 2003 til 2004 på om lag 3¾ pst., eller i overkant av 7¼ mrd. kroner, regnet i forhold til anslag på regnskap i 2003.

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

	2002	2003	2004	2005 ¹
Inntekter	191,8	199,4	191,4	173,2
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	169,2	173,7	159,9	136,5
– Renteinntekter og utbytte mv.	22,6	25,8	31,5	36,7
Utgifter	53,4	62,8	68,0	65,2
– Overføring til statskassen	53,4	62,8	68,0	65,2
Overskudd i Statens petroleumsfond	138,4	136,6	123,4	108,0
Kapital i fondet pr. 31.12 målt til markedsverdi	604,6	847,1	1 016,2	1 151,5
Memo: Netto avsetning fra statsbudsjettet	115,8	110,8	91,9	71,3

¹ Teknisk framskriving

Kilde: Finansdepartementet.

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

	2002	2003	2004
A. Netto finansinvesteringer i statsforvaltningen, påløpt verdi	137 327	140 452	121 406
Statsbudsjettets overskudd	-8 986	-3 306	0
Overskudd i Statens petroleumsfond	138 401	136 587	123 385
Overskudd i andre stats- og trygderegnskap	9 189	2 848	3 511
Definisjonsforskjell statsregnskapet/nasjonalregnskapet ¹	7 536	-342	-10 519
Kapitalinnskudd i forretningsdriften	-8 813	4 665	5 028
B. Netto finansinvesteringer i kommuneforvaltningen, påløpt verdi ..	2 038	-10 507	-9 402
Kommuneforvaltningens overskudd, bokført verdi	7 040	-14 989	-11 090
Påløpte, men ikke bokførte kommuneskatter	-5 002	4 482	1 688
C. Offentlig forvaltnings finansinvesteringer (A+B)	139 365	129 945	112 004
Målt som andel av BNP	9,2	8,3	6,9

¹ Inkluderer statsforvaltningens påløpte, men ikke bokførte skatter.
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

3.1.4 Utviklingen i offentlige finanser

Tabell 3.7 viser utviklingen i offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer, basert på definisjonene i nasjonalregnskapet. Nettofinansinvesteringene tilsvarer det begrepet for budsjettoverskudd i offentlig forvaltning som benyttes i Maastricht-kriteriene for offentlige finanser. I tillegg til statsbudsjettet og Statens petroleumsfond omfatter nettofinansinvesteringene overskuddet i andre stats- og trygderegnskaper, bl.a. Folketrygdfondet og andre statlige fond. I tillegg inngår kommuneforvaltningen som et eget forvaltningsnivå.

Etter en økning fra 2002 til 2003 anslås statsforvaltningens nettofinansinvesteringer å falle med 19 mrd. kroner fra 2003 til 2004, til drøyt 121 mrd. kroner. Nedgangen fra 2003 til 2004 skyldes i hovedsak lavere overskudd i Statens petroleumsfond som følge av reduserte inntekter fra petroleumsvirksomheten.

Foreløpige regnskapstall fra Statistisk sentralbyrå viser at kommuneforvaltningen hadde et underskudd på om lag 15 mrd. kroner i 2003 målt til bokført verdi, etter et tilsvarende overskudd på 7 mrd. kroner i 2002. Overskuddet i 2002 må ses i lys av statlige bevilgninger til nedbetaling av fylkeskommunal gjeld i forbindelse med overføringen av ansvaret for sykehusene fra fylkeskommunene til staten. For 2004 er underskuddet beregnet til om lag 11 mrd. kroner.

De samlede nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning anslås å falle fra om lag 130 mrd. kroner i 2003 til om lag 112 mrd. kroner i 2004. Nedgangen må som omtalt ovenfor ses i sammenheng med at statens netto inntekter fra petroleumsvirksomheten forventes å bli lavere i 2004 enn året før. Målt som andel av BNP anslås det samlede bud-

sjettoverskuddet for offentlig forvaltning til 6,9 pst. i 2004. Dette er lavere enn for de to foregående årene, der denne andelen var henholdsvis 9,2 og 8,3 pst. Nivået på det anslåtte budsjettoverskuddet i 2004 er imidlertid klart høyere enn gjennomsnittet for den foregående tyveårsperioden, jf. figur 3.3.

Offentlig forvaltnings nettofordringer ved utgangen av 2004, medregnet kapitalen i Petroleumsfondet og kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift, anslås til drøyt 1320 mrd. kroner ved utgangen av 2004, tilsvarende 81 pst. av BNP. Som følge av det høye nivået på statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten har denne andelen økt raskt de siste årene, jf. figur 3.3B. Oppbyggingen av statens finansformue er i hovedsak knyttet til inntektene fra olje- og gassvirksomheten, og har dermed delvis en motpost i uttapping av petroleumsvirksomhetens Nordsjøen.

Utviklingen i offentlige utgifter for Norge er vist i figur 3.3C, som også gjengir sammenliknbare tall for EU-15 og landene i OECD-området. Tallene for Norge er basert på anslagene i denne meldingen. Det framgår av figuren at de offentlige utgiftene sank fra rundt 52 pst. av BNP i 1992 til 44,6 pst. av BNP i 1999. Som andel av BNP for Fastlands-Norge (dvs. utenom oljevirkosomhet og utenriks sjøfart) ble offentlig forvaltnings utgifter redusert fra 61,4 pst. i 1992 til 53,1 pst. i 1999. Som følge av avdempet vekst i fastlandsøkonomien de siste årene og økende offentlige utgifter, steg utgiftsandelen til 55,5 pst. i 2002, regnet i forhold til Fastlands-Norges BNP. Utgiftsandelen anslås til 57,5 pst. i 2003 og 57,2 pst. i 2004.

Målt som andel av BNP har offentlig forvaltnings utgifter i Norge de siste årene vært på linje med gjennomsnittet for EU-15, men høyere enn

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			Strukturelt, oljekorrigert underskudd, pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge
	Statens petroleumsfond ved inngangen til året	Forventet avkastning 4 pst. regel	Strukturelt oljekorrigert underskudd	Forventet avkastning 4 pst. regel	Strukturelt oljekorrigert underskudd	Avvik fra 4 pst. regel	
2001	386,6	–	26,4	–	29,4	–	2,4
2002	619,3	24,8	34,9	26,4	37,3	10,9	3,0
2003	604,6	24,2	48,1	24,9	49,5	24,6	3,9
2004	847,1	33,9	55,2	33,9	55,2	21,3	4,2
2005	1 016,2	40,6	57,0	39,4	55,2	15,8	4,2
2006	1 151,5	46,1	59,0	43,1	55,2	12,1	4,1
2007	1 299,5	52,0	61,1	46,9	55,2	8,3	4,1
2008	1 459,1	58,4	63,3	50,9	55,2	4,3	4,0
2009	1 639,5	65,6	65,6	55,2	55,2	0,0	4,0
2010	1 832,6	73,3	73,3	59,5	59,5	0,0	4,2

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

gjennomsnittet for landene i OECD-området. Relativt lave utgiftsnivåer i land som USA og Japan bidrar til at gjennomsnittet for OECD-området trekkes ned i forhold til gjennomsnittet for EU-landene. Ved sammenlikning av nivåene for offentlige utgifter må en ta hensyn til at arbeidsdelingen mellom privat og offentlig sektor varierer fra land til land. I tillegg vil landenes gjeldssituasjon påvirke utgiftsandelene. For eksempel bidrar høy offentlig gjeld til at renteutgifter utgjør en betydelig del av de offentlige utgiftene i mange EU-land. I tillegg har de enkelte landene ulik praksis med hensyn til beskatning av pensjoner og andre overføringer. Dette påvirker bruttotallene for utgifter og inntekter.

3.1.5 Handlingsrommet i budsjettpolitikken fram mot 2010

Bruken av petroleumsinntekter styres av handlingsregelen for budsjettpolitikken, og skal over tid følge utviklingen i forventet realavkastning av Statens petroleumsfond. Tabell 3.8 viser utviklingen i forventet realavkastning av Statens petroleumsfond og det strukturelle budsjettunderskuddet fram til og med 2010. Det er lagt til grunn et strukturelt oljekorrigert underskudd på 55,2 mrd. 2004-kroner både i år og for årene framover, inntil bruken av petroleumsinntekter i 2009 er tilbake på 4 pst.-regelen.

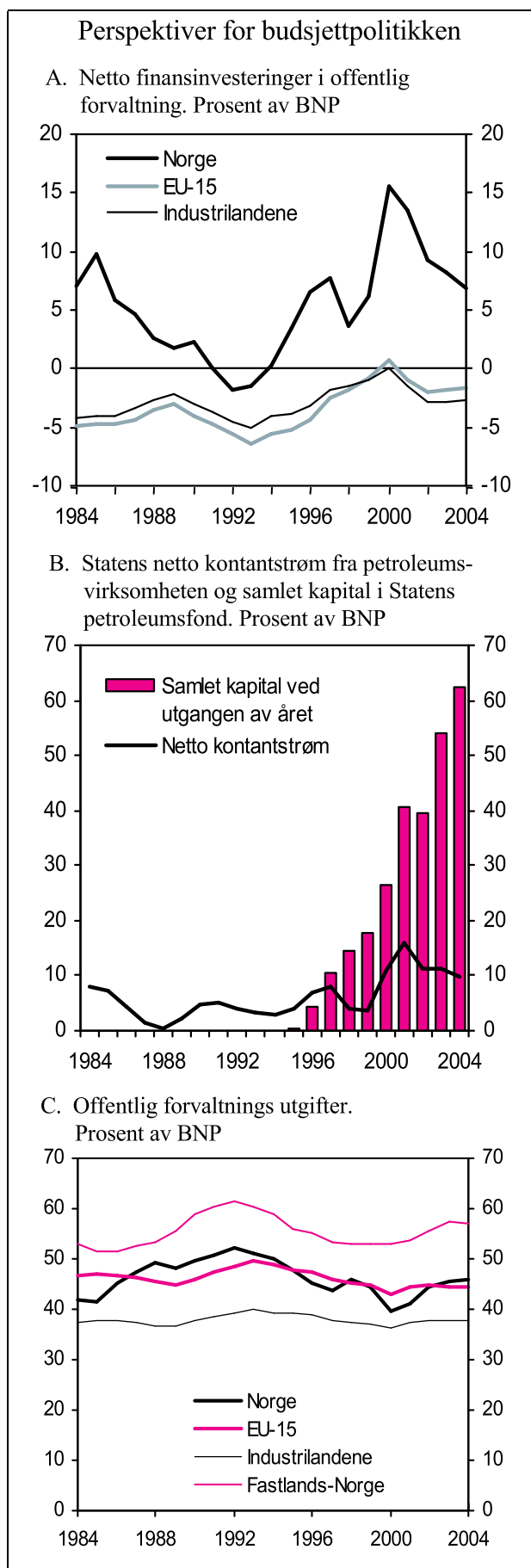
For 2004 og 2005 er forbruket av petroleumsinntekter utover 4 pst.-regelen anslått til henholdsvis drøyt 21 og knapt 16 mrd. 2004-kroner. Med uendret nivå på det strukturelle underskuddet vil forskjellen mellom bruken av petroleumsinntekter og forventet realavkastning av Petroleumsfondet falle med om lag 4 mrd. kroner pr. år framover, i

takt med den beregnede veksten i Petroleumsfondet. Det anslåtte rommet for økt bruk av petroleumsinntekter i 2010 er i samme størrelsesorden. Til sammenlikning økte bruken av petroleumsinntekter med om lag 8½. kroner pr. år i perioden 2001–2004.

Som følge av vekst i økonomien øker skatte- og avgiftsinntektene over tid. Under forutsetning av at skattegrunnlagene om lag følger den trendmessige utviklingen i økonomien, kan veksten i skatteinntektene anslås til i størrelsesorden 10 mrd. kroner pr. år i tiden framover.

Den økonomiske veksten trekker også med seg økte utgifter på statsbudsjettet, bl.a. gjennom økt reallønn for ansatte i staten og kommunene. I tillegg blir mange utgiftsposter under folketrygden regulert med utgangspunkt i lønnsutviklingen. Denne realveksten i lønninger og pensjoner legger hvert år beslag på anslagsvis 2 mrd. kroner av handlingsrommet i budsjettet. Utgiftene under folketrygden trekkes også opp av sterk vekst i antall stønadsmottakere mv., som de siste årene har bidratt til å øke statens utgifter med mer enn 6 mrd. kroner pr. år. Etter 2010 vil aldringen av befolkningen isolert sett bidra til ytterligere økning i statens utgifter.

Samlet sett medfører utviklingen under regelstyrte ordninger mv. sterke bindinger på handlingsrommet i budsjettpolitikken i årene framover. Dermed budsjettpolitikken skal være bærekraftig over tid, er det ikke rom for noen vesentlig økning i bruken av petroleumsinntekter de nærmeste årene. Dette innebærer at nye, kostnadskrevede satsinger i årene som kommer, må finansieres med tilsvarende innsparinger på andre budsjettområder.



Figur 3.3 Perspektiver for budsjettpolitikken
Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

3.1.6 Langsiktige utfordringer i finanspolitikken

En gradvis aldring av befolkningen vil i de neste ti-årene trekke i retning av markert høyere offentlige utgifter til pensjoner og helse- og omsorgstjenester. 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 befolkningsframskrivninger viser en markert økning i andelen av befolkningen som er 67 år eller eldre, fram til 2050, jf. figur 3.4. I tillegg vil pensjonister i gjennomsnitt ha opp-tjent større tilleggspensjon i framtiden enn i dag, samtidig som en gradvis eldre arbeidsstyrke kan tilsa en fortsatt økning i andelen uførepensjonister. Resultatet vil bli en kraftig oppgang i utbetalingene av alderspensjon i forhold til verdiskapningen i norsk økonomi. Basert på nåværende regelverk anslås utgiftene til alders- og uførepensjon mer enn å dobles som andel av BNP for Fastlands-Norge fram mot 2050, jf. tabell 3.9.

Statens pensjonsforpliktelser i folketrygden kan anslås som nåverdien av allerede opparbeidede alderspensjonsrettigheter tillagt nåverdien av en videreføring av utbetalingene til dagens uføre- og etterlattepensjonister. Basert på bl.a. befolkningsframskrivninger fra Statistisk sentralbyrå, en teknisk forutsetning om en reallønnsvekst på 1½ pst. pr. år, en realrente på 4 pst. og full lønnsindeksering av pensjonene, ble disse forpliktelsene i Nasjonalbudsjettet 2004 anslått til om lag 3 700 mrd. 2003-kroner ved utgangen av 2003. Det tilsvarer nærmere tre ganger størrelsen på verdiskapningen i fastlandsøkonomien. Av dette utgjør forpliktelsene knyttet til alderspensjoner 4/5 og forpliktelsene knyttet til uføre- og etterlattepensjoner 1/5.

Aldringen av befolkningen vil også påvirke andre utgiftsposter på offentlige budsjetter. I de langsiktige beregningene er det forutsatt at de siste ti-årenes vekst i dekningsgrad og ressursbruk pr. bruker i spesialisthelsetjenesten og innen kommunal tjenesteyting 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 om lag 14 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2003. Denne an-

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

	2002	2010	2020	2030	2040	2050
Andel av Fastlands-BNP	9,1	10,8	13,6	16,4	18,7	19,7

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

delen er antatt å falle til et nivå tilsvarende om lag 8 pst. i 2010 og videre ned til 1 pst. mot midten av århundret. I beregningene er det forutsatt at de løpende innbetalingene fra petroleumsvirksomheten plasseres i Statens petroleumsfond og at budsjettpolitikken følger handlingsregelen. Fondskapitalen – og dermed også realavkastningen på Petroleumsfondet – vil i dette tilfellet vokse som andel av Fastlands-Norges 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 4,2 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Økningen i bruken av petroleumsinntekter fram til 2025 er dermed markert mindre enn det man så for seg da retningslinjene for den økonomiske politikken ble innført i 2001, jf. figur 3.5.

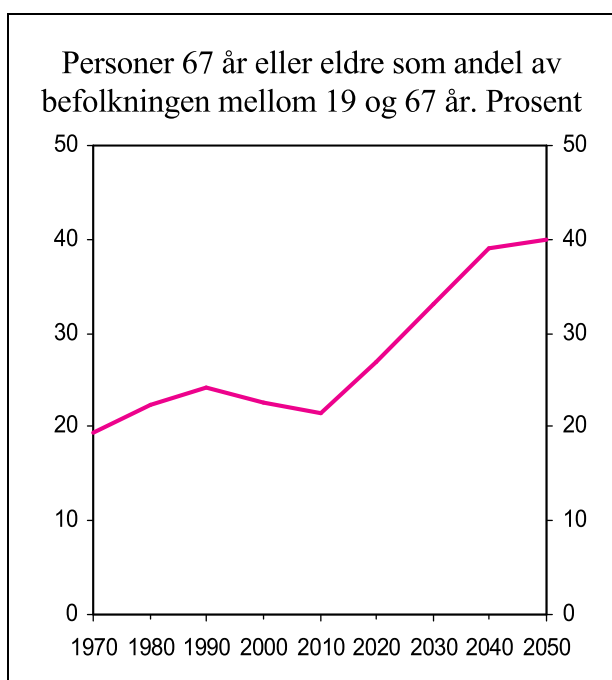
Deler av de økte pensjonsutbetalingene har sitt motstykke i større innbetalinger av skatt fra stønadsmottakerne. Når en tar hensyn til dette, samt til bidraget fra økt bruk av petroleumsinntekter, gjenstår det et netto inndekningsbehov i form av lavere utgiftsvekst eller høyere inntekter. Netto inn-

dekningsbehovet anslås på usikkert grunnlag gradvis å øke til om lag 5 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2050. Dette anslaget er avhengig av at man også i de mellomliggende årene gjennomfører nødvendige tilpasninger i budsjettpolitikken, dvs. at bruken av oljeinntekter følger handlingsregelen. Det er også lagt til grunn at de særskilte skattereglene for pensjonister videreføres.

Inndekningsbehovet kan helt eller delvis ivaretas ved å redusere veksten i pensjonsutbetalingene eller i andre utgifter. Hvis veksten i pensjonsutbetalingene reduseres, må man ta hensyn til at også skatte- og avgiftsinntektene da vil gå ned. Det forslaget til reform av folketrygden som Pensjonskommissjonen la fram i sin innstilling i januar i år, anslås å dekke omtrent halvparten av det beregnede finansieringsbehovet i offentlige finanser fram mot 2050.

Økt yrkesdeltaking vil isolert sett redusere finansieringsbehovet i offentlig sektor, særlig dersom økningen skyldes høyere gjennomsnittlig pensjonsalder. Grunnen er at dette både gir færre trygdemottakere og flere yrkesaktive. Derimot vil økt produktivitsvekst i økonomien som helhet bety lite for de statsfinansielle problemene skissert ovenfor. Riktignok gir økt økonomisk vekst høyere skatteinntekter, men sterkere produktivitsvekst innebærer også høyere lønns- og pensjonsutgifter. I tillegg reduseres den relative betydningen av statens formues- og petroleumsinntekter som kilde til finansiering av pensjoner og offentlig tjenesteyting.

Også andre vestlige land vil oppleve en økende andel eldre i befolkningen utover i århundret. 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 utgiftene til offentlige alderspensjoner var relativt lave i Norge i 2000 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. Den sterke forventede relative utgiftsveksten skyldes blant annet at innfasingen av tilleggspensjonene og økt pensjonsopptjening blant kvinner 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.



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

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

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

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

¹ Gjennomsnittet av de 21 landene det finnes tall for.

² Tallene er målt i prosent av BNP for Fastlands-Norge. Ettersom den anslåtte nedgangen i petroleums-produksjonen i Norge vil trekke veksten i samlet BNP ned i tiårene framover, er dette i et langsiktig perspektiv mer relevant enn å se på utviklingen i forhold til samlet BNP.

³ Tallene er målt i prosent av BNP for Fastlands-Norge og basert på de siste befolkningsframskrivningene fra Statistisk sentralbyrå. Disse innebar en markert oppjustering av anslått levealder i 2050 sammenliknet med anslagene som lå til grunn for OECDs beregninger, noe som forklarer en betydelig del av forskjellen mellom anslagene på utgifter til alderspensjon i 2050.

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Veksten 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 finansieringsbehovet håndteres ved å øke skattene. Figuren viser at uten strukturelle tiltak vil økningen i pensjonsutgiftene legge et kraftig press på muligheten til å finansiere det offentlige tjenestetilbudet. 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. Disse sammenhengene understreker nødvendigheten av å gjennomføre

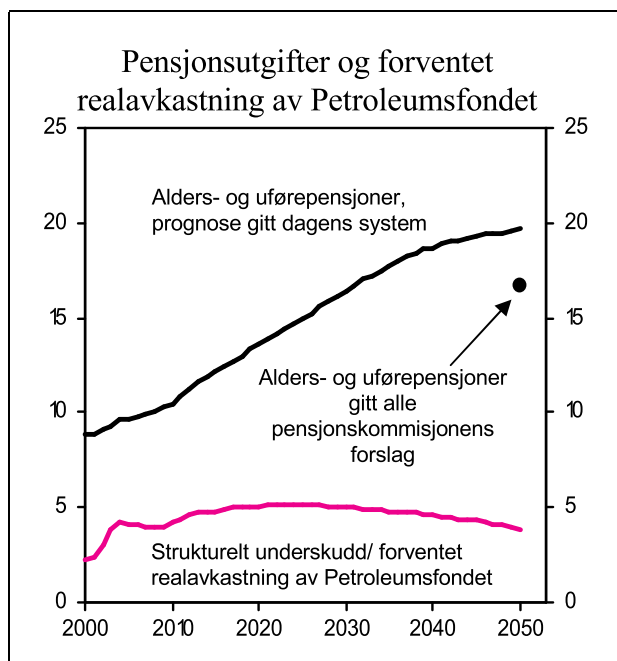
en pensjonsreform som reduserer veksten i de framtidige utbetalingene.

Regjeringen vil komme tilbake til de framtidige statsfinansielle utfordringene i Perspektivmeldingen som legges fram høsten 2004.

3.2 Nærmere om kommune- forvaltningens økonomi

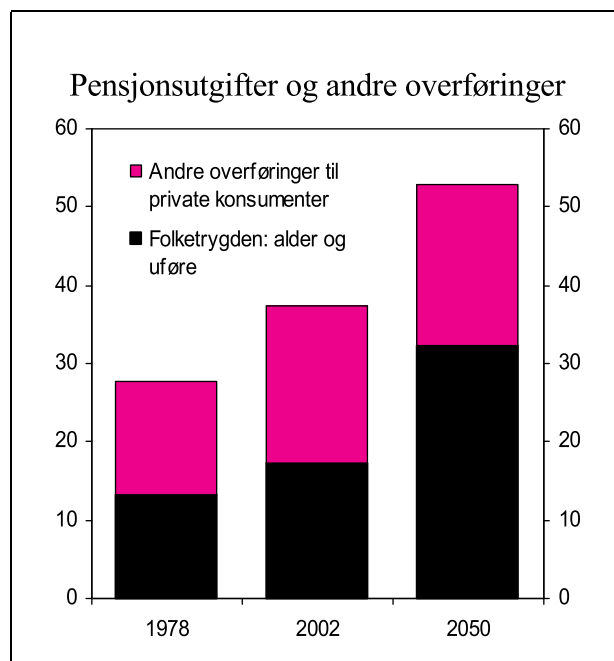
3.2.1 Sentrale utviklingstrekk

Målt som et veid gjennomsnitt av endringer i sysselsetting, produktinnsats og investeringer økte *aktiviteten i kommunesektoren* betydelig gjennom det



Figur 3.5 Folketrygdens utgifter til alders- og uførepensjon og forventet realavkastning av Statens petroleumfond. Prosent av BNP for Fastlands-Norge.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



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

meste av 1980- og 1990-tallet. Dette skyldtes dels forbedringer av eksisterende tjenestetilbud, dels at sektorens oppgaver ble mer omfattende. Blant annet ble det i denne perioden satsset sterkt på barnehageutbygging, samtidig som det ble gjennomført omfattende reformer i grunnskolen og i videregående utdanning. Reformen for psykisk utviklingshemmede og eldresatsingen krevde også store ressurser.

Fram til 1992 økte aktiviteten i kommunesektoren klart sterkere enn BNP for Fastlands-Norge, jf. figur 3.7A. Deretter har aktiviteten i kommunesektoren gjennomgående vokst noe langsommere enn verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Aktivitetsnivået i kommunesektoren endret seg ifølge foreløpige anslag lite fra 2001 til 2003, mens BNP for Fastlands-Norge økte med nærmere 2½ pst. i samme periode.

Fra 1991 til 2001 økte *kommunesektorens inntekter* reelt sett med vel 22 pst., eller nærmere 47 mrd. 2004-kroner, tilsvarende en gjennomsnittlig årlig vekst på om lag 2 pst. Inntektsveksten må ses i sammenheng med at det i denne perioden ble lagt nye oppgaver til kommuner og fylkeskommuner. Foreløpige regnskapstall for 2003 viser at kommunesektorens samlede inntekter økte reelt med vel ¼ pst. fra 2002 til 2003, jf. figur 3.7B, mens det tilsvarende anslaget i Nasjonalbudsjettet 2004 var 1¾ pst. Denne forskjellen må ses i sammenheng med at skatteinntektene i 2003 ble om lag 2 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2004.

Kommunesektorens inntekter har det siste tiåret holdt seg stabile på i overkant av 20 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Andelen falt imidlertid til drøyt 17 pst. i 2002, i hovedsak som følge av overføringen av sykehusene til staten. Utviklingen i kommunesektorens inntekter og utgifter framgår av tabell 2.18 i vedlegg 2.

Kommuneforvaltningens underskudd før lånetransaksjoner har økt siden slutten av 1990-tallet, og utgjorde i 2003 6,7 pst. av de samlede inntektene. Underskuddene skyldes både høye investeringer og svake driftsresultater. Nivået på underskuddene må ses i sammenheng med grunnskolereformen og eldresatsingen. Finansieringen av disse reformene innebærer at kommunesektorens investeringsutgifter direkte reduserer overskuddet i investeringsperioden, mens størstedelen av de statlige overføringene til dekning av disse utgiftene tilføres kommunene over en lengre tidsperiode.

Gjennom perioden 1991–2001 steg *sysselsettingen i kommuneforvaltningen* målt i timeverk med nærmere 17 pst., tilsvarende om lag 1,6 pst. i gjennomsnitt pr. år. I 2001 utgjorde den kommunale sysselsettingen i underkant av 20 pst. av samlet sys-

selsetting 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. Målt i 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 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, jf. figur 3.7C. Siden en relativt stor andel av de kommuneansatte jobber deltid, er kommunesektorens andel av samlet sysselsetting klart større målt i personer enn målt i timeverk.

Kommuneforvaltningens nettogjeld utgjorde på slutten av 1980-tallet nærmere 50 pst. av sektorens inntekter. Gjeldsandelen falt deretter fram til 1997, og har etter dette ligget på et betydelig lavere nivå enn på begynnelsen av 1990-tallet. For 2004 anslås nettogjelden til vel 34 pst. av inntektene.

3.2.2 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter i 2004

Ifølge foreløpige regnskapstall ble skatteinntektene til kommunesektoren om lag 2 mrd. kroner lavere i 2003 enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2004. Nedjusteringen er dels knyttet til likningen og skatteoppgjøret for inntektsåret 2002, dels til lav løpende skatteinngang (forskuddstrekk) mot slutten av fjoråret. Stortingets finanskomité ble i brev av 24. oktober 2003 varslet om at den informasjonen som da forelå, trakk i retning av en nedjustering av anslaget for kommunesektorens skatteinntekter med 1¼ mrd. kroner i forhold til anslaget i Nasjonalbudsjettet 2004. Mesteparten av dette kunne føres tilbake til endret omfang på gevinster og tap ved realisasjon av aksjer. I lys av utviklingen i aksjemarkedet gjennom fjoråret videreføres denne delen av skattereduksjonen ikke til 2004. Resten av skattereduksjonen på 2 mrd. kroner kan knyttes til lav løpende skatteinngang på slutten av fjoråret.

Ved salderingen av statsbudsjettet for 2004 vedtok Stortinget en styrking av kommunesektorens frie inntekter med 2 mrd. kroner i 2004 i forhold til forslaget i Nasjonalbudsjettet 2004.

Følgende forhold av betydning for kommunesektorens inntekter i 2004 er innarbeidet i kommuneoppbygget etter saldert budsjett:

- Skatteanslaget for kommunesektoren i 2004 er samlet sett nedjustert med 1,2 mrd. kroner, ba-

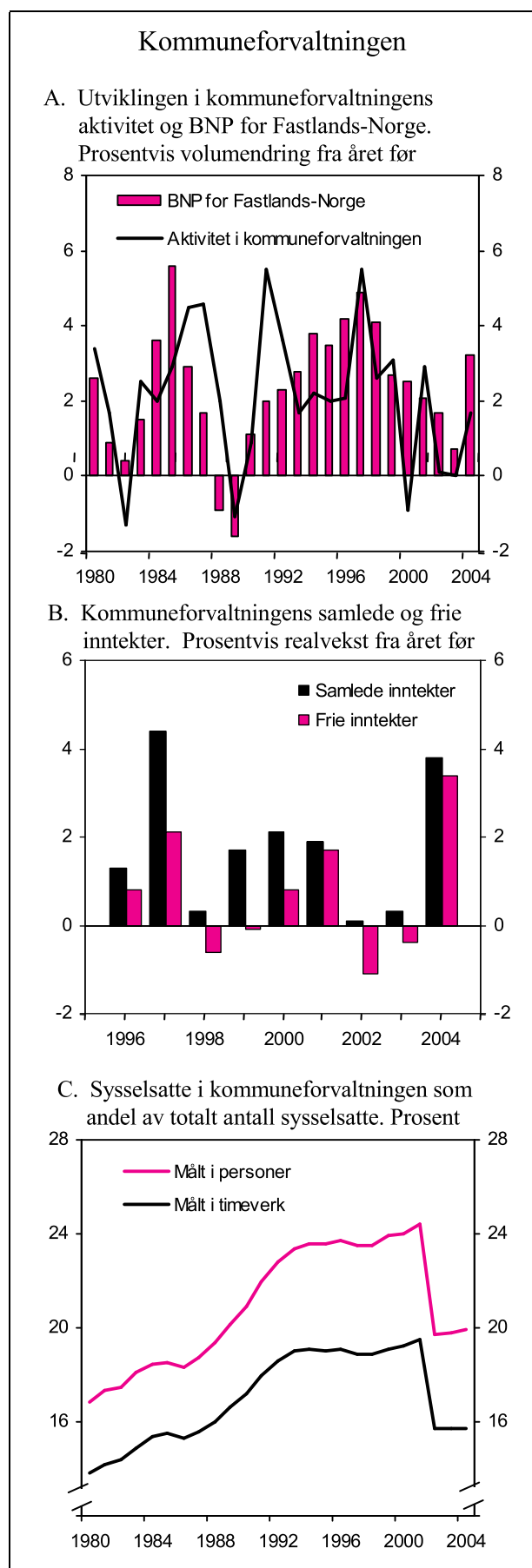
sert på informasjon om utviklingen i skatteinntektene mot slutten av fjoråret og i de første månedene av inneværende år. Regjeringen legger opp til at kommunesektoren ikke kompenseres for lavere skatteinntekter i 2004. Dette er i tråd med tidligere praksis, som bl.a. innebærer at kommunesektoren har fått beholde eventuell merskattevekst.

- Anslaget på prisveksten for kommunal tjenesteyting (deflatoren) er redusert med $\frac{1}{4}$ prosentpoeng til 3 pst. som følge av lavere anslått lønnsvekst i 2004 (fra 4 til $3\frac{3}{4}$ pst.) og lavere prisvekst på produktinnsats. Lavere lønns- og prisvekst bidrar isolert sett til å øke realveksten i kommunesektorens inntekter fra 2003 til 2004 med om lag $\frac{1}{2}$ mrd. kroner.

Forslagene i Revidert nasjonalbudsjett 2004 innebærer reduserte bevilgninger over statsbudsjettet til kommuner og fylkeskommuner på om lag $\frac{1}{2}$ mrd. kroner. Reduksjonene er i hovedsak anslagsendringer knyttet til lavere tilskudd til rentekompensasjon til skoleanlegg og omsorgsboliger som følge av at rentesatser er justert ned, og lavere tilskudd til barnehager som følge av færre utbygde barnehageplasser i 2003 enn tidligere lagt til grunn.

Forslagene i Revidert nasjonalbudsjett innebærer at den reelle veksten i kommunesektorens samlede inntekter fra 2003 til 2004 nå kan anslås til om lag $3\frac{3}{4}$ pst., eller drøyt $7\frac{1}{4}$ mrd. kroner. Den sterke inntektsveksten i 2004 må bl.a. ses i sammenheng med nedjusteringen av nivået på kommunesektorens inntekter i 2003. Kommunesektorens frie inntekter anslås nå å øke med knapt $3\frac{1}{2}$ pst. fra 2003 til 2004, tilsvarende i underkant av 5 mrd. kroner.

1. mai 2004 trådte forskriftene om foreldrebetaling i barnehage og likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd i kraft. Barnehageforliket omfatter bl.a. virkemidler for å nå målet om barnehageplass til alle som ønsker det, 80 prosent offentlig finansiering av driftskostnadene i sektoren, regulering av foreldrebetalingen i barnehager, likeverdig behandling av offentlige og private barnehager, og statlige utjevningmidler (skjønnsmidler) som innrettes ut fra ulike kostnadssituasjoner og ressursbruk i kommunene. Barnehageforliket gjelder for inneværende stortingsperiode. Under behandlingen av Kommuneproposisjonen for 2004 vedtok Stortinget at det statlige driftstilskuddet til barnehager innlemmes i inntektssystemet fra 1. januar 2006. Regjeringen legger til grunn at barnehagereformen fra 1. mai 2004 er fullfinansiert, og at den samlede offentlige finansieringen skal sikre maksimalpris på 2 750 kroner pr. måned, nasjonale satser for søskenmoderasjon,



Figur 3.7 Kommuneforvaltningen

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

12 000 nye barnehageplasser i 2004 og likeverdig behandling av private og offentlige barnehager. For nærmere omtale vises til St.prp. nr. 63 (2003–2004).

3.3 Pengepolitikken

Retningslinjene for pengepolitikken ble fastsatt i forskrift ved kronprinsregentens resolusjon av 29. mars 2001, jf. boks 3.2. I tråd med forskriften skal pengepolitikken sikte mot stabilitet i den norske kronens nasjonale og internasjonale verdi. Av forskriften følger det at pengepolitikken skal bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting og til stabile forventninger om valutakursutviklingen. Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitikken skal rettes inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. Det forventes at konsumprisveksten som en hovedregel vil ligge innenfor et intervall på +/- 1 prosentpoeng rundt målet for prisstigningen. 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.

Pengepolitikken langsiktige oppgave er å gi økonomien et nominelt ankerfeste. Over tid er lav og stabil inflasjon en viktig forutsetning for vekst og velstand. Forskriften etablerer et fleksibelt inflasjonsmål for pengepolitikken. På kort og mellomlang sikt skal pengepolitikken avveie hensynet til lav og stabil inflasjon opp mot hensynet til stabilitet i produksjon og sysselsetting. I Nasjonalbudsjettet 2004 heter det bl.a. følgende om dette:

«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

Boks 3.2 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 deltagelse i Det internasjonale valutafond, jf. lov om Norges Bank og pengevesenet § 25 første ledd.

II

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

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 hensynene.»

I sentralbanksjefens årstale av 19. februar 2004 sies bl.a. følgende:

«Norges Bank har lagt til grunn at inflasjonsstyringen skal være fleksibel, slik at både variasjon i produksjon og sysselsetting og inflasjon tillegges vekt. Økonomien vokser over tid. Produksjonen vil vekselvis ligge over og under den langsiktige trenden. Å stabilisere utviklingen i produksjonen vil si å søke å holde den faktiske produksjonen nær trenden.»

I andre halvår 2002 og inn i 2003 ble det klart at vekstutsiktene for norsk økonomi var betydelig redusert, og arbeidsledigheten økte, jf. kapittel 2. Samtidig var rentenivået ved utgangen av 2002 høyt, og kronekursen sterk. Det var følgelig rom for betydelige lettelser i pengepolitikken. Renten er redusert med i alt 5,25 prosentpoeng siden desember 2002. Norges Banks styringsrente er nå nede i 1,75 pst., jf. figur 3.8, og styrkingen av kronekursen gjennom 2002 er i hovedsak reversert. Siden midten av februar i år har imidlertid kronekursen styrket seg ganske markert, jf. figur 3.9.

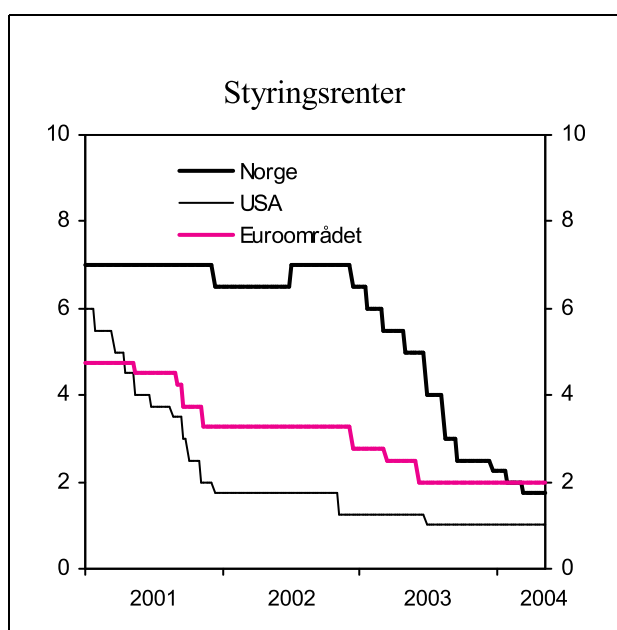
Svekkelsen av kronekursen siden årsskiftet 2002/2003 bidrar isolert sett til å styrke utsiktene for den konkurranseutsatte delen av næringslivet. Lønnsveksten ble vesentlig lavere i 2003 enn i 2002.

Dette la til rette for lavere rente og en kronekurs bedre tilpasset konkurransevnen. Samtidig trekker næringslivet med seg virkningen av flere år med en klart høyere lønnskostnadsvekst enn handelspartnerne. Dette gjør deler av næringslivet sårbar. Over tid må lønnsveksten være på et nivå som sikrer konkurransevnen og ikke skaper behov for innstramminger i pengepolitikken.

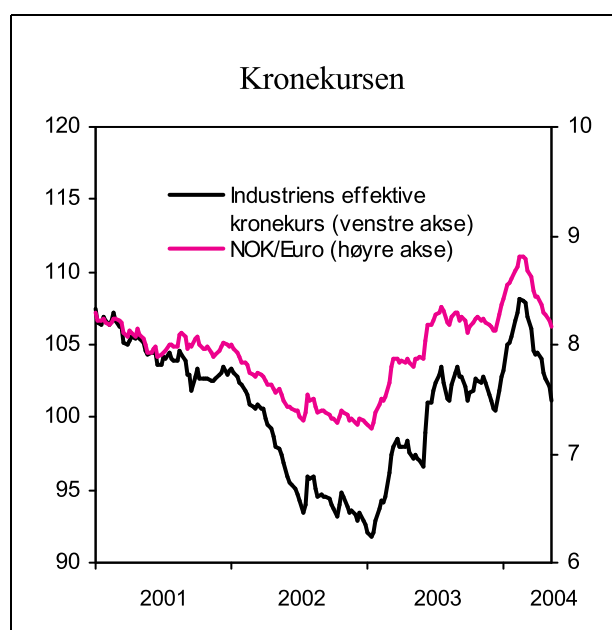
Tolv månedersveksten i underliggende inflasjon (KPI-JAE) har nå kommet ned på et svært lavt nivå. Veksten i underliggende inflasjon er blitt trukket ned av prisfall på importerte konsumvarer, herunder klær, skotøy og audiovisuelt utstyr. Den lave prisveksten må ses i lys av styrkingen av norske kroner gjennom 2001 og 2002 og økende import fra lavkostland som Kina. Videre har økt konkurranse innenlands medvirket til å trekke prisveksten ned.

Lav prisvekst som følge av at priser på varer vi importerer faller, eller som følge av sterk produktivitsvekst, bidrar isolert sett til vekst i realinntektene og økt velferd. Den lave prisstigningen er således ingen indikasjon på at det er utsikter til at norsk økonomi vil gå inn i en lengre periode med fallende priser og svak økonomisk vekst. Veksten i norsk økonomi er i ferd med å ta seg opp. Det private forbruket utvikler seg sterkt, kredittveksten til husholdningene er høy og boligprisene ser ut til å øke.

Sterkere økonomisk vekst framover og svekkelsen av kronen gjennom fjoråret vil bidra til at prisstigningen gradvis tar seg opp. I denne meldingen anslås den underliggende prisstigningen (KPI-JAE) å øke fra $\frac{3}{4}$ pst. i 2004 til $2\frac{1}{4}$ pst. neste år. I Norges Banks Inflasjonsrapport 1/04 anslås infla-



Figur 3.8 Styringsrenter. Prosent.
Kilde: Eco Win.



Figur 3.9 Kronekursen.
Kilde: Norges Bank.

sjonen å nå inflasjonsmålet på 2½ pst. våren 2006. Norges Banks rentesetting skal være fremoverskuende, og ta hensyn til at økonomien utsettes for ulike former for forstyrrelser av midlertidig karakter.

Anslagene i denne meldingen tegner et bilde av norsk økonomi med god vekst i 2004 og 2005. Rentenedsettelsene har lagt et grunnlag for vekst i fastlandsøkonomien, og en nedgang i arbeidsledigheten. Budsjettpolitikken for 2003 og 2004 ble lagt opp for å støtte opp om en slik utvikling.

De siste økonomiske prognosene fra Statistisk sentralbyrå og Norges Bank peker også i retning av god vekst i norsk økonomi de nærmeste to årene, jf. kapittel 2. I *Beretning og regnskap 2003* skriver Norges Bank bl.a. følgende:

«Utsikt til lavere lønnsvekst og de store lettelsene i pengepolitikken gjennom 2003, medvirker til at veksten i norsk økonomi i 2004 og 2005 kan bli sterkere enn trendveksten. Fra å være svakt negativt i 2003 og 2004 anslår vi produksjonsgapet til å bli positivt i 2005 og 2006. Arbeidsledigheten vil ventelig stabiliseres i 2004 og reduseres noe i 2005.»

Norges Bank mener dette indikerer at norsk økonomi har «landet mykt». Også Statistisk sentralbyrå og OECD har gitt uttrykk for at stabiliseringspolitikken var vellykket i 2003.

Forskriftens § 1 sier at pengepolitikken skal sikte mot stabilitet i den norske kronens nasjonale og internasjonale verdi, herunder også bidra til stabile forventninger om valutakursutviklingen. Det operative målet for pengepolitikken er lav og stabil inflasjon. I samsvar med dette er det ikke fastsatt noe bestemt mål for nivået på kronekursen. Utviklingen i kronekursen har likevel vesentlig betydning når renten blir fastsatt fordi den påvirker inflasjonen og produksjonen. Den gjensidige sammenhengen mellom intern og ekstern stabilitet i pengeverdien ble omtalt i St.meld. nr. 29 (2000–2001):

«For en liten, åpen økonomi er det en nær og gjensidig sammenheng mellom valutakursutvikling og innenlandsk inflasjon. Stabil valutakurs kan bidra til forventninger om fortsatt lav inflasjon, som igjen har betydning for både pris- og lønnsfastsettingen. En stabil økonomisk utvikling, med moderat pris- og kostnadsvekst, vil samtidig være en forutsetning for en stabil valutakursutvikling over tid.»

På kortere sikt kan økonomien bli utsatt for ulike former for forstyrrelser som gjør sammenhengen mellom innenlandsk prisstigning og valutakursutviklingen mindre klar. Dette kan skape vanskelige avveininger for pengepolitikken. For sterk vekt på å bringe prisveksten raskt tilbake mot infla-

sjonsmålet på 2½ pst., kan føre til uønskede svingninger i produksjon, sysselsetting og kronekurs. Pengepolitikken skal være framoverskuende og retningslinjene tar hensyn til at økonomien utsettes for ulike former for midlertidige forstyrrelser. Norges Banks analyser og kommunikasjon vil i slike situasjoner være vesentlig for å forankre inflasjonsforventningene rundt prisstigningsmålet, slik at en kan bevare tilliten til pengepolitikken.

Valutakursen kan også bli utsatt for ulike former for forstyrrelser som gjør at den er mindre stabil på kort sikt enn over tid. Stabile forventninger om valutakursutviklingen er i slike situasjoner viktig bl.a. for at næringslivet skal kunne fatte riktige investeringsbeslutninger. Norges Banks analyser og kommunikasjon rundt tilbakevendingsmekanismer for valutakursen er derfor viktige for å bidra til stabile forventninger om den framtidige valutakursutviklingen. Som Norges Bank påpeker i årsberetningen for 2003, er det ikke holdepunkter for å si at tilbakevendingsmekanismene i kronekursen vil være svekket med et inflasjonsmål for pengepolitikken.

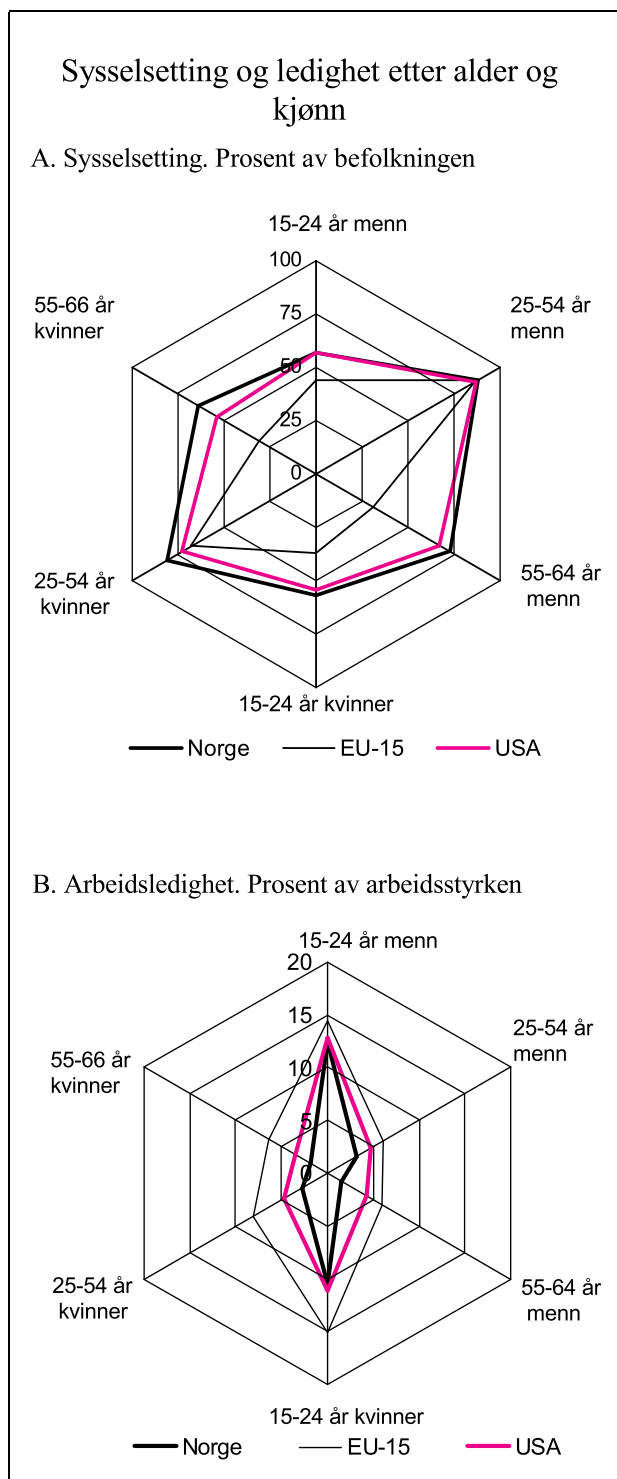
En vurdering av Norges Banks utøvelse av pengepolitikken ble gitt i Kredittmeldinga 2003 som ble lagt fram 7. mai. For en nærmere omtale av prisutsiktene, samt rente- og valutakursutviklingen, vises det til kapittel 2.

3.4 Sysselsettingspolitikken

I forhold til andre europeiske land er det norske arbeidsmarkedet kjennetegnet ved høy yrkesdeltakelse og forholdsvis lav ledighet, jf. figur 3.10. Ledigheten er anslått å gå ned både i år og neste år. Både OECD og IMF uttrykker i sine siste rapporter at det norske arbeidsmarkedet i hovedsak fungerer godt, men uttrykker samtidig bekymring for veksten i antall trygdede. Sykefraværet har også fortsatt å vokse. I 4. kvartal i fjor var hver arbeidstaker i gjennomsnitt borte fra arbeidet hver tolvte arbeidsdag på grunn av sykdom. Anslaget for folketrygdens utgifter til sykepenges i 2004 er nå om lag 1,5 mrd. kroner høyere enn i saldert budsjett. Siden 1995 har 180 000 flere personer kommet over på folketrygdens helserelaterte ytelser, jf. figur 3.11. Det anslås fortsatt kraftig vekst i antall stønadsmottakere under disse trygdeordningene i 2004, bl.a. anslås antall mottakere av uførestønader å øke med ytterligere 13 000 personer i 2004.

I løpet av de siste to årene er det iverksatt en rekke tiltak for å bedre arbeidsmarkedets virkemåte og for å motvirke den kraftige tilstrømmingen til

trygdeordningene. Blant annet er varigheten i dagpengeordningen redusert, arbeidsgiverperioden i permitteringsperioden er økt, utdanning som attføringstiltak er bedre målrettet og uførestønaden er delt i en varig og en tidsbegrenset uførestønad. Disse endringene vil over tid utgjøre viktige bidrag for å øke den effektive arbeidsstyrken.



Figur 3.10 Syssetning og arbeidsledighet etter alder og kjønn 2002.

Kilde: OECD.

Intensjonsavtalen for et inkluderende arbeidsliv ble inngått mellom hovedorganisasjonene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden og Regjeringen i oktober 2001 for en fireårs periode. Målet med avtalen er å redusere sykefraværet, øke yrkesaktiviteten blant personer med redusert funksjonsevne og øke den reelle pensjoneringsalderen. Avtalen ble evaluert høsten 2003. Evalueringen viste at sykefraværet hadde vokst med mer enn 10 pst. de to første årene, og at tidligavgangen fra arbeidslivet hadde fortsatt. Sykefraværet må nå reduseres med over 30 pst. fram til utgangen av 2005 for at målsettingen i intensjonsavtalen skal oppfylles, jf. figur 3.12. I erklæringen fra partene i arbeidslivet og Regjeringen i desember 2003 om videreføring av avtalen ble det bl.a. understreket at:

- Arbeidsplassen er hovedarenaen for sykefraværsforebyggende arbeid. Både arbeidsgiver og arbeidstaker må ta et større, og mer forpliktende, ansvar for å forebygge sykefravær, og for å legge forholdene til rette for raskere tilbakevending til arbeid for sykemeldte.
- Aktiv sykmelding skal målrettes bedre.

Dette er fulgt opp ved at Regjeringen overfor Stortinget bl.a. har foreslått å redusere perioden for aktiv sykemelding fra 12 til 8 uker og at gradert sykemelding alltid skal vurderes før aktiv sykemelding.

I saldert budsjett for 2004 ble det lagt opp til at nivået på de *ordinære arbeidsmarkedstiltakene* skulle økes fra 11 000 plasser i gjennomsnitt i 2003 til knapt 15 000 plasser i gjennomsnitt i 2004, med en fordeling på om lag 17 500 plasser i første halvår og 12 000 plasser i andre halvår. Tiltaksnivået til og med april i år har imidlertid ligget noe høyere enn de 17 500 plassene som er planlagt. I budsjettavtalen med Arbeiderpartiet forpliktet Regjeringen seg til å komme tilbake til Stortinget i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2004 med en ny vurdering av situasjonen på arbeidsmarkedet og behovet for tiltaksplasser for andre halvår. Utsiktene for fastlandsøkonomien har bedret seg etter at Nasjonalbudsjettet 2004 ble lagt fram, noe som også reflekteres i en mer positiv utvikling i arbeidsmarkedet. Etter en markert økning gjennom første halvår i fjor, stabiliserte arbeidsledigheten seg tidligere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2004, der den gjennomsnittlige AKU-ledigheten i år ble anslått til 4,7 pst. På årsbasis anslås nå en sysselsettingsvekst på 5000 personer i 2004 og en AKU-ledighet på 4,3 pst. På bakgrunn av de bedrede utsiktene for arbeidsmarkedet foreslås det at nivået på de ordinære arbeidsmarkedstiltakene opprettholdes på om lag 12 000 plasser i andre halvår 2004, som er i tråd

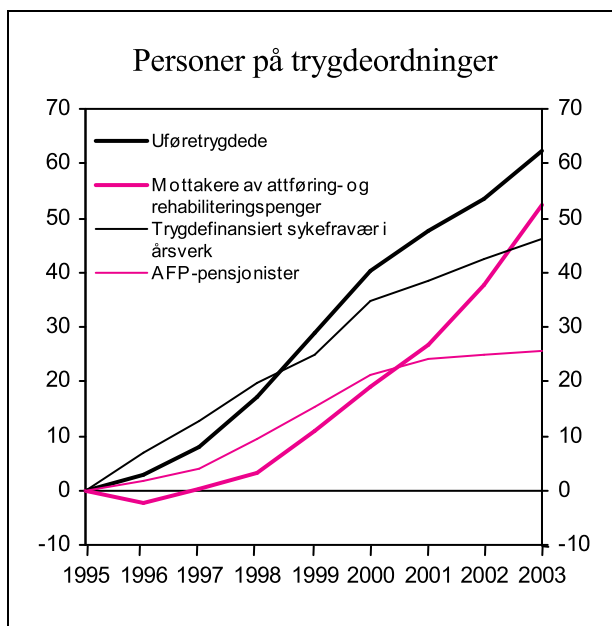
med opplegget i saldert budsjett. Prioriterte grupper vil være ungdom, innvandrere og langtidsledige.

I forbindelse med budsjettavtalen med Arbeiderpartiet ble det enighet om at permitteringsperioden med rett til dagpenger, som var utvidet fra 26 til 42 uker med virkning til november 2003, skulle forlenges til 1. juli 2004. Permitteringer benyttes først og fremst i industrien og i bygge- og anleggsbransjen. I disse næringene er aktiviteten nå økende, og antall registrerte ledige med bakgrunn i disse næringene avtar. Regjeringen understreket i Nasjonalbudsjettet 2004 at permitteringsordningen i hovedsak bør forbeholdes situasjoner der virksomhetene opplever uventede og midlertidige endringer i aktiviteten. En lang trygdeperiode kan bidra til å låse inn arbeidskraft i bransjer og virksomheter med lav lønnsomhet og dermed til å øke den gjennomsnittlige ledighetsperioden for denne gruppen arbeidstakere, samt redusere den langsiktige verdiskapingen. Regjeringen foreslår på denne bakgrunn å ikke forlenge ordningen med ekstraordinær utvidelse av trygdeperioden utover 1. juli 2004.

Arbeidslivslovutvalget ble nedsatt for å gjennomgå arbeidsmiljøloven. I utvalgets mandat har økt fleksibilitet, inkluderende arbeidsliv, forenkling og modernisering vært vesentlige elementer. Utvalgets innstilling, som ble overlevert 20. februar i år,

er svært omfattende og består av forslag til en revidering av gjeldende arbeidsmiljølov, herunder arbeidstidsregler, stillingsvernet og harmonisering av tjenestemannsloven med arbeidsmiljøloven. Nedenfor gjengis kort utvalgets viktigste forslag:

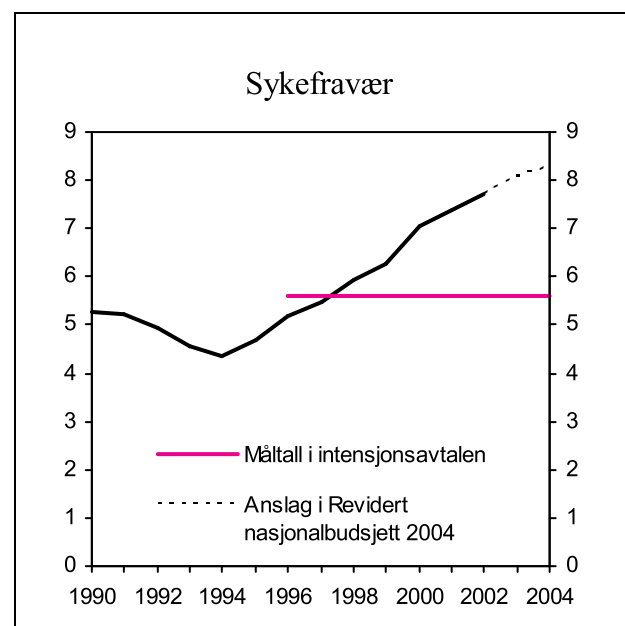
- En oppmyking og forenkling av reglene for midlertidig ansettelse. Det foreslås en generell adgang til midlertidig ansettelse, i utgangspunktet for en periode på 6 måneder, og med mulighet til å forlenge den til inntil et år. Det foreslås også en mulighet til å ansette midlertidig, begrenset oppad til fire år, i de tilfeller der arbeidstaker «bare trengs for å utføre et bestemt oppdrag».
- Dagens hovedregel om rett til å fortsette i stillingen ved tvist om oppsigelse videreføres. Dersom oppsigelsen kjennes gyldig i første instans, foreslås det at hovedregelen skal være at arbeidstaker må fratse stillingen.
- Utvalget foreslår at stillingsvernreglene i prinsippet skal være de samme for privat, statlig og kommunal sektor.
- Etter gjeldende lov følger ikke retten til videre opptjening i kollektive pensjonsordninger med til ny arbeidsgiver ved overdragelse av virksomhet. Utvalget foreslår at dagens unntak for pensjonsrettigheter skal oppheves. Dersom den nye arbeidsgiveren har en pensjonsordning fra før, skal denne kunne benyttes også overfor de



Figur 3.11 Antall personer i yrkesaktiv alder på trygdeordninger.¹ 1000 personer

¹ Dette inkluderer trygdefinansiert sykefravær regnet om til årsverk.

Kilder: Rikstrygdeverket, Aetat og Finansdepartementet.



Figur 3.12 Sykefravær i prosent av avtalte dagsverk for alle arbeidstakere¹

¹ For perioden 1990–2000 og 2004 er det lagt til grunn samme utvikling i sykefraværsprosenten som i det trygdefinansierte sykefraværet.

Kilder: Rikstrygdeverket, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Boks 3.3 Arbeidsinnvandring i forbindelse med EØS-utvidelsen

EU ble utvidet med ti nye medlemsland 1. mai 2004; Estland, Kypros, Latvia, Litauen, Malta, Polen, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia og Ungarn. EUs tiltrædelsestraktat og EØS-utvidelsesavtalen åpner for en overgangsperiode på syv år før retten til fri arbeidsinnvandring gjøres fullt ut gjeldende for arbeidstakere som er borgere fra de nye medlemslandene, med unntak av Malta og Kypros. De fleste EU-landene har innført overgangsregler for arbeidstakere fra disse landene. Sverige og Irland har ikke innført overgangsregler.

Regjeringen foreslo i Ot.prp. nr. 44 (2003–2004) å innføre overgangsregler også for Norge. Regjeringen pekte i proposisjonen på at regler som avviker sterkt fra nærliggende land, kunne gi sterk tilstrømming av arbeidstakere fra de nye EØS-landene, og press på velferdsordningene. Stortinget sluttet seg til Regjeringens forslag og vedtok følgende overgangsordninger for arbeidstakere fra de åtte aktuelle medlemslandene:

- Det stilles krav om oppholdstillatelse for arbeidstakere fra disse landene. Arbeidet kan ikke påbegynnes før slik tillatelse er innvilget.
- Det stilles vilkår om at det som hovedregel skal være fulltidsarbeid og at lønns- og arbeidsvilkårene ikke må være dårligere enn gjeldende tariffavtale, regulativ eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke.
- Det lovfestes hjemmel og prosedyre for bruk av beskyttelsestiltak i forhold til arbeidstakere fra de åtte landene ved alvorlige forstyrrelser på arbeidsmarkedet.

Disse overgangsordningene vil ikke ha virkning for arbeidstakere som er ansatt hos en tjenesteleverandør i et annet EØS-land, og som sendes til Norge for å yte en tjeneste.

For å styrke overvåkingen av utviklingen på arbeidsmarkedet etter utvidelsen, og sikre nødvendig informasjon ved vurdering av eventuelle beskyttelsestiltak, har Stortinget vedtatt en lovhjemmel for å innføre meldeplikt for utlendinger som omfattes av EØS-konvensjonen. Slik meldeplikt vil bli innført når forskrifter er utarbeidet. Dermed må alle som skal ta arbeid, drive ervervsvirksomhet eller yte tjenester i riket, melde seg for myndighetene senest innen én uke etter at arbeidet er påbegynt.

I forbindelse med behandlingen av Ot.prp. nr. 44 (2003–2004) 23. april, tilrådte Odelstinget at Stortinget ber Regjeringen om å legge fram, innen 1. juni 2004, en rekke forslag for å forhindre at EØS-utvidelsen fører til sosial dumping. Det ble bl.a. foreslått at Arbeidstilsynet gis fullmakt til å håndheve regler i allmenngjorte tariffavtaler og at tilsynet skal overta ansvaret for å føre tilsyn med at vilkårene for innvilgelse av arbeidstillatelser følges.

- overførte arbeidstakerne. Dersom arbeidstakerens tidligere pensjonsordning ikke kan videreføres etter overdragelsen, skal den nye arbeidsgiveren sikre arbeidstakerne rett til videre oppføring i annen kollektiv pensjonsordning.
- Forslaget til overtidsadgang bygger på endringene av overtidsbestemmelsene som ble gjennomført i 2003, der arbeidstaker kan pålegges 200 timer betalt overtid pr. år.
 - Innenfor en totalramme på om lag 500 timer pr. år kan det avtales ekstraarbeid. Denne bestemmelsen innebærer en mulighet for arbeidstaker og arbeidsgiver å finne fram til individuelle løsninger, for eksempel ved at arbeidstaker jobber mer i deler av året for så å ha fri i andre perioder. Det er imidlertid ikke noe krav om at ekstraarbeid skal tas ut som fri senere. For virksomheter med topper i ordretilgangen kan arbeidsstokken tilpasses dette, dersom arbeidsta-

- kerne også ser seg tjent med en slik løsning. Dersom arbeidstaker pålegges overtid, kommer disse timer til fratrukk i den totale rammen.
- Nattarbeid foreslås definert som arbeid mellom kl. 22 og kl. 06, mot gjeldende regelverk som definerer nattarbeid til mellom kl. 21 og kl. 06. Videre foreslås det at søndagsarbeid i utgangspunktet skal være tillatt «når arbeidets art tilsier det eller det foreligger et tidsavgrenset behov».
 - Arbeidstidsforslagene skal omfatte de aller fleste arbeidstakere, inkludert ledere og personer med ledende eller særlig uavhengig stilling som i dag er unntatt.

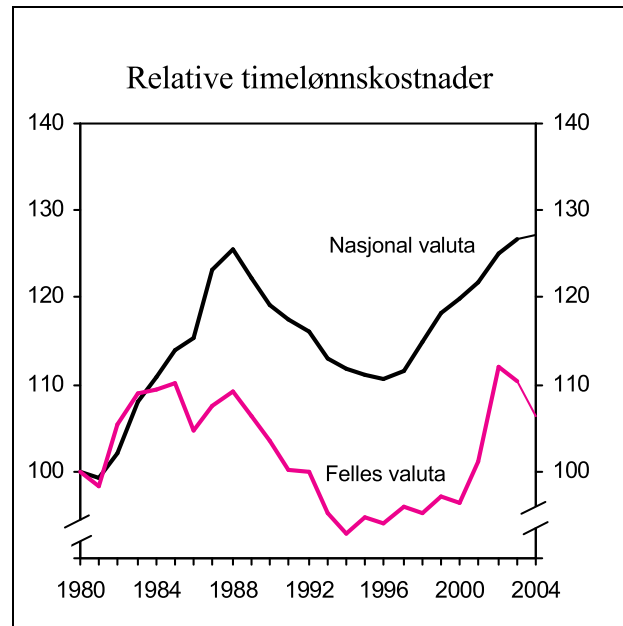
Arbeids- og administrasjonsdepartementet har sendt utvalgets forslag på offentlig høring med høringsfrist 10. juni i år. Regjeringen tar sikte på å fremme forslag til ny lov for Stortinget rundt årsskiftet 2004/2005.

3.5 Inntektspolitikken

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 med lønnsveksten hos våre handelspartnere. Regjeringen legger vekt på å videreføre det inntektspolitiske samarbeidet. Samtidig vil Regjeringen understreke at gjennomføringen av inntektsoppgjørene er partenes ansvar.

Vesentlig sterkere lønnsvekst i norsk industri enn hos våre viktigste handelspartnere førte, sammen med styrking av kronen, til at den kostnadmessige konkurranseevnen svekket seg med hele 16 pst. i 2001 og 2002 sett under ett. Årslønnsveksten avtok imidlertid fra 5,7 pst. i 2002 til 4½ pst. i 2003 og kronen svekket seg gjennom året. Den kostnadmessige konkurranseevnen ble dermed forbedret med 1½ pst. i 2003. Med de forutsetningene om kronkurs og lønnsvekst som er lagt til grunn i denne meldingen kan den kostnadmessige konkurranseevnen bedres med ytterligere 3¼ pst. i inneværende år.

I årets inntektsoppgjør er forhandlingene nå avsluttet innenfor flere tariffområder i privat sektor. I frontfaget (verkstedsoverenskomsten, overenskomsten for byggeindustrien og tekooverenskom-



Figur 3.13 Relative timelønnskostnader i industrien

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

sten) ble det gitt et generelt tillegg på 1 krone pr. time og 1 krone og 50 øre pr. time i de områdene som ikke har lokale forhandlinger. I områdene uten lokale forhandlinger ble det i tillegg gitt et lavlønns tillegg på ytterligere 50 øre. De lønnsoppgjørene som er gjennomført, trekker i retning av en lavere lønnsvekst i år enn i fjor. Årslønnsveksten i 2004 anslås i denne meldingen til 3¼ pst., mens anslaget i Nasjonalbudsjettet 2004 var 4 pst.

4 Statens petroleumsfond

4.1 Forvaltningen av fondet

4.1.1 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 oljekorrigerede 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 4.1.

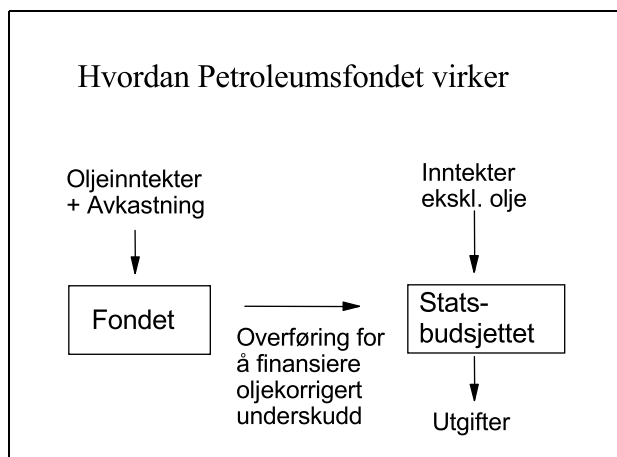
Formelt er Petroleumsfondet en kronekonto i Norges Bank. Denne kronekontoen har sitt motstykke i at Norges Bank samtidig har investert et tilsvarende beløp i utenlandske verdipapirer. Avkastningen på disse utenlandske verdipapirene be-

stemmer nøyaktig avkastningen av Petroleumsfondet.

Finansdepartementet er i loven gitt i oppgave å forvalte fondet. Departementet har delegert den operative forvaltningen av fondets midler til Norges Bank. 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 dokumentene er tilgjengelige på departementets nettsider (www.odin.dep.no/fin).

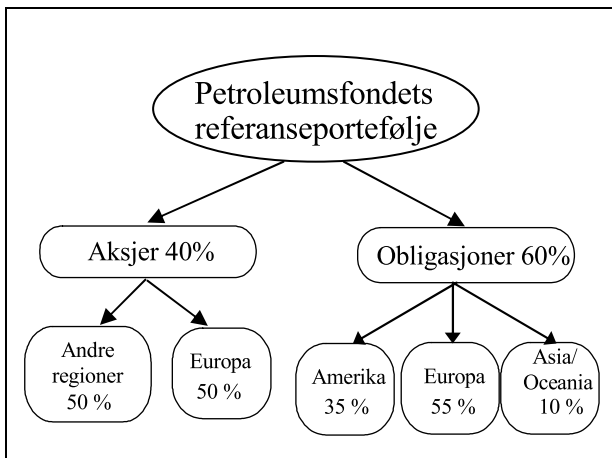
Forskriften for forvaltningen av Petroleumsfondet angir bl.a. hvor Petroleumsfondet kan plasseres og hvilke typer verdipapirer fondet kan investeres i. Den gjeldende forskriften spesifiserer at 50–70 pst. av fondets portefølje skal investeres i rentebærende verdipapirer og 30–50 pst. i aksjer. Investeringene i den ordinære aksjeforføljen skal fordeles på valutaer og markeder med 40–60 pst. i Europa og 40–60 pst. i øvrige regioner. Fordelingen innen disse regionene bestemmes ut fra størrelsen på markedene i de enkelte landene. 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.

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 4.2.



Figur 4.1 Sammenhengen mellom statsbudsjettet og Petroleumsfondet

Kilde: Finansdepartementet.



Figur 4.2 Petroleumsfondets sammensetning. Sammensetningen innenfor hver region bestemmes av markedsvektene mellom land
Kilde: Finansdepartementet.

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. 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, målt ved utviklingen i fondets internasjonale kjøpekraft. 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 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.

4.1.2 Forvaltningen i 2003

Ved utgangen av 2003 utgjorde Statens petroleumsfond 847,1 mrd. kroner, jf. St.meld. nr. 3 (2003–2004) Statsrekneskapen 2003. Dette er en økning på 242,5 mrd. kroner siden utgangen av 2002. Økningen i markedsverdien skyldes både positiv av-

kastning i aksjer og obligasjoner, tilførsel av nye midler og svekkelse av kronekursen mot de valutaer fondet er investert i.

Avkastningen av *totalfondet* (inkl. Miljøfondet) i 2003 var 12,6 pst. målt i utenlandsk valuta i samsvar med valutasammensetningen til fondets referanseportefølje. Målt i norske kroner var avkastningen i 2003 på 20,0 pst. Forskjellen mellom de to avkastningstallene reflekterer at den norske kronen svekket seg i verdi i forhold til fondets valutakurv i perioden. Det er avkastningen i internasjonal valuta som er relevant når en skal måle utviklingen i fondets internasjonale kjøpekraft. Gjennomsnittlig årlig realavkastning, dvs. etter fradrag for forvaltningskostnader og prisstigning, er av Norges Bank beregnet til 3,7 pst. i perioden 1997–2003. Figur 4.3 viser akkumulert nominell avkastning i fondet.

Petroleumsfondets kapital anslås i denne meldingen å vokse til 1 016 mrd. kroner ved utgangen av 2004. En har da lagt til grunn et anslag på fondskapitalen medio april, en årlig realavkastning i utenlandsk valuta på 4 pst. for resten av 2004, samt en utvikling i norske kroner i samsvar med terminvalutakursene. Samlet netto overføring fra statskassen til Petroleumsfondet i løpet av 2004 er anslått til 91,9 mrd. kroner. Det vises for øvrig til avsnitt 2.2 og 3.1. for en nærmere omtale av oljeprisforutsetninger og anslag på statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten.

I 2003 hadde *Miljøfondet* en avkastning på 22,9 pst. målt i referanseporteføljens valutakurv. Avkastningen av Miljøfondets referanseindeks var i denne perioden 0,3 prosentpoeng høyere enn avkastningen for en sammenliknbar indeks der ingen selskaper er tatt ut etter miljøkriterier. Det vises til avsnitt 4.3 for en nærmere omtale av Miljøfondet.

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 kan en korrigere referanseavkastningen for skattekostnader og for transaksjonskostnader ved innfasingen av ikke-statsgaranterte obligasjoner. I 2003 var avkastningen av Petroleumsfondets portefølje 0,59 prosentpoeng høyere enn den korrigerede referanseporteføljens avkastning. Fra begynnelsen av 1998 og fram til utgangen av 2003 har den gjennomsnittlige årlige meravkastningen inkl. Miljøfondet vært på 0,43 prosentpoeng.

Forvaltningsavtalen mellom Finansdepartementet og Norges Bank om Petroleumsfondet fastsetter

prinsipper for den godtgjøringen Norges Bank skal motta for forvaltningen av Petroleumsfondets porteføljer. Norges Banks godtgjøring skal i henhold til retningslinjene dekke de faktiske forvaltningskostnadene inntil en øvre grense som for 2003 er satt til 0,1 pst. av fondets gjennomsnittlige markedsverdi. Den øvre grensen for godtgjøring er bl.a. satt på grunnlag av informasjon om hva denne type forvaltning koster i pensjonsfond av tilsvarende størrelse. Finansdepartementet benytter det kanadiske selskapet Cost Effectiveness Measurement Inc. (CEM) til å utarbeide analysene som ligger til grunn for kostnadssammenlikningene. I tillegg til kostnadsdekningen innenfor den øvre grensen godtgjøres Norges Bank for den delen av honoraret til eksterne forvaltere som følger av oppnådd meravkastning.

I 2003 var Norges Banks forvaltningskostnader, eksklusiv avkastningsavhengige honorarer og regnet som årsrate, 0,09 pst. av Petroleumsfondets gjennomsnittlige markedsverdi. I tillegg fikk Norges Bank godtgjøring til å dekke honorarer til eksterne forvaltere som følge av oppnådd meravkastning. Inkludert de avkastningsavhengige honorarene mottok Norges Bank 773 mill. kroner som godtgjøring i 2003.

For å kontrollere Norges Banks avkastningsberegninger og evaluere resultatene benytter Finansdepartementet konsultantselskapet Mercer Investment Consulting. Selskapet utarbeider månedlige rapporter for avkastningen av Petroleumsfondet. Årsrapporten fra Mercer for 2003 vil bli gjort til-

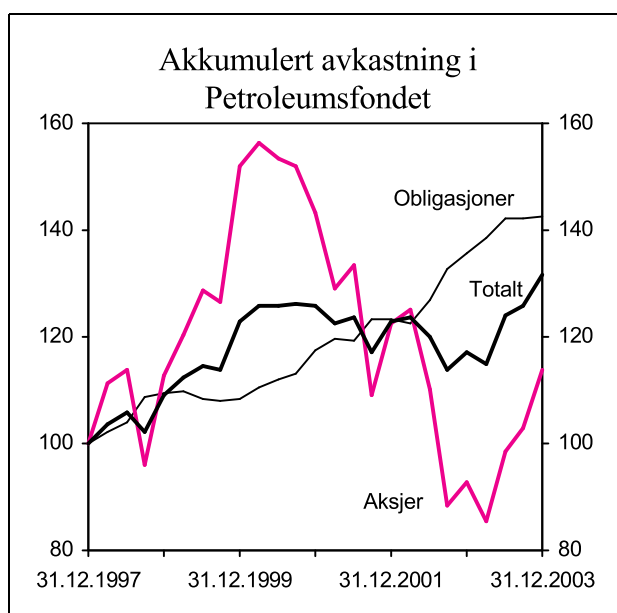
gjengelig på Finansdepartementets nettsider (www.odin.dep.no/fin).

4.1.3 Forvaltningen av petrobufferporteføljen og overføringene fra Petoro til Norges Bank

Petrobufferporteføljen er en del av valutareservene, og det er Norges Bank som bærer kostnader og resultatansvar. Petrobufferporteføljen ble opprettet av Norges Bank i juni 1998 for å bidra til en kostnadseffektiv overføring av midler til Petroleumsfondet. Ny kapital til Petroleumsfondet overføres i dag i form av verdipapirer fra petrobufferporteføljen. Nødvendig valuta samles først opp i petrobufferporteføljen og plasseres i kortsiktige rentefordringer. Før de månedlige overføringene fra statskassen til Petroleumsfondet (kronekontoen) plasseres midlene i aktiva ut fra rebalanseringsbehovet i Petroleumsfondet.

Norges Bank tilrår i brev av 27. august 2003 at Finansdepartementet overtar eieransvaret for petrobufferporteføljen, men at Norges Bank fortsatt skal stå for forvaltningen av porteføljen. Banken foreslår at Finansdepartementet fastsetter retningslinjer for forvaltningen av porteføljen etter råd fra Norges Bank. Bankens forslag begrunnes med at «kostnader, inntekter og risiko knyttet til forvaltningen av midlene som skal overføres til Petroleumsfondet bør bæres av eller tilfalle eier av fondet, dvs. Finansdepartementet.» Petrobufferporteføljen er blitt vesentlig større enn forventet, slik at risikoen for Norges Bank er blitt større enn forutsatt. Petrobufferporteføljen nådde sommeren 2003 opp på et nivå tilsvarende over 30 mrd. kroner etter overføring til Petroleumsfondet. Årsaken var delvis at Norges Bank kjøpte for mye valuta i perioden fra oktober 2002 til mai 2003, etter at Finansdepartementet høsten 2002 og våren 2003 nedjusterte sine prognoser for overføringene til fondet. Økningen i petrobufferporteføljen skyldes videre at den da gjeldende avtalen med Petoro og Statoil innebar at brutto valutainntekter fra petroleumsvirksomheten ble overført til petrobufferporteføljen uavhengig av behovet for valuta til Petroleumsfondet. Det bidro til en ytterligere oppbygging av størrelsen på petrobufferporteføljen gjennom andre halvår 2003.

Parallelt med behandlingen av denne saken har Finansdepartementet, Norges Bank, Statoil og Petoro inngått en ny avtale om overføring av valuta fra SDØE til Norges Bank. Avtalen ble undertegnet 18. desember 2003. Den nye avtalen har langt på vei fjernet risikoen for at petrobufferporteføljen i framtiden vil kunne bli større enn banken ønsker over tid.



Figur 4.3 Akkumulert nominell avkastning av delporteføljene i Petroleumsfondet. Fondets valutakurv, indeks 31. desember 1997=100
Kilde: Norges Bank.

Departementet er enig med Norges Bank i at kostnader og markedsrisiko knyttet til kjøp av verdipapirer til Petroleumsfondet bør belastes Petroleumsfondet og ikke dekkes av Norges Bank. Kostnader knyttet til å framskaffe valuta bør derimot dekkes av Norges Bank som i dag. Dette kan oppnås uten at eieransvaret for petrobufferporteføljen overføres fra Norges Bank til Finansdepartementet.

Den nye kostnadsfordelingen medfører ikke behov for endringer i det formelle grunnlaget for forvaltningen av Statens petroleumsfond. I Petroleumsfondets rapportering er det imidlertid ønskelig at innfasingskostnadene for nye midler oppgis separat.

4.2 Ethiske retningslinjer for Statens petroleumsfond

Høsten 2002 satte Regjeringen ned et offentlig utvalg som skulle foreslå etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond. Utvalget, som ble ledet av professor Hans Petter Graver, la fram sin utredning 25. juni i fjor. Utvalgets mandat og sammensetning, utvalgets rapport og høringsuttalelser ligger på Finansdepartementets internettssider (*www.odin.dep.no/fin*).

Regjeringen mener at Graverutvalgets forslag ivaretar de etiske forpliktelsene det er hensiktsmessig å pålegge Petroleumsfondet, på en god måte. Regjeringen legger opp til å innføre etiske retningslinjer for Petroleumsfondet i samsvar med Graverutvalgets utredning.

4.2.1 Graverutvalgets utredning

4.2.1.1 Petroleumsfondets etiske forpliktelser

Graverutvalget mener at staten gjennom sitt eierskap i Petroleumsfondet bør ivareta to etiske forpliktelser:

- Forpliktelsen til å sikre at også kommende generasjoner får del i oljeformuen. Dette tilsier at fondet forvaltes med sikte på å oppnå en god langsiktig avkastning.
- Forpliktelsen til å respektere grunnleggende rettigheter hos dem som blir berørt av virksomheten til selskapene fondet investeres i. Dette tilsier at fondet ikke investeres der det er en uakseptabel risiko for at fondet medvirker til grovt uetiske forhold.

Utvalget understreker at langsiktig bærekraft er en forutsetning for å oppnå en god avkastning på Petroleumsfondet over tid. Hensynet til langsiktige fi-

nansielle resultater vil derfor ofte trekke i samme retning som etiske hensyn fordi selskaper som opptrer i strid med allment aksepterte etiske normer, på lengre sikt vil kunne svekke sitt omdømme og lønnsomhet. Graverutvalget skriver:

«Petroleumsfondet 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, noe som er avhengig av en 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.»

Utvalget mener at bredden i Petroleumsfondets investeringer også trekker i retning av å vektlegge etiske hensyn fordi fondet kan bli skadelidende hvis et selskap driver en aktivitet som kan skade andre selskaper i porteføljen.

Utvalget begrunner forpliktelsen til å avstå fra visse investeringer med at finansielle investeringer i selskaper gjennom kapitalmarkedet kan innebære medvirkning til selskapers virksomhet. Utvalget skriver:

«Det er ikke opplagt hva som må til for at man skal kunne betraktes som medskyldig i uetisk atferd. Hvis en opptreden er direkte nødvendig for at det uetiske skal finne sted, er man selv sagt medskyldig. Denne situasjonen vil sjelden oppstå når man investerer i aksjer og obligasjoner som selges på markedet, fordi videresalg ikke har noen direkte effekt på kapitalstrømmen til et selskap. Fra en konsekvensetisk tankegang skal det således mye til at man som finansiell investor kan bli medskyldig i etiske normbrudd. Fra en pliktetisk tankegang vil en investering også være uetisk hvis man aktivt støttet et selskaps produksjon eller atferd, selv om støtten ikke er nødvendig for at det uetiske skal finne sted.»

Graverutvalget mener at Petroleumsfondets etiske retningslinjer må ta utgangspunkt i etiske normer som har stor oppslutning i samfunnet. Graverutvalget forankrer forslaget til etiske retningslinjer i internasjonale avtaler og initiativer som Norge har gitt sin tilslutning, og peker på FNs Global Compact og OECDs retningslinjer for multinasjonale selskaper. Utvalget mener at man ved å ta utgangspunkt i disse retningslinjene sikrer at de etiske kravene bygger på et solid grunnlag med overlappende internasjonal konsensus. Utvalget skriver:

«De temaer som er identifisert, ligger i all hovedsak innenfor rammen av de spørsmål som

det er bred enighet om i Norge. Ved å ta utgangspunkt i disse dokumentene vil Norge dessuten gi støtte til arbeid innenfor disse spørsmål som utføres av de internasjonale organisasjonene, noe som i seg selv er godt i samsvar med Norges interesser og norsk utenrikspolitikk. Gjennom å støtte opp om disse initiativene vil Petroleumsfondet dessuten bidra til å forsterke signaler og forventninger som internasjonale selskaper allerede er utsatt for. Dette vil kunne øke kravenes gjennomslag i markedet. Det er dessuten en fordel for bedriftene at de forventninger og krav som de blir utsatt for, er koordinert.»

Graverutvalget mener at en slik forankring vil gi en større stabilitet i det etiske grunnlaget for forvaltningen og større oppslutning om de etiske retningslinjene enn et etisk grunnlag utledet fra et bredere spekter av politiske beslutninger.

Utvalget mener at man har en større forpliktelse til å benytte Petroleumsfondet som virkemiddel der Petroleumsfondet fremstår som et godt egnet virkemiddel for å ivareta etiske forpliktelser. Utvalget skriver:

«Petroleumsfondet er ikke egnet til å ivareta *alle* etiske forpliktelser vi har. En lang rekke av våre etiske forpliktelser kan adresseres bedre ved andre virkemidler enn ved å legge føringer på Petroleumsfondets investeringsstrategi. Dette gjelder i stor grad de forpliktelsene Norge måtte ha for å bekjempe nød og redusere internasjonal fattigdom. Mange vil hevde at Norge nettopp på grunn av rikdommen Petroleumsfondet er uttrykk for, har en spesiell forpliktelse til å bekjempe nød og fattigdom i verden. Dette er imidlertid et spørsmål om hvordan man skal bruke oljepengene, ikke hvordan man skal forvalte de pengene man ønsker å avsette i Petroleumsfondet.»

4.2.1.2 En treleddet strategi

Utvalget anbefaler at de etiske forpliktelsene som påligger staten gjennom eierskapet i Statens petroleumsfond, skal ivaretas gjennom følgende tre virkemidler:

- Eierskapsutøvelse for å fremme langsiktig finansiell avkastning basert på FNs Global Compact og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper
- Negativ filtrering av selskaper som selv eller gjennom enheter de kontrollerer, produserer våpen som ved normal anvendelse bryter med grunnleggende humanitære prinsipper
- Uttrekk av selskaper der det er uakseptabel risiko for at man gjennom eierskap vil medvirke til

grove eller systematiske etiske normbrudd innen bl.a. menneskerettigheter og miljø

Utvalget mener at ansvaret for å fremme etikk i *eierskapsutøvelsen* bør hvile på Norges Bank som forvalter, og bare skal gå så langt som banken kan innestå for ut fra hensynet til langsiktig finansiell avkastning. I mange tilfeller vil det etter utvalgets mening være et sammenfall mellom finansielle hensyn og etiske hensyn for øvrig. Utvalget mener at eierskapsutøvelse bare er et egnet virkemiddel til å ivareta etiske forpliktelser når etiske og økonomiske hensyn trekker i samme retning fordi man neppe vil få gjennomslag for standpunkter som svekker selskapers finansielle stilling.

Utvalget anbefaler å *filtrere* fondet for særlig inhumane våpen- og ammunisjonstyper. Dette er ifølge utvalget: Kjemiske våpen, biologiske våpen, antipersonellminer, ikke-detekterbare fragmenter, brannvåpen, blindende laservåpen, kjernevåpen og klasebomber. De fleste av disse våpentypene er totalt eller delvis forbudt etter folkeretten. Utvalget mener at fondet bør filtreres for selskaper som produserer sentrale komponenter til slike våpen, men ikke for selskaper som produserer bestanddeler som også har en annen bruk.

Utvalget mener videre at man bør utvide dagens uttrekksmekanisme slik at Petroleumsfondet *trekkes ut* av selskaper der det er en uakseptabel risiko for i framtiden å medvirke til:

- Grove eller systematiske krenkelser av menneskerettighetene som for eksempel drap, tortur, frihetsberøvelse, tvangsarbeid, de verste former for barnarbeid og annen utbytting av barn
- Alvorlige krenkelser av individers rettigheter i krig eller konfliktsituasjoner
- Alvorlig miljøskade
- Grov korrupsjon
- Andre særlig grove brudd på grunnleggende etiske normer

Uttrekk bør skje etter en nærmere vurdering i hvert enkelt tilfelle.

Utvalget mener at Finansdepartementet bør ha ansvaret for å beslutte hvilke investeringsmuligheter som bør utelukkes fra fondet. Ansvaret for å sette etiske grenser for hva fondet kan investeres i, påhviler eier. Utvalget foreslår at det opprettes et etikk- og folkerettsråd som skal gi råd til Finansdepartementet om hvilke selskaper som Petroleumsfondet ikke bør være investert i på etisk eller folkerettslig grunnlag.

Utvalget har formulert et forslag til etiske retningslinjer i kapittel 6 i sin utredning. Departemen-

tets retningslinjer er med enkelte mindre justeringer identiske med utvalgets forslag, jf. avsnitt 4.2.3.

4.2.1.3 Utøvelse av eierrettigheter

Eierskapsutøvelse er eiernes samlede aktivitet for å sørge for at deres grunnleggende rettigheter blir respektert, og for å bidra til at bedriftene styres i aksjonærenes interesse. Eierne har muligheter til å øve innflytelse gjennom dialog med selskapers ledelse, utøvelse av stemmerett og styrerepresentasjon. Graverutvalget legger til grunn at Petroleumsfondet som finansiell investor generelt ikke vil ønske å være representert i bedriftenes styre fordi man som styremedlem får innsideinformasjon som begrenser muligheten til å kjøpe og selge aksjer. Utvalget mener at Petroleumsfondet i stedet som et sentralt virkemiddel må formulere prinsipper for styringsstruktur og bærekraftig utvikling som skal sikre at styre og ledelse arbeider til beste for aksjonærenes langsiktige interesse. Basert på disse prinsippene kan fondet øve innflytelse ved å avgi stemme på generalforsamlingene og å etablere en direkte dialog med selskapers styre og ledelse.

Utvalget viser til at de fleste store pensjonsfond har fastsatt retningslinjer for utøvelse av eierrettigheter basert på grunnsyn som er gjennomgående felles. Utvalget beskriver hvilke områder som normalt er dekket i retningslinjene for investorers eierskapsutøvelse:

– «Aksjonærenes rettigheter

Kapitalforvalternes retningslinjer vil inneholde krav om at grunnleggende spørsmål om selskapsstruktur, som f.eks. endring av vedtekter, emisjoner og salg av selskapet, skal avgjøres av generalforsamlingen, ikke av styret. Videre er det vanlig at retningslinjene regulerer krav til hvordan en generalforsamling skal forberedes og gjennomføres. Hensynet til aksjonærenes rettigheter medfører også at finansielle investorer normalt vil være opptatt av prinsippet 1 aksje = 1 stemme, og være kritisk til «giftpill» eller andre strukturer som er ment å beskytte selskapene mot eksterne oppkjøpsforsøk.

– Lik behandling av aksjonærer

I tillegg til prinsippet 1 aksje = 1 stemme, vil finansielle investorer av hensyn til likebehandling arbeide for investorenes rettighet til å kunne stemme også gjennom representanter man selv peker ut. Likebehandlingsprinsippet medfører også ofte krav til styre og ledelse om å offentliggjøre enhver økonomisk interesse som de må ha i transaksjoner som involverer selskapet.

– Styrets ansvar og sammensetning

Det er vanlig at finansielle investorer krever at vedtektene i selskapet stiller klare krav til hva styret skal gjøre. Særlig sentrale forhold er ansvaret for å utarbeide en klar forretningsstrategi for selskapet, og kontrollere at strategien følges av ledelsen. Videre vil styrets informasjonsplikt overfor aksjonærene være sentral for investorene. Siden styret har en avgjørende rolle i styringsstrukturen mellom aksjonærer og ledelse, vil finansielle investorer være svært opptatt av at styret er formelt og reelt uavhengig av administrerende direktør og øvrig toppledelse, og at styret er oppnevnt på grunnlag av kvalifikasjoner, ikke på grunnlag av status, sosiale bånd eller annet som kan svekke styrets reelle mulighet til å lede og kontrollere administrativ ledelse i selskapet. Videre vil det være viktig at selve styresammensetningen samlet ivaretar alle aksjonærs interesser på en balansert måte.

– Rapportering

For å kunne gi best mulig styringssignaler gjennom avstemning på generalforsamlinger, vil finansielle investorers eierpolitikk stille krav til kvaliteten på og innholdet i selskapenes rapportering. Krav til en dekkende og fullstendig regnskapsinformasjon og til en regelmessig rapportering av resultater, strategi, endringer i eierskap, avlønning av styre og ledelse, sentrale risikofaktorer i virksomheten med mer, vil ofte inngå i retningslinjer for eierskapsutøvelse.

– Belønningsstrukturer

Belønningsstrukturene for toppledelsen i selskapene er aksjonærenes viktigste økonomiske insentiv for å sikre mest mulig samsvar mellom egne økonomiske interesser og tilsvarende finansielle interesser til de som har fått tillit til å gjennomføre selskapets strategi i markedet. Det er derfor ikke uvanlig at store investorer har et svært detaljert regelverk for hva som anses for en rimelig belønningsstruktur. Størrelsen på, og forholdet mellom fastlønn, bonuslønn og aksjebaserte opsjonsprogrammer vil inngå i et slikt regelverk. Selskapets eiere vil også stille krav til selve systemet for å fastsette lederlønn.

Forholdet til ansatte, myndigheter, lokalsamfunn og miljøet generelt vil gjerne også omtales i retningslinjene for eierskapsutøvelse. Sammenhengen mellom selskapenes virksomhet på disse feltene og aksjonærenes beste finansielle interesse er ikke like åpenbar som i mange av de mer klassiske problemstillingene som er vanlig å regulere i investorenes retningslinjer for eierskapsutøvelse. Derfor tenderer formuleringene på dette området til å være

mindre detaljert enn hva som er tilfelle for mange av de forhold som er berørt overfor. Her ligger en særlig utfordring for Petroleumsfondet i forhold til å utvikle troverdige og gode retningslinjer.»

I løpet av det siste tiåret har det vært en økende tendens til at institusjonelle investorer utøver sine eierrettigheter. Også fra ulike lands myndigheters side er det økende fokus på investorers rolle i styringen av selskaper. OECD har etablert retningslinjer for eierskapsutøvelse som nå er under revisjon. Praksis for eierstyring synes likevel å variere en del fra land til land. De fleste land har imidlertid veiledende standarder for eierskaps- og virksomhetsstyring. Til nå har Norges Bank i eierskapsutøvelsen konsentrert seg om 150 selskaper som samlet utgjør som lag 50 pst. av markedsverdien i aksjeporteføljen. Det er gjort nærmere rede for Norges Banks utøvelse av eierrettigheter i årsrapporten for forvaltningen av Statens petroleumsfond for 2003.

Formålet med eierskapsutøvelsen skal være å fremme Petroleumsfondets langsiktige finansielle avkastning. Utvalget legger til grunn at langsiktige avkastningshensyn generelt vil være tjent med at bedriftene i porteføljen viser respekt for allment aksepterte normer for etisk atferd.

Utvalget skriver:

«En sammenknytning av Petroleumfondets finansielle mål med etiske hensyn kan baseres på internasjonalt aksepterte etiske normer slik de for eksempel er reflektert i FN's «Global Compact» retningslinjer og OECDs retningslinjer for multinasjonale selskaper. Felles for FN's «Global Compact» retningslinjer og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper er at selskaper verden over er selve målgruppen for retningslinjene. (§006) En klar fordel ved å basere etiske retningslinjer for eierskapsutøvelse på disse dokumentene er at de favner bredt både innenfor menneskerettigheter, arbeidsstandarder og miljø. Videre er de utarbeidet av internasjonale organisasjoner hvor de aller fleste av landene på Petroleumsfondets liste er medlemmer. Dokumentene gir også uttrykk for målsetninger som har en allmenn tilslutning i verdenssamfunnet. På lengre sikt kan det neppe reises vesentlige finansielle innvendinger mot at bedriftene bør respektere en etisk standard som uansett har bred oppslutning i verdenssamfunnet.»

Nettverket Global Compact inngikk i fjor en samarbeidsavtale med Global Reporting Initiative (GRI) som gir retningslinjer for hvordan selskaper skal rapportere om økonomiske, miljømessige og sosiale forhold for å ivareta Global Compact-prinsippene. Siden utvalget overleverte sin utredning,

har tilsvarende avtale blitt inngått også i forhold til OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper.

Det vises til boks 4.1 for en nærmere omtale av Global Compact og OECDs retningslinjer for multinasjonale selskaper.

Utvalget beskriver hva som kan være praktiske konsekvenser av en eierskapsutøvelse der etiske hensyn blir vektlagt. Utvalget skriver blant annet:

- «Fondet kan stille krav til bedrifter en eier aksjer i om å gjennomføre en utvidet rapportering av hvordan bedriftens virksomhet påvirker sentrale interessenter, som ansatte og lokalsamfunn hvor bedriften er etablert. En utvidet rapportering bør inneholde mer informasjon enn det bedriften uansett er pålagt å gi i henhold til nasjonal lovgivning, for eksempel i tråd med forslagene i Global Reporting Initiative (GRI).
- Fondet kan sammen med andre investorer stille krav til selskaper om å få på plass systemer for å unngå at selskapet gjennom sin virksomhet medvirker til krenkelser av grunnleggende menneskerettigheter, bidrar til miljøødeleggelser eller aksepterer bestikkelser. Dette kan være særlig aktuelt i selskaper som har virksomhet i land eller sektorer hvor slike problemer synes å være spesielt utbredt. Å arbeide for at bedrifter med risiko for å bli involvert i slikt har systemer på plass for å hindre dette, er med stor sannsynlighet i tråd med målet om å beskytte langsiktige aksjonærverdier.
- Et system med korrupsjon innebærer at selskapenes verdier, og dermed også aksjonærenes verdier søles bort. Korrupsjon anses som en av de viktigste hindringene mot forbedringen av levestandarden i fattige land. Slik sett går finansielle hensyn og etiske hensyn hånd i hånd. Petroleumsfondet kan alene eller sammen med andre kartlegge om selskapene har tilpasset seg, eller vil tilpasse seg, de forretningsprinsippene som for eksempel antikorrupsjonsorganisasjonen Transparency International har utviklet.»

Utvalget viser også til flere konkrete initiativer der finansielle investorer sammen har utfordret selskaper til å adressere etiske problemstillinger som kan ha negative økonomiske konsekvenser for selskapene hvis de ikke tar dem alvorlig. Ett av disse, «The Carbon Disclosure Project», er en internasjonal undersøkelse gjennomført på vegne av 35 institusjonelle investorer blant verdens 500 største selskaper om hvordan de forholder seg til trusselen om klimaendringer og hvilken framtidig økonomisk risiko de antar dette har for selskapene. Et til-

Boks 4.1 FNs Global Compact og OECDs retningslinjer for multinasjonale selskaper som beskrevet i Graverutvalgets utredning

Global Compact ble lansert av FNs Generalsekretær Kofi Annan i Davos i januar 1999. Generalsekretæren utfordret her internasjonalt næringsliv til å samarbeide med FN om å sikre en bærekraftig internasjonal handel og bidra til at globaliseringen får positive konsekvenser for et flertall av verdens befolkning. Fem FN-organisasjoner har vært involvert i utviklingen av prinsippene i tillegg til arbeidstakerorganisasjoner, næringslivsorganisasjoner og andre ideelle organisasjoner. Global Compact gir anvisning på ni overordnede prinsipper utledet fra Verdenserklæringen om menneskerettigheter, ILO-erklæringen om grunnleggende prinsipper og rettigheter i arbeidslivet og Rio-erklæringen om miljø og utvikling.

Global Compact-prinsippene oppfordrer bedriftene til å fremme og respektere internasjonale menneskerettigheter så langt de har mulighet for det, og sørge for at de ikke blir innblandet i medvirkning til overtredelser. Prinsippene viser i utgangspunktet til alle menneskerettigheter, hvilket vil si bl.a. de sentrale FN-konvensjonene om politiske og sivile rettigheter, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, om tortur, rasediskriminering, kvinnediskriminering og barns rettigheter, samt en lang rekke andre globale og regionale menneskerettighetskonvensjoner. Prinsippene peker videre spesifikt på organisasjonsfriheten, avskaffelse av tvangsarbeid, barnarbeid og diskriminering i arbeidslivet. Global Compact-prinsippene oppfordrer endelig bedriftene til å være føre var i forhold til miljøutfordringer, ta initiativ til større ansvarlighet overfor miljøet og fremme utvikling og spredning av miljøvennlig teknologi. (...)

OECD har utviklet retningslinjer for flernasjonale selskaper. Retningslinjene er frivillige prinsipper og standarder for ansvarlig forretningsførsel på mange ulike områder i samsvar med gjeldende lover. Selv om det finnes mange regelverk for forretningsførsel som nå er offentlig tilgjengelig, er retningslinjene det eneste multilateralt anerkjente og detaljerte regelverket som regjeringer er forpliktet til å fremme. Retningslinjene gir prinsipper og standarder for ansvarlig forretningsførsel med hensyn til økonomiske, sosiale og miljømessige forhold og er basert på innspill fra næringsliv, arbeidstakerorganisasjoner, myndigheter og frivillige organisasjoner. Retningslinjene inneholder en generell anbefaling om å respektere menneskerettigheter og anbefaling om avskaffing av barne- og tvangsarbeid. De viser videre til de internasjonalt anerkjente arbeidsrettslige kjernestandardene. I forhold til miljø oppfordres flernasjonale selskaper til å øke sin miljøinnsats gjennom tiltak som forbedret intern miljøforvaltning, mer offentliggjøring av miljøopplysninger og bedre beredskapsplanlegging for innvirkninger på miljøet. Videre gir retningslinjene anbefalinger om hvordan selskaper skal unngå å bli involvert i korrupsjon, bl.a. gjennom bevisstgjøring av ansatte, ledelses- og kontrollsystemer og åpenhet om sin etiske policy. Når det gjelder forbrukervern, bør selskapene utvise god forretnings-, markedsførings- og reklameskikk og treffe alle rimelige tiltak for å sikre at varene eller tjenestene de leverer, er sikre og har god kvalitet gjennom bl.a. produktinformasjon og produktmerking, åpenhet og samarbeid med myndighetene om produktsikkerhet. Kapittelet om offentliggjøring og innsyn avspeiler OECDs prinsipper for god virksomhetsstyring (Corporate Governance) og anerkjenner og oppmuntrer til fremgang med hensyn til bedring av selskapers sosiale og miljømessige ansvarlighet.

svarende initiativ er anbefalingen fra flere investorer som for eksempel det britiske pensjonsfondet Universities Superannuation Scheme, det nederlandske pensjonsfondet PGGM, ISIS Asset Management og Henderson Global Investors overfor farmasisektoren om hvordan de bør delta i samarbeid med det internasjonale samfunnet for å bekjempe utbredelsen av HIV/AIDS i mange av de fattige landene i verden.

Graverutvalget er opptatt av at eierskapsutøvelsen innrettes på en slik måte at en får reell innflytelse, og mener at Petroleumsfondet bør ha et høyt ambisjonsnivå på dette området. Utvalget advarer

likevel mot overdrevne forventninger til hva man kan oppnå gjennom eierskapsutøvelsen og peker på at det neppe vil være slik at de tema som har størst oppmerksomhet i opinionen ut fra et etisk engasjement, uten videre er sammenfallende med hva store kapitalforvaltere vil prioritere å fokusere på av hensyn til å beskytte langsiktige aksjonærverdier. Utvalget skriver:

«I en rekke spørsmål hvor det er et sterkt etisk engasjement fra ulike pressgrupper, vil sammenhengen mellom etikk og avkastning være mer usikker enn i mer klassiske eierspørsmål som for eksempel krav til regnskapsinforma-

sjon og uavhengighet mellom styre og administrasjon. Behovet for å avveie ressursbruk mot forventet langsiktig gevinst, vil tale for å prioritere spørsmål hvor hensynet til å beskytte langsiktige aksjonærverdier på lang sikt synes å være klare. I tilfeller hvor sammenhengen mellom etikk og langsiktig avkastning enten er uklar eller negativ, er ikke eierskapsutøvelse et egnet virkemiddel for å fremme etiske hensyn. Dette innebærer at eierskapsutøvelse ut fra hensynet til langsiktig avkastning ikke vil være svar på alle etiske utfordringer som det norske samfunn står overfor gjennom sine eierandeler i internasjonalt næringsliv, og det vil heller ikke føre til at den politiske og etiske kritikken av Petroleumsfondets virksomhet vil opphøre.»

Utvalget mener at det er forvalteren som skal ha ansvaret for å utøve eierskap på vegne av Petroleumsfondet. De overordnede retningslinjene skal fastsettes av Finansdepartementet og forankres i Stortinget på vanlig måte. Utvalget skriver:

«Eierskapsutøvelse er del av den operative fondsforvaltning. Som fondsforvaltningen for øvrig bør den av faglige og kontrollmessige grunner utøves under forvalterens finansielle ansvar, innenfor de generelle rammer som er trukket opp gjennom retningslinjene fra Finansdepartementet. Retningslinjene for eierskapsutøvelse skal bidra til en balanse mellom langsiktige og kortsiktige avkastningsmål i fondsforvaltningen.»

Utvalget mener at det er viktig å gi forvalteren insentiver til at eierskapsutøvelsen blir prioritert og at dette kan ivaretas ved å stille krav til rapportering av eierskapsutøvelsen. Utvalget mener at en slik rapport bør inneholde informasjon om de retningslinjer som forvalteren trekker opp, hvordan disse har blitt fulgt opp, herunder hvordan det har blitt stemt på vegne av Petroleumsfondet på selskapers generalforsamling. Videre bør den inneholde informasjon om Norges Banks dialog med selskaper, men uten at dette svekker mulighetene for å nå frem i dialogen med enkeltelskaper.

4.2.1.4 Filtrering og uttrekk

Negativ filtrering innebærer at man etablerer et system for å fange opp selskaper med en bestemt virksomhet og utelukker disse fra fondets investeringsmuligheter. Graverutvalget foreslår å filtrere fondet for selskaper med produkter man finner det etisk uakseptabelt å medvirke til produksjon av. Med uttrekk mener utvalget at man etter en individuell vurdering trekker seg ut av et selskap hvis en investering i selskapet utgjør en uakseptabel risiko for medvirkning til handlinger eller unnlatelser

som må anses som grovt uetiske. Utvalget mener at forskjellen mellom disse virkemidlene ikke nødvendigvis er særlig stor. Oppdelingen reflekterer likevel en forskjell mellom muligheten for å identifisere et selskaps produkter og et selskaps atferd. Utvalget sier bl.a. at

«selskaper kan ha et direkte ansvar for enkelte forhold som det samtidig er mulig å legge ut et filter for å fange opp, for eksempel produksjon av visse typer våpen. Spesifikke forhold, som for eksempel krenkelser av menneskerettigheter som følge av selskapers atferd, kan det på den annen side være svært vanskelig å fange opp ved å legge ut filtre. I forslaget er det antatt at slik informasjon vil komme på ad hoc basis gjennom media og andre kanaler, og vil bli vurdert opp mot kriteriene for uttrekk i ettertid.»

Filtrering

Negativ filtrering begrunnes med et ønske om å unngå å medvirke til produksjon av uetiske produkter. Utvalget peker på internasjonale konvensjoner som Norge er tilsluttet, og prosesser norske myndigheter har engasjert seg i, som nærliggende utgangspunkt for hvilke produkter eller prosesser som bør utelukkes fra Petroleumsfondet. Slike konvensjoner er imidlertid ikke rettet mot selskaper, men mot statlige myndigheter som er forpliktet til å følge opp konvensjonene gjennom nasjonal lovgivning. Videre er konvensjonstekstene ofte generelle i sin utforming og kan etterlate et betydelig rom for skjønn. Derfor anser ikke utvalget konvensjoner som direkte anvendbare instrumenter for negativ filtrering av produkter eller produksjonsprosesser. I de konkrete forslagene til filtrering støtter imidlertid utvalget seg på konvensjonstekster i sin vurdering av hvilke produkter som bør utelukkes fra fondet.

Utvalget mener at negativ filtrering er et sterkt virkemiddel som vil gi uttrykk for hva norske myndigheter anser som så uetisk at Petroleumsfondet ikke under noen omstendighet bør investere i slik virksomhet. Utvalget mener derfor at kriteriene bør ta utgangspunkt i produkter som norske myndigheter har tatt klart avstand fra, og som man arbeider aktivt for å begrense eller forby internasjonalt.

Med dette utgangspunktet går utvalget inn for å filtrere fondet for selskaper som er involvert i produksjon og salg av kjernevåpen og klasebomber, i tillegg til våpen der bruk eller produksjon av disse våpnene er forbudt etter gjeldende folkerett. Dette gjelder f.eks. kjemiske og biologiske våpen, anti-personellminer, brannvåpen (f.eks. napalm), våpen med ikke-detekterbare fragmenter (plastprosjekti-

ler som ikke synes på røntgen) og blindende laser-våpen.

Det vil være lite sannsynlig at selskaper Petroleumsfondet kan investere i, er involvert i produksjon av våpen som er eksplisitt forbudt eller som omfattes av humanitærrettslige regler. Til nå har bare ett selskap blitt utelukket fra Petroleumsfondet med utgangspunkt i den gjeldende uttrekksmekanismen basert på folkeretten.

Kjernevåpen og klasebomber er ikke forbudt etter folkeretten. Utvalget mener likevel at det vil være i samsvar med langvarig og konsistent norsk politikk på dette området å unngå investeringer i selskaper som produserer slike våpen.

Norge har hatt en klar og entydig kjernevåpenpolitikk helt siden slutten av annen verdenskrig. Den såkalte basepolitikken har hatt forbud mot kjernevåpen på norsk territorium i fredstid som en grunnpilar. Gjennom tilslutning til ikkespredningsavtalen og andre tilgrensende avtaler har Norge gått inn for atomnedrustning og ikke-spredning i de siste fem tiårene.

Når det gjelder klasebomber, viser utvalget til at Stortinget har uttrykt en klar negativ holdning til bruk av klasebomber, og at disse våpnene ikke lenger blir brukt av det norske forsvaret. Det faktum at klasebomber utgjør et så stort humanitært problem samtidig som de i utgangspunktet kan hevdes å falle innenfor humanitærrettens forbud mot våpen som ikke skiller mellom militære og sivile mål, gjør at dette våpenet etter utvalgets mening bør utelukkes som investeringsobjekt for Petroleumsfondet.

Utvalget mener at den teknologiske utviklingen når det gjelder våpenindustri går så raskt at det ikke er utenkelig at nye våpen eller ammunisjons typer vil kunne vise seg å falle innenfor det som strider mot humanitærrettslige grunnprinsipper. Utvalget anbefaler derfor at mu lighetenfor å legge nye våpen- eller ammunisjonstyper til en slik utelukkelsesliste holdes åpen.

Utvalget mener også at det må trekkes en grense mot eventuelle datterselskaper, søsterselskaper og selskaper som på annen måte kan relateres til selskaper som produserer slike våpen. Grensen må trekkes i hvert enkelt tilfelle ut fra en konkret vurdering av medvirkning til den uønskede produksjonen. Utvalget skriver:

«Utgangspunkt for vurderingen må være begrunnelsen for den negative filtreringen. Begrunnelsen for å utelukke visse våpentyper er at Norge gjennom Petroleumsfondet ikke skal medvirke til at slike våpen blir fremstilt. Trekkes medvirkningsansvaret for langt ut i indirekte forbindelser, vil dette føre til ansvarsapulverisering og utvanning ved at «nesten alle» regnes

som medvirkere. Det vil føre til at det etiske argumentet mot medvirkning vil miste sin kraft. Det må derfor bare være de sentrale komponentene og typiske delene som bør rammes av filtreringen. Det er ikke noe poeng i å ramme f.eks. en skrueprodusent. Etter vår mening kan man heller for eksempel ikke si at F-16 fly burde rammes av et kjernevåpenforbud fordi om disse flyene er konstruert for å kunne ta med kjernevåpen. Norge har valgt å kjøpe slike fly av helt andre grunner.»

Utvalget har vurdert å filtrere fondet for selskaper som produserer ammunisjon som inneholder utarmet uran, men har ikke anbefalt dette. Utvalget peker på usikkerheten knyttet til miljø- og helseeffektene av utarmet uran, men mener at de etiske problemstillingene knyttet til utarmet uran, tilsvarer de man ser på en rekke felt hvor det fremstilles produkter der det er usikkerhet om skadelige virkninger.

Utvalget har også vurdert å utelukke produksjon av våpen generelt, men mener at det neppe vil være grunnlag for å forankre et slikt forslag i en overlappende konsensus i det norske folk.

Utvalget har vurdert å filtrere fondet for selskaper som benytter ozonødeleggende stoffer og persistente organiske forbindelser, fordi det finnes tre konvensjoner på dette området som har et så konkret utgangspunkt at de kan være egnet for negativ filtrering. Utvalget har ikke anbefalt dette fordi negativ filtrering på grunnlag av stoffer som allerede er forbudt gjennom internasjonale konvensjoner, alltid vil ligge på etterskudd av utviklingen. Slike stoffer eksisterer det allerede en plan for å utfase, mens de største problemene gjerne er knyttet til stoffer som det ennå ikke er restriksjoner på.

Utvalget oppnådde ikke enighet i spørsmålet om fondet skal filtreres for selskaper som er involvert i produksjon og distribusjon av tobakk. De negative helsevirkningene og kostnadene disse påfører samfunnet, trekker, sammen med det internasjonale arbeidet for å begrense og forebygge tobakksskader, i retning av å filtrere fondet for slike selskaper. Det faktum at tobakk er et lovlig produkt, taler imot. Utvalget ble imidlertid enig om at man likevel kan utelukke tobakksselskaper som utviser en grovt uetisk atferd etter en individuell vurdering.

Utvalget har også vurdert om fondet skal filtreres for selskaper med virksomhet innen genmodifisert mat, kjernekraft, kullkraft og petroleum og dessuten selskaper som driver illegal hogst eller på annen måte truer det biologisk mangfoldet. Utvalget anser ikke negativ filtrering av slik virksomhet som et egnet virkemiddel. Utvalget mener f. eks. at

konkrete eksempler på illegal hogst heller må håndteres gjennom uttrekksmekanismen. Utvalget viser videre til at enkelte investorer har begynt å adressere skogsertifisering som en del av eierskapsutøvelsen, og mener at eierskapsutøvelse også vil være en mer effektiv strategi for å adressere klimaspørsmål knyttet til fossilt brensel enn filtrering hvis hensikten skal være å skape endringer i selskapene.

Uttrekk

Dagens uttrekksmekanisme innebærer at selskaper bare kan utelukkes hvis investeringer kan være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser. Graverutvalget foreslår å utvide dagens uttrekksmekanisme slik at selskaper også kan utelukkes fra Petroleumsfondet på grunnlag av grove eller systematiske brudd på etiske normer. 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 skriver videre:

«Hvis et selskap som har begått et overtramp, har iverksatt tiltak for å hindre at liknende hendelser skjer i fremtiden, er det å ha eierandeler i selskapet ikke å medvirke til uetiske handlinger. Hvis disse tiltakene er satt inn etter at Petroleumsfondet har tatt opp forholdene som ledd i sin eierskapsutøvelse, kan det tvert imot sies at Petroleumsfondet har oppfylt en etisk forpliktelse til å gjøre noe aktivt med uetiske forhold i sitt investeringsunivers. Dette kan tilsi at uttrekk bør begrenses til de alvorligste tilfeller der selskapet Petroleumsfondet er investert i, er direkte ansvarlig for uakseptable normbrudd, og der en ikke forventer at denne praksis vil opphøre.»

Uttrekksmekanismen er ikke ment å ha et tilbakekuende straffende preg, men er ment å sikre at Petroleumsfondet ikke skal medvirke til fortsatt klart uetisk atferd. Utvalget skriver:

«Vurderingen må likevel ta utgangspunkt i at slik internasjonale markeder fungerer i dag, innebærer ethvert engasjement en forbindelse til forhold som kan diskuteres fra et etisk syns-

punkt. Det kan med andre ord ikke forlanges at Petroleumsfondet ikke skal ha eierandeler i selskaper som har medvirket eller medvirker til en etisk uakseptabel atferd. På den annen side må en slik aksept av risiko ikke virke som en unnskyldning til ikke å gjøre noe som helst i forhold til investeringer i selskaper med klart uetisk atferd. Utfordringen ligger i å balansere mellom disse to ytterpunkter.»

Hensikten med å utelukke selskaper er ikke først og fremst å påvirke selskapene til forandring. Utvalget skriver:

«Utvalget vil ikke anbefale bruk av utelukkelse som påvirkningsmiddel. Utvalget tror at eierskapsutøvelse vil kunne være mer effektivt for å påvirke et selskaps atferd. Det å gå ut av et selskap for å påvirke det forutsetter at offentligheten rundt det at fondet trekker seg ut, vil føre til at selskaper endrer sin praksis. Det er ikke realistisk å tro at fondet gjennom en utelukkelse vil kunne bidra til at selskapets tilgang på kapital tørker ut eller at etterspørselen etter selskapets aksjer synker på en slik måte at selskapet av slike grunner ser seg nødt til å forandre sin atferd.»

Utvalget mener at det må fastsettes visse referansepunkter for hva som utgjør en uakseptabel etisk risiko. Utvalget mener at bare de groveste former for brudd på etiske normer bør danne grunnlag for uttrekk og har eksemplifisert dette i en liste over atferd som tilsier at man bør vurdere å trekke seg ut av et selskap, jf. retningslinjer for uttrekk og filtrering i avsnitt 4.2.3.6.

I mange tilfeller vil det foregå etiske normbrudd i selskaper som Petroleumsfondet ikke er direkte investert i, men som selskaper i porteføljen har en forbindelse til. Utvalget mener at det neppe er fornuftig å fastsette klare grenser for hvilke forbindelser som skal føre til uttrekk, men at vurderingene må skje i det enkelte tilfelle. Utvalget skriver:

«Hvor det er snakk om så tette forbindelser mellom Petroleumsfondets investeringsobjekt og det selskap der det er risiko for uetiske forhold at man kan identifisere de to med hverandre, kan den selskapsrettslige organiseringen ikke være avgjørende for den etiske vurderingen av medvirkning. Forhold som kan være avgjørende for slik identifikasjon, er eierandelens størrelse, om selskapene opptrer som en enhet utad og om investering i aksjer i det ene selskapet får betydning for det andre selskapet. Også utenfor identifikasjonstilfellene kan det likevel være rimelig å snakke om medvirkning. Det kan likevel ikke være tilstrekkelig at et selskap har en mindre eierandel i et selskap som er skyldig i grove brudd på etiske normer. Dreier

det seg om eierskap, er det rimelig å kreve at selskapet har faktisk kontroll over den enhet som de uetiske forhold direkte knytter seg til, før det kan bli tale om medvirkning for Petroleumsfondet.

Hvor forbindelsen ikke er eierskap, men kunde- leverandørforhold, kan vurderingen bli en annen. Sett fra et effektivitetssynspunkt vil det ofte være slik at en viktig kunde har større påvirkningskraft overfor en underleverandør enn mange andre. Overfor selskaper med utstrakt bruk av underleverandører med høy etisk risiko kan det derfor være grunn til nettopp ikke å trekke ut investeringene dersom det er mulig å påvirke deres praksis i forhold til sine leverandører. Selv om et selskap har uetiske underleverandører, kan det derfor være fornuftig ikke å trekke seg ut med mindre det er et mønster i at selskapet bruker underleverandører med en tvilsom praksis uten å søke å gjøre noe med dette. Forholdet vil nærme seg medvirkning hvis kundeforholdet er langvarig eller gjentatt etter at de uetiske forholdene er avdekket. Hvis det enkelte kundeforholdet er mindre vesentlig eller flyktig, for eksempel der et hotell blir brukt som utgangspunkt for barneprostitusjon, bør det legges vekt på om selskapet selv legger forholdene til rette for den typen overgrep eller medvirker gjennom utilbørlig passivitet.

Særlige problemer reiser seg ved selskaper som har virksomhet i stater hvor det skjer alvorlige brudd på menneskerettigheter. Slike brudd kan skje også i tilknytning til selskapenes virksomhet for eksempel ved bruk av sikkerhetsstyrker som begår overgrep for å beskytte selskapets eiendom og anlegg, deportasjon av befolkning og miljødeleggelse for å legge til rette for selskapets prosjekter eller arrestasjon og forfølgelse av arbeidstakere som søker å fremme faglige rettigheter. Bare hvis handlingene er foretatt direkte for å beskytte selskapets eiendom eller investeringer, og selskapet ikke har truffet rimelige tiltak for å hindre overgrepene, kan det være snakk om medvirkning fra selskaps side.»

Utvalget legger opp til at selskapsobligasjoner og aksjer behandles likt når det gjelder uttrekk og filtrering. Eierskapsutøvelse kan ikke benyttes for obligasjoner ettersom obligasjonene ikke gir eierbeføyelser. Utvalget anbefaler ikke å utelukke statsobligasjoner eller obligasjoner utstedt av internasjonale organisasjoner på grunnlag av en etisk vurdering. I tilfeller hvor FN vedtar å iverksette sanksjoner mot et enkelt land i form av bindende handelsrestriksjoner e.l., vil sanksjonene etter gjennomføring i norsk rett normalt sette forbud mot investeringer i det aktuelle land. I slike tilfeller vil også Petroleumsfondets investeringer være omfattet.

4.2.1.5 *Petroleumsfondets etiske råd*

Utvalget mener at Finansdepartementet bør beslutte hvilke selskaper som skal utelukkes fra Petroleumsfondet gjennom uttrekk eller filtrering. Prinsippene for uttrekk og filtrering forankres i Stortinget. Utvalget anbefaler å videreføre dagens ordning med et eksternt råd som vurderer om konkrete investeringer bør utelukkes. Rådet får et større ansvar enn i dag for å finne frem til hvilke selskaper som bør utelukkes, og rådet må dekke et bredere område enn tidligere. Utvalget skriver:

«Rådet bør etter utvalgets mening vurdere både selskaper som skal omfattes av negativ filtrering, og selskaper som omfattes av uttrekksmekanismen. Rådet bør på selvstendig grunnlag kunne avgjøre om det skal ta et selskap opp til nærmere vurdering. Rådets vurderinger kan, også når rådet ikke velger å foreslå uttrekk, stilles til disposisjon for Norges Bank, og dermed dras nytte av i eierskapsutøvelsen.

Rådet kan ha ansvaret for å gjennomføre den negative filtreringen selv eller å benytte konsulenthjelp til dette. Også for uttrekksmekanismen bør rådet ha et ansvar for å fremskaffe tilgjengelig informasjon. Mulighetene for å legge ut filtre for å identifisere alle selskaper med uetisk virksomhet er etter utvalgets mening små. Informasjon om forhold som kan begrunne uttrekk, vil trolig i større grad komme på ad hoc basis som innspill fra f. eks. frivillige organisasjoner eller media.

Rådet bør ha tilstrekkelig ekspertise innen de områdene man skal vurdere. Dette kan tilsi at rådet utvides til fem medlemmer. Rådet må få nok tid og ressurser slik at saksbehandlingen kan gjøres grundig. Rådet får utvidede oppgaver i forhold til i dag. Erfaringen viser at det ikke er mulig å basere seg fullt ut på å kjøpe tjenestene eksternt. Det er også viktig for ordningens legitimitet at rådet gis en uavhengighet og mulighet til å bygge opp en kompetanse. Utvalget mener på denne bakgrunn at rådet både må ha et eget sekretariat og gis tilstrekkelige midler til utredning.»

Utvalget mener at selskaper som blir berørt, rutinemessig bør få uttale seg om et forslag til anbefaling fra rådet og det grunnlaget som denne bygger på. Utvalget mener at en slik dialog med selskapet vil kunne bedre kvaliteten på den informasjonen som en eventuell beslutning om uttrekk bygger på, og vil også kunne gi nyttig informasjon for den risikovurdering som skal foretas. Utvalget har lagt opp til at Norges Bank skal forestå kontakten med selskapene.

Utvalget mener at rådets tilrådinger til Finansdepartementet bør være offentlige. Utvalget skriver:

«Det er både i tråd med dagens praksis og i tråd med prinsippet om offentlighet i forvaltningen at rådets sluttrapport offentliggjøres. Det bør være adgang for Finansdepartementet til å utsette offentlighet hvis det er nødvendig for å gjennomføre nedslag i aksjer eller obligasjoner på en finansielt forsvarlig måte.»

4.2.2 Hovedpunkter i høringsuttalelsene

Graverutvalgets utredning ble 24. september 2003 sendt på høring med frist 1. januar 2004. Finansdepartementet har mottatt 53 høringsuttalelser. 38 høringsinstanser har hatt merknader til utvalgets innstilling. Disse er lagt ut på Finansdepartementets nettsider (www.odin.dep.no/fin).

Høringsuttalelsene uttrykker at utredningen gir en omfattende og grundig gjennomgang av problemstillinger som knytter seg til en forsvarlig forvaltning av Statens petroleumsfond. Det gis bred støtte til grunnlaget for etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond som Graverutvalget trekker fram: Det er et sentralt etisk hensyn at Petroleumsfondet skal sikre kommende generasjoner en rimelig andel av landets oljerikdom. Samtidig har en forpliktelse til å unngå investeringer som utgjør en uakseptabel risiko for at fondet medvirker til grovt uetiske forhold.

Mange av *de frivillige organisasjonene* mener at menneskerettighets- eller miljøhensyn bør ha forrang i tilfeller der økonomiske hensyn støter mot slike hensyn. Flere argumenterer også for at retningslinjene bør bidra til aktivt å fremme grunnleggende menneskerettigheter og stimulere til bedre ressursforvaltning og mindre miljøbelastninger. Det vises også til muligheten for å bruke investeringer fra fondet som et middel for å sikre utvikling i land i sør.

Norges Bank og Næringslivets Hovedorganisasjon mener at utvalgets forslag gir en god balanse mellom etiske hensyn og ansvaret overfor kommende generasjoner til å sørge for god avkastning i fondet. De er enig med utvalget i at staten har andre, og ofte mer målrettede, virkemidler enn Petroleumsfondet til å fremme bestemte formål. *Næringslivets Hovedorganisasjon* viser til at særskilte politiske formål, som for eksempel bistandspolitiske støtteordninger, må finansieres innenfor statsbudsjettets rammer.

Norges Bank er enig med utvalget i at det vil kunne framstå som uetisk i forhold til framtidige generasjoner av nordmenn hvis man påfører fondet kostnader bare for å gjennomføre symbolske etisk begrunnede tiltak for å støtte opp under en politikk som fremmes bedre gjennom andre virkemidler. Banken er også enig med utvalget i at når konse-

kvensene av etiske standpunkter blir mer omfattende, slik at det er mulig på et sikkert grunnlag å påvise en direkte kostnad, må man vurdere om det finnes bedre måter å nå sine etiske mål på enn gjennom å påføre Petroleumsfondet kostnader. Norges Bank viser til at omfattende bruk av negativ filtrering og uttrekk kan medføre betydelige kostnader i form av lavere forventet avkastning eller høyere markedsrisiko og i form av mindre oversiktighet ved vurdering av forvaltningen.

4.2.2.1 Eierskapsutøvelse

De fleste høringsinstansene er enig med utvalget i at selskaper som hovedregel fremmer sin forventede langsiktige inntjening ved å opptre i samsvar med gode etiske normer. *Næringslivets Hovedorganisasjon* peker på at dialog med selskaper som regel er en mer fruktbar strategi med hensyn til å få til endringer enn å selge sine eierandeler til andre investorer som ikke tar etiske hensyn.

Norges Bank og Næringslivets Hovedorganisasjon stiller seg positive til at FNs Global Compact og OECDs retningslinjer for multinasjonale selskaper legges til grunn for utøvelsen av eierrettigheter. *Miljøstiftelsen Bellona* viser til at FNs Global Compact og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper er generelle, men også omfattende retningslinjer, som hvis de blir gjennomført etter intensjonene i hele Petroleumsfondets portefølje, vil innebære et betydelig framskritt i forvaltningen.

Forum for Utvikling og Miljø, Redd Barna, Framtiden i våre hender, Den Norske Turistforening, Human-Etisk forbund og Norges Naturvernforbund peker på at FNs Global Compact og OECDs retningslinjer, som er frivillige rammeverk, ofte er for lite presise i sine krav til selskaper. De mener derfor at retningslinjene heller bør forankres i sentrale, relevante internasjonale konvensjoner. De mener videre at Petroleumsfondet bør ha som ambisjon å påvirke selskapene til å heve sin virksomhet til en høyere standard enn hva som per i dag er minimumskravet i relevante internasjonale avtaler. De peker ellers på at Petroleumsfondets innflytelse begrenses av at fondet kun kan eie opp til 3 prosent av selskapene og i praksis har en langt mer begrenset eierandel.

Flere av *de frivillige organisasjonene* argumenterer for at Norges Bank bør delegere eierskapsutøvelsen til andre. Det pekes på at dersom Norges Bank skal utøve eierrettighetene selv, er det behov for å styrke Norges Banks kompetanse på menneske- og arbeidstakerrettigheter, miljøforhold og relevante konvensjoner. Det pekes også på muligheten for å etablere et internasjonalt eierforum, som kan

gi samordnet opptreden mellom forvaltere og eiere på tvers av landegrensene.

Norges Bank og Næringslivets Hovedorganisasjon er enig med utvalget i at fondets forvaltere skal utøve eierskapet som en del av sine alminnelige vurderinger, og at Norges Bank selv må utvikle et operativt regelverk for eierskapsutøvelsen tilpasset rollen som finansiell investor.

Det Norske Veritas argumenterer for at Petroleumsfondet bør bidra til utvikling av standarder og standardisert informasjon fra selskapene gjennom eierskapsutøvelsen, og at fondet bør utarbeide analyser av hvilke konsekvenser utøvelse av forretningsmessig samfunnsansvar har for lønnsomheten i industrier og enkeltbedrifter.

Forum for Utvikling og Miljø, Redd Barna, Framtiden i våre hender, Den Norske Turistforening, Human-Etisk forbund og Norges Naturvernforbund mener at Norges Bank bør utvikle og offentliggjøre en 2–3 års strategisk plan for etisk forvaltning som det rapporteres i henhold til.

4.2.2.2 Negativ filtrering

Mange høringsinstanser argumenterer for at også tobakk bør utelukkes fra Petroleumsfondet. De viser bl.a. til Norges holdning til tobakk i form av restriksjoner på omsetning, avgiftspolitikken, støtte til tiltak mot tobakksprodusenter i internasjonale fora som WHO og den massive påvirkningen av befolkningen.

Flere av *de frivillige organisasjonene* ønsker å utvide filtreringen til også å omfatte andre produkter, herunder produksjon og distribusjon av alkohol, pornografi, våpen, kjernekraft, petroleum og noen former for bioteknologi. Enkelte tar også til orde for at filtrering skal benyttes ved negativ atferd, som f.eks. miljøskader eller motarbeidelse av internasjonale miljøavtaler.

Opplysningsvesenets fond støtter utvalgets avgrensning av negativ filtrering, men mener at tobakk bør filtreres fra fondet. *Norges Bank* understreker at god risikospredning av fondets portefølje betinger at det defineres snevre grenser for bruk av negativ filtrering. *Næringslivets Hovedorganisasjon* støtter en restriktiv bruk av negativ filtrering.

4.2.2.3 Uttrekk

Mange av *de frivillige organisasjonene* argumenterer for at retningslinjene for uttrekk av selskaper burde gå lenger enn det utvalget har foreslått.

Landsorganisasjonen i Norge og Forskningsstiftelsen Fafo mener at retten til organisering og kollektive forhandlinger ikke er reflektert godt nok i utval-

gets forslag. De viser til at grove overtramp på ILOs kjernekonvensjoner må defineres som grunnlag for uttrekk. *Kirkens Nødhjelp* synes utvalget burde vært mer tydelig når det gjelder betingelser for å vurdere utfasing av selskaper som ikke oppfyller fondets etiske retningslinjer for arbeidstakerrettigheter.

Flere av *de frivillige organisasjonene* argumenterer for at det bør foretas en forhåndsvurdering av risikoen i forhold til de kriterier som gjelder for uttrekk. Herunder bør det systematisk hentes inn informasjon om hvordan andre fond og indekser med etiske retningslinjer forholder seg til aktuelle selskaper.

Opplysningsvesenets fond mener at ødeleggelse av kulturminner bør tas inn i de etiske retningslinjene for Petroleumsfondet.

Norges Bank er enig med utvalget i den foreslåtte bruken av uttrekk som virkemiddel, og i at bruken må være klart avgrenset til tilfeller der en også i framtiden må regne med grove normbrudd. *Norges Bank* understreker at det for store fond ikke er et reelt valg å selge seg ut av store selskaper fordi fondenes størrelse tilsier at det er nødvendig å være i en stor del av investeringsuniverset for å spre risikoen. Ved utstrakt bruk av uttrekk vil risikospredningen i fondets portefølje bli dårligere. Det vil dessuten bli vanskeligere å vurdere kvaliteten på forvaltningen i forhold til andre fond som ikke er underlagt lignende restriksjoner. *Norges Bank* viser til at manglende risikospredning og transparens kan føre til betydelige kostnader i forhold til fondets primære formål.

Næringslivets Hovedorganisasjon og Finansnæringsens Hovedorganisasjon støtter restriktiv bruk av uttrekksmekanismen. *Næringslivets Hovedorganisasjon* argumenterer for at den først må komme til anvendelse når aktivt eierskap og dialog ikke fører fram.

Kommunal Landspensjonskasse peker på at det er en problemstilling hvordan selskaper som er blitt ekskludert, kan komme inn igjen. *Kommunal Landspensjonskasse* mener at Petroleumsfondets potensielt store påvirkningskraft utgjør en utfordring når det gjelder kommunikasjon, og at man i den sammenheng også må vurdere hvordan innsiddeproblematikk skal håndteres.

4.2.2.4 Forslaget om et etikk- og folkerettsråd

En rekke høringsinstanser peker på viktigheten av at etikk- og folkerettsrådet må være bredt faglig sammensatt.

Forum for Utvikling og Miljø, Framtiden i våre

hender, Redd Barna, Den Norske Turistforening, Human-Etisk forbund og Norges Naturvernforbund foreslår at det utvikles et konvensjonsbasert grunnlag som rådet i hovedsak skal gjøre sine vurderinger på grunnlag av, og at rådet bør ha plikt til aktivt å søke informasjon og etablere rutiner og metoder for dette. De synes at en raskest mulig bør offentliggjøre hvorfor en trekker seg ut, når fondet selger seg ut av selskaper etter tilrådning fra etikk- og folkerettsrådet.

GRIP støtter forslaget om at rådet på selvstendig grunnlag kan ta initiativ til å undersøke selskaper, men mener at det ikke er hensiktsmessig for rådet å måtte gå gjennom Norges Bank for å innhente informasjon og avklare fakta.

Landsorganisasjonen i Norge mener at det må tilstrebes offentlighet om rådets tilrådninger. *Norges Bank* understreker at forvaltningsmessige hensyn tilsier at Norges Bank bør ha mulighet til å selge de verdipapirer det gjelder, før offentliggjøring av rådets tilrådninger.

Folketrygdfondet, Norsk senter for menneskerettigheter og GRIP mener det kan være grunn til å vurdere om det vil være behov for et nærmere samarbeid mellom det etiske rådet og Norges Bank for å sikre at eierskapsutøvelsen også tar hensyn til etiske sider ved selskapenes virksomhet. *Folketrygdfondet* peker på at et slikt samarbeid trolig også vil kunne bidra til en mer hensiktsmessig koordinering av arbeidet knyttet til filtrering/uttrekk og den aktive eierskapsutøvelsen.

4.2.2.5 Andre forhold

Flere høringsinstanser argumenterer for at de etiske retningslinjene bør suppleres ved at deler av porteføljen investeres etter *positive kriterier*, dvs. at man velger ut de antatt beste selskapene i motsetning til å utelukke de verste. Enkelte argumenterer for at en del av fondet, for eksempel Miljøfondet, bør settes av til investeringer som vil fremme klimatiltak eller utvikling av alternativ energi.

De høringsinstansene som har vurdert spørsmålet om *konsistens med statens øvrige virksomhet*, er enig med utvalget i at det er naturlig å forvente konsistens mellom regelverk som fastsettes for Petroleumsfondet, og statens opptreden som finansiell investor i andre sammenhenger. Enkelte mener at tilsvarende etiske krav også må gjøres gjeldende når staten opptrer i andre roller enn som investor. Flere peker imidlertid på at staten bare skal ta etiske hensyn når den positive effekten kan ventes å stå i forhold til kostnadene.

4.2.3 Departementets vurdering

Etter departementets vurdering ivaretar Graverutvalgets forslag de etiske forpliktelsene det er hensiktsmessig å pålegge Petroleumsfondet, på en god måte. Departementet legger opp til å innføre etiske retningslinjer for Petroleumsfondet i samsvar med Graverutvalgets utredning.

Departementet er enig i at Petroleumsfondet må ivareta grunnleggende etiske forpliktelser. Det er et viktig hensyn at også framtidige generasjoner skal få del i den formuen som olje- og gassressurserne representerer. Dette sikres gjennom oppbygging av kapital i Petroleumsfondet og ved at fondets midler forvaltes med sikte på god langsiktig avkastning. Det er samtidig et godt begrunnet etisk hensyn at oppbygningen av finansielle aktiva i Petroleumsfondet ikke skal gå på bekostning av dem som er berørt av virksomheten til selskaper der fondet investeres. Dette tilsier at fondet ikke investeres i selskaper dersom fondet slik medvirker til grovt uetiske forhold.

Forhold som gjerne blir sett på som uetiske, vil ofte redusere avkastningen i enkeltelskaper eller i økonomien som helhet, som f. eks. ved korrupsjon. Departementet er enig med Graverutvalget i at hensynet til langsiktig finansiell avkastning ofte vil trekke i samme retning som andre etiske hensyn. Derfor kan eierskapsutøvelse være et godt virkemiddel til å ivareta etiske og finansielle hensyn i forvaltningen av Petroleumsfondet.

Departementet er enig i at man bare skal utelukke selskaper dersom det er en uakseptabel risiko for å medvirke til grove eller systematiske brudd på etiske normer. Kriteriene for å filtrere ut eller utelukke selskaper bør etter departementets vurdering være strenge. Filtrering og uttrekk må veies opp mot den etiske forpliktelsen overfor framtidige generasjoner til å sikre en god langsiktig avkastning, mot sannsynligheten for å endre selskapers atferd gjennom eierskapsutøvelsen og mer generelt mot andre virkemidler staten har til rådighet.

4.2.3.1 Eierskapsutøvelse

I Revidert nasjonalbudsjett 2003 ble Stortinget orientert om endringer i Norges Banks interne retningslinjer og praksis for utøvelse av eierrettigheter. I henhold til § 11 i forskriften for forvaltning av Statens petroleumsfond skal Norges Bank ikke «utøve eierrettigheter knyttet til aksjer med mindre det er nødvendig for å sikre fondets finansielle interesser.» Innenfor rammen av forskriften etablerte Norges Bank i 2003 interne retningslinjer for utøvelsen av eierrettigheter med sikte på å sikre fon-

dets finansielle interesser. Retningslinjene er gjen-gitt i brev fra Norges Bank av 12. februar 2003 som fulgte som vedlegg til Revidert nasjonalbudsjett 2003. Banken begrunnet det økte fokuset på eierskapsutøvelse med skandalene knyttet til dårlig styring av enkelte store selskaper, økt samarbeid mellom store institusjonelle investorer og at Petroleumsfondet har blitt større slik at innflytelsen er større.

Departementet ser Graverutvalgets forslag til utøvelse av eierrettigheter som en naturlig utvidelse av den nåværende eierskapsutøvelsen. Det har de siste årene vært flere eksempler på at selskaper med svak eierkontroll og mangelfulle interne systemer for styring og kontroll har fått betydelige økonomiske problemer. Investorene har tapt sin kapital, og selskapenes ansatte har mistet arbeidet. Som en stor og langsiktig eier vil det være ønskelig både fra et finansielt og et etisk ståsted å søke å forebygge slike hendelser. Graverutvalget peker på at selskapers omdømme er viktig, og at brudd på allment aksepterte etiske prinsipper dermed kan skade et selskap økonomisk. Når langsiktige finansielle mål og etiske mål er sammenfallende, kan eierskapsutøvelse være egnet til å påvirke bedriftenes atferd i riktig retning.

En må samtidig være klar over de begrensningene som ligger i eierskapsutøvelsen. I mange tilfeller vil det være liten eller uklar sammenheng mellom etiske og finansielle mål. Behovet for å avveie ressursbruk mot forventet langsiktig gevinst vil tale for å prioritere spørsmål hvor hensynet til å beskytte langsiktige aksjonærverdier synes å være klare. Videre bør man også iaktta den vanlige arbeidsdelingen mellom bedrifters eiere, styre og administrasjon. Eiernes naturlige oppgaver er å utpeke styre og ta stilling til overordnede strategiske spørsmål. Det er verken mulig eller ønskelig at Petroleumsfondet går detaljert inn i administrasjonen av selskaper.

Flere høringsinstanser tar til orde for at etiske hensyn må få forrang i eierskapsutøvelsen hvis det er konflikt mellom etiske og finansielle hensyn. Graverutvalget mener at etiske hensyn og finansielle hensyn ofte vil trekke i samme retning. Der det kan være konflikt mellom disse hensynene, vil det imidlertid være lite sannsynlig at en får gjennomslag for standpunkter som går på bekostning av et selskaps langsiktige finansielle avkastning. Det kan også være slik at man svekker muligheten for å få gjennomslag generelt hvis man opptrer på en måte som andre aktører finner svakt begrunnet.

Departementet legger opp til at Norges Bank som forvalter fortsatt skal ha ansvaret for å utøve eierrettigheter for Petroleumsfondet. Den overordne-

de målsettingen skal være å fremme Petroleumsfondets langsiktige finansielle avkastning. Dette er i samsvar med Graverutvalgets utredning. I vedlegg 8 skriver utvalget blant annet:

«Utvalget mener at eierskapsutøvelse i selskaper der Petroleumsfondet har eierandeler, må ha et overordnet mål om å sikre hele porteføljens langsiktige avkastning. I mange tilfeller vil dette målet føre til at Petroleumsfondet arbeider for økt fokus på etiske spørsmål i de bedriftene fondet er investert i. Et system hvor finansielle og etiske hensyn må avveies mot hverandre i de konkrete tilfeller kan ikke gjennomføres i dagens styringsstruktur i Petroleumsfondet.»

Utvalget har vurdert muligheten for å sette etiske hensyn som et selvstendig mål for eierskapsutøvelsen, og har ikke anbefalt dette. Utvalget skriver:

«Dersom man mener at etiske hensyn ikke bør være et avledet, men et selvstendig mål for eierpolitikken, vil man i gjennomføringen av eierpolitikken hele tiden måtte avveie finansielle mål mot etiske mål. Det er tidligere argumentert for at eierstyring neppe er et hensiktsmessig virkemiddel dersom annet enn langsiktig finansiell avkastning skal være et overordnet eller selvstendig mål. En avveining mellom finansielle og etiske mål er en politisk oppgave, og kan derfor ikke utføres av Norges Bank. Siden det vil være svært lite hensiktsmessig å forsøke å skille mellom finansielle og etiske spørsmål i eierstyringen, medfører det altså at en annen enhet med tilknytning til det politiske miljø da må ta ansvar for gjennomføringen av hele eierpolitikken. Utvalget er ikke kjent med at andre større institusjonelle forvaltere har etablert retningslinjer for eierskapsutøvelse med annet enn langsiktig finansiell avkastning som overordnet mål.»

Departementet deler dette synet. Hvis Norges Bank skulle få i oppgave å ivareta etiske hensyn utover det som er i fondets langsiktige finansielle interesse, ville det gi uklare linjer i arbeidsdelingen mellom Finansdepartementet og Norges Bank. Det ville bety at Finansdepartementet måtte gi detaljerte retningslinjer for Norges Banks utøvelse av eierrettigheter og også beslutte direkte eller indirekte hvor mye ressurser banken skulle benytte på dette. Således ville bankens ansvar for de finansielle resultatene lett bli uklare, og en ville ikke lenger ha noen fullgod målestokk for å vurdere bankens prestasjoner som finansiell forvalter.

Andre forvaltere som har retningslinjer for sin eierskapsutøvelse, har også finansielle resultater som hovedmål for denne virksomheten. Det synes å være bred enighet om visse grunnprinsipper for

virksomhetsstyring knyttet til sammensetning og oppnevning av selskapsstyrer, fastsettelse av avlønning for ledelse etc. Det synes også som om det er enighet om at det er et gode for selskapers drift å ha et avklart forhold til hvilken risiko de er eksponert for f. eks. innen miljøspørsmål.

Norges Bank skriver bl.a. følgende i sin høringsuttalelse til Graverutredningen når det gjelder eierskapsutøvelse:

«I punkt 3.2 av forslaget til retningslinjer heter det at «eierskapsutøvelsen skal i hovedsak baseres på FNs Global Compact og OECDs retningslinjer for multinasjonale selskaper». Begge disse dokumentene retter seg til selskapene og deres atferd, og gir rettesnorer for deres virksomhet. De er i utgangspunktet ikke spesielt rettet mot finansielle investorers eierskapsutøvelse. Norges Bank mener likevel at føringene på selskapers atferd som er gitt i FNs og OECDs retningslinjer slik de nå foreligger er verdifulle. Norges Bank vil selv måtte utvikle et operativt regelverk for eierskapsutøvelsen tilpasset rollen som finansiell investor.

Utvalget har i forslaget til retningslinjer gitt forrang til fondets primære formål, som er å oppnå høy langsiktig avkastning. Utvalget har samtidig forutsatt at det ikke vil være noen vesentlig konflikt mellom dette og prinsippene i de dokumenter som eierskapsutøvelsen skal baseres på.

Utvalget sier imidlertid også at «i tilfeller hvor sammenhengen mellom etikk og langsiktig avkastning enten er uklar eller negativ, er ikke eierskapsutøvelse et egnet virkemiddel til å fremme etiske hensyn» (kapittel 5.2.1).

Norges Bank er enig i dette. For å gjøre tolkningen enda klarere bør det etter Norges Banks mening presiseres at prinsippene i dokumentene fra FN og OECD skal anvendes innenfor rammen av den overordnede målsettingen om å sikre fondets finansielle interesser. Dette tilsier en viss justering av utvalgets forslag til departementets retningslinjer for utøvelse av ei-errettigheter.»

Departementet er enig i Norges Banks forståelse av Graverutvalgets forslag. Det er bare der det er samsvar mellom finansielle hensyn og etiske hensyn, at Norges Bank skal fremme etiske hensyn gjennom eierskapsutøvelsen. Dette fremgår etter departementets mening klart av retningslinjene for eierskapsutøvelsen.

Graverutvalget legger opp til at Norges Bank skal fastsette nærmere retningslinjer for eierskapsutøvelsen innenfor rammen av de overordnede retningslinjene departementet fastsetter. Dette er en videreføring av dagens praksis. Departementet leg-

ger til grunn at Norges Bank løpende vil videreutvikle de operative retningslinjene innenfor disse rammene. Det synes også fornuftig å bygge opp virksomheten gradvis og bygge på de erfaringene en gjør seg. Norges Bank skriver i sin høringsuttalelse:

«Norges Bank vil videre legge vekt på at eierskapsutøvelsen kan baseres på et detaljert regelverk som presist definerer de kriterier som skal legges til grunn for den operative utøvelsen av eierskapet. Hovedstyret i Norges Bank vil derfor legge mye arbeid i utformingen av et slikt regelverk og i å utvikle det operative regelverket etter hvert som det vinnes erfaring.

Utvalget framhever utøvelse av stemmerett og dialog med selskapenes ledelse som aktuelle aktiviteter i eierskapsutøvelsen. Utvalget sier videre at Norges Bank vil «ha et ansvar for å gjøre retningslinjenes generelle forventninger kjent for bedriftene, og arbeide for at bedriftene har etablert interne rutiner og prosedyrer som viser at forventningene følges opp. Norges Bank kan likevel ikke være garantist for at alle bedrifter til enhver tid oppfyller de etiske krav eller forventninger som eventuelle retningslinjer fra Finansdepartementet spesifiserer» (kapittel 5.2.1). Norges Bank er enig i disse synspunktene.»

Departementet legger til grunn at Norges Bank vil benytte tilgjengelige virkemidler i eierskapsutøvelsen som å stemme på generalforsamlinger og å gå i dialog med selskaper der banken finner dette formålstjenelig. En viktig del av dette arbeidet er å publisere hva banken vil legge vekt på. Norges Bank må selv vurdere hvor mye ressurser som skal legges i eierskapsutøvelsen for å oppnå gode langsiktige finansielle resultater.

Det er i økende grad vanlig at investorer er i dialog med andre investorer som har en aktiv strategi for eierskapsutøvelse, og det er etablert flere uformelle kontaktfora for dette. I slike sammenhenger kan det komme opp forslag om at investorer skal innta en felles holdning overfor selskaper eller næringer. Graverutvalget legger vekt på at retningslinjene for eierskapsutøvelse utformes slik at de i stor grad er sammenfallende med andre bredt investerte og langsiktige kapitalforvalteres retningslinjer. Utvalget skriver i vedlegg 8:

«Dersom man ved eierskapsutøvelse går sammen med andre fond, vil påvirkningsmulighetene bli større. Innsatsen fra flere eiere vil ved allianser bli mer konsentrert. Det vil også gjøre de samlede signaler til foretakene klarere og dermed lettere å forholde seg til. Dette taler for at de prinsipper som Petroleumsfondet legger til grunn for sin eierskapsutøvelse, får best effekt dersom de er sammenfallende med de

prinsipper som andre store kapitalforvaltere legger til grunn.»

Departementet legger til grunn at Norges Bank vil være i dialog med andre investorer og ta stilling til om banken vil slutte seg til ulike felles initiativer eller ikke.

Departementet legger opp til at retningslinjene for eierskapsutøvelse også inneholder en henvisning til OECDs retningslinjer for eierskapsutøvelse. Dette kommer i tillegg til FNs Global Compact og OECDs retningslinjer for multinasjonale selskaper.

Graverutvalget peker på at det vil være krevende å måle resultatene av eierskapsutøvelse. Utvalget viser til at det for det første vil være vanskelig å påvise i hvilken grad en bedrifts handlinger skyldes egen eller andres påvirkning. For det andre vil det være umulig å gi et eksakt svar på hvordan bedriftens inntjening og aksjekurs ville ha vært om bedriften hadde handlet annerledes. Departementet er enig med Graverutvalget i at den beste evalueringen sannsynligvis er å stille krav om en grundig redegjørelse for eierstyringsaktiviteten, og foreta en kvalitativ vurdering av hvorvidt denne aktiviteten synes å være effektivt organisert og innrettet mot målet om å beskytte langsiktige aksjonærverdier.

Graverutvalget legger til grunn at en rapport om eierskapsutøvelse skal «inneholde informasjon om de retningslinjer som forvalteren trekker opp, hvordan disse har blitt fulgt opp, herunder hvordan det har blitt stemt på vegne av Petroleumsfondet på selskapers generalforsamling. Videre må det arbeides med et rapporteringssystem som sikrer at det blir gitt fyllestgjørende informasjon om Norges Banks dialog med selskaper, men uten at dette svekker mulighetene for å nå frem i dialogen med enkeltelskaper».

Det er store forskjeller knyttet til i hvilken grad forvaltere offentliggjør hvordan de har utøvd sine eierrettigheter. Noen forvaltere er svært åpne og rapporterer om sin virksomhet løpende, mens andre mener at man kan oppnå mer i eierskapsutøvelsen ved å rapportere først en tid etter at aktiviteten har funnet sted.

Finansdepartementet legger i samsvar med Graverutvalgets tilråding opp til at Norges Bank skal rapportere om eierskapsutøvelsen årlig. I Graverutvalgets forslag til retningslinjer var denne rapporteringen omtalt som «en særskilt rapport». Om rapporten skal være separat eller en del av den ordinære årsrapporten, er et spørsmål som Norges Bank bør stå fritt til å vurdere. Finansdepartementet legger foreløpig ikke opp til å stille detaljerte krav til form eller innhold i rapporten, men antar at

banken i sin vurdering av rapporteringen vil se hen til hva som er vanlig for andre forvaltere.

Finansdepartementet vil følge opp Norges Banks utøvelse av eierrettigheter på samme måte som departementet følger opp bankens øvrige forvaltning. Finansdepartementet benytter en ekstern rådgiver bl.a. til å vurdere bankens prestasjoner som kapitalforvalter. Departementet vil vurdere om også rapporteringen av eierskapsutøvelsen skal bli gjenstand for ekstern evaluering, men det kan være naturlig å la Norges Bank få noe tid på å utvikle rapporteringen før en slik evaluering finner sted.

4.2.3.2 *Negativ filtrering*

I samsvar med Graverutvalgets utredning legger departementet opp til å filtrere fondet for selskaper som selv eller gjennom enheter de kontrollerer produserer våpen som ved normal anvendelse bryter med grunnleggende humanitære prinsipper. I tillegg til våpentyper som det allerede er forbudt å bruke etter folkeretten, omfatter dette klasebomber og kjernevåpen. Det er bred enighet i Norge om at det er uetisk å bruke og å framstille slike våpen. Departementet legger i samsvar med utvalgets tilråding ikke opp til å utelukke produsenter av komponenter til våpen som også kan fylle andre, legitime formål. Ifølge utvalget vil det trolig være svært få selskaper som blir utelukket etter de foreslåtte kriteriene fordi slike våpen i svært liten grad produseres i børsnoterte selskaper.

Utvalget oppnådde ikke enighet i spørsmålet om negativ filtrering av tobakksindustrien. Da Bondevik I-regjeringen i 1998 foreslo å filtrere Petroleumsfondet for selskaper med produksjon av tobakk som sin hovedaktivitet, gikk et flertall i Stortinget imot dette. Det er i denne meldingen ikke foreslått å filtrere fondet for tobakksprodusenter. Tobakkselskaper kan likevel utelukkes under uttrekksmekanismen hvis det foreligger en uakseptabel risiko for grove brudd på etiske normer, jf. punkt 4.4. i retningslinjene for filtrering og uttrekk. En slik vurdering kan for eksempel knytte seg til uetisk praksis i framstilling eller markedsføring av tobakk.

Graverutvalget har også vurdert om fondet skal filtreres for selskaper som produserer våpen, ammunisjon med utarmet uran, genmodifisert mat, kjernekraft, kullkraft, petroleum og selskaper som benytter ozonødeleggende stoffer eller persistente organiske forbindelser eller som driver illegal hogst eller på annen måte truer det biologiske mangfoldet. Utvalget har ikke anbefalt å filtrere fondet for slik virksomhet. Flere høringsinstanser har tatt til orde for å filtrere fondet for flere av disse produktene, og også for pengespill og alkohol. Depar-

tementet deler Graverutvalgets oppfatning og vil ikke utvide listen over produkter som skal utelukkes fra Petroleumsfondet.

Utvalget skriver at negativ filtrering i utgangspunktet vil være rettet mot hele gruppen av selskaper fondet potensielt kan investeres i. Dette omfatter om lag 26 selskaper. Det er etter departementets vurdering neppe realistisk at en innenfor en rimelig ressursbruk skal kunne danne seg en detaljert oppfatning av hva alle disse selskapene produserer. Systematisk informasjon vil trolig bare være tilgjengelig for selskaper i de store aksjeindeksene, dvs. drøyt 2000 selskaper. For de øvrige selskapene vil en antakelig i større grad være henvist til å trekke seg ut av selskaper fondet faktisk er investert i etter en individuell vurdering.

4.2.3.3 Uttrekk

Graverutvalget mener at det bare er ved grove eller systematiske brudd på grunnleggende menneskerettighets- eller arbeidsrettsstandarder, alvorlig miljøskade, grov korrupsjon eller andre grove brudd på grunnleggende etiske normer at man bør vurdere uttrekk. Departementet er enig i dette.

Flere høringsinstanser har tatt til orde for å gjøre uttrekksmekanismen mer omfattende. Det er bl.a. foreslått å fjerne henvisningen til at bruddene på etiske normer skal være grove, alvorlige, systematiske osv. i retningslinjene for uttrekk. Finansdepartementet har bedt Petroleumsfondets folkerettsråd om å vurdere mulige konsekvenser av dette. Folkerettsrådet skriver blant annet i sitt svar:

«Folkerettsrådet vil påpeke at det å fjerne henvisningen til grove, alvorlige, systematiske osv. vil føre til et langt videre nedslagsfelt enn det Graverutvalget har lagt opp til. Meningen med ordlyden vil da bli at alle brudd på menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter, samtlige miljøskader og alle tilfeller av korrupsjon mv. vil kunne være omfattet av uttrekksregelen, uavhengig av hvor alvorlig hendelsen(e) har vært. Etter innstillingens ordlyd skal også risikoen for å medvirke til slike forhold vurderes. Vurderingstema for uttrekksmekanismen vil med de foreslåtte endringer bli svært omfattende. Ordningen vil antakelig kunne bli krevende å gjennomføre i praksis. For eksempel vil et selskaps manglende gjennomføring av innholdet i artikkel 7 (d) i FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, som sikrer alle arbeidstakere rett til betalt ferie og betaling på offentlige fridager, kunne føre til krav om uttrekk.»

Folkerettsrådet skriver videre:

«Folkerettsrådet er av den oppfatning at en ut-

trekksmekanisme som skal omfatte uttrekk på grunnlag av alvorlige folkerettslige og etiske normbrudd vil bidra til å skape oppmerksomhet rundt selskapers etiske profil og selskapers atferd rundt om i verden. Selv om Graverutvalgets primære begrunnelse for uttrekk er å unngå medvirkning til fortsatt klart uetisk opptreden, er det samtidig sannsynlig at uttrekk foretatt av det norske Petroleumsfond også vil kunne bidra til å skape oppmerksomhet rundt krittikkverdige forhold i enkelt-selskaper, bl.a. når det gjelder deres forhold til for eksempel menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter, miljø og korrupsjon. Etter Rådets mening vil en ordning som favner for vidt, kunne svekke denne signaleffekten av uttrekk. Skal Petroleumsfondet kunne trekkes ut av alle selskaper som har bidratt til eller medfører betydelig risiko for krenkelse av en hvilken som helst internasjonal rettslig eller etisk norm, vil ordningen med uttrekk lett kunne bli lite slagkraftig.»

Graverutvalget mener at eierskapsutøvelsen i mange tilfeller vil være et mer effektivt virkemiddel for å påvirke et selskaps adferd enn uttrekk, og at dette taler for snevre grenser for hvilke selskaper som vurderes for utelukkelse.

Departementet går ikke inn for en mer omfattende uttrekksmekanisme enn Graverutvalget foreslår. Både hensynet til forvaltningen av fondet, muligheten for å gjennomføre ordningen etter retningslinjene, påvirkningsmulighetene ved å forbli investert i selskaper og en sterkere signaleffekt ved å utelukke et fåtall selskaper trekker i retning av at bare grove brudd på etiske normer skal være grunnlag for uttrekk.

Flere høringsinstanser mener at både uttrekk og eierskapsutøvelse heller bør baseres på internasjonale konvensjoner enn på retningslinjene i Global Compact og OECDs retningslinjer for multinationale selskaper. Departementet viser til Graverutvalgets vurdering av at konvensjoner er rettet mot stater og ikke mot selskapers atferd. Konvensjonene er med enkelte unntak for lite konkrete som grunnlag for å utlede handlingsregler for selskaper.

Graverutvalget peker på at det i mange tilfeller vil foregå etiske normbrudd i selskaper som Petroleumsfondet ikke er direkte investert i, men som selskaper i porteføljen har en forbindelse til. Departementet er enig med Graverutvalget i at det er vanskelig å gi klare regler i slike tilfeller, men at det synes rimelig at selskaper en trekker seg ut av, må ha en betydelig innflytelse over de uetiske forholdene.

I tråd med utvalgets anbefaling legges det opp til å likebehandle selskapsobligasjoner og aksjer for filtrering og uttrekk. Det legges videre opp til at

statsobligasjoner eller obligasjoner utstedt av internasjonale organisasjoner ikke utelukkes på etisk grunnlag med mindre disse er omfattet av internasjonale sanksjoner.

4.2.3.4 *Petroleumsfondets etiske råd*

Departementet legger i tråd med Graverutvalgets forslag opp til at det ved kgl. res. opprettes et etisk råd med fem medlemmer. Rådet skal gi Finansdepartementet råd om konkrete selskaper bør utelukkes fra Petroleumsfondet i henhold til de etiske retningslinjene. Mange høringsinstanser har understreket at rådet må være bredt sammensatt. Departementet er enig i dette.

Det legges opp til at rådet på eget initiativ eller etter anmodning fra Finansdepartementet skal ta opp til vurdering om konkrete investeringer bør utelukkes i henhold til retningslinjene for filtrering og uttrekk, jf. retningslinjenes punkt 4.4. Rådet gir også tilrådning om hvorvidt en investering kan være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser etter anmodning fra Finansdepartementet. Dette er en videreføring av dagens uttrekksmekanisme. Rådet skal rutinemessig vurdere om grunnlaget for utelukkelse fortsatt er til stede. Departementet mener at rådet bør ha som oppgave å lage et system for å kartlegge om selskapers virksomhet er i strid med de etiske retningslinjene. Det vil være naturlig om rådet benytter seg av tilgjengelige konsulenttjenester på området, men det er viktig at rådet selv har kompetanse til å vurdere de opplysningene som framkommer. Rådet avgir årlig rapport om sin virksomhet til Finansdepartementet.

Graverutvalget legger opp til at Finansdepartementet beslutter hvilke selskaper som skal utelukkes fra Petroleumsfondet. Finansdepartementet vil blant annet basere sin beslutning på rådets vurdering, men også ta hensyn til Norges Banks vurdering av om eierskapsutøvelse kan redusere risikoen for grovt uetiske forhold.

Selskaper som berøres, skal få anledning til å uttale seg om grunnlaget for en beslutning om filtrering eller uttrekk. I tråd med Graverutvalgets anbefaling legges det opp til at Norges Bank som eier av verdipapirene forestår kontakten med selskapene. Norges Bank skal, som i dag, bistå rådet med å framskaffe opplysninger om selskapsstrukturer for at rådet skal kunne vurdere hvilke eierposter som kan innebære medvirkning til grovt uetiske forhold.

Graverutvalget mener at rådets tilrådninger og departementets beslutninger skal være offentlige, men at departementet kan utsette tidspunktet for offentliggjøring dersom det anses nødvendig for en

finansielt forsvarlig gjennomføring av et nedslag. Departementet er enig i dette.

4.2.3.5 *Økonomiske og administrative konsekvenser*

Finansdepartementet står formelt som eier av Petroleumsfondet og har ansvaret for de overordnede retningslinjene for forvaltningen av fondet. Disse retningslinjene er forankret i Stortinget. Norges Bank forvalter fondet i henhold til de retningslinjene departementet fastsetter. Det er et klart skille mellom de beslutningene departementet tar som eier og de beslutningene Norges Bank tar som forvalter av fondet. Norges Bank vurderes på grunnlag av de resultatene som er oppnådd innenfor retningslinjene som er trukket opp av departementet. Det er derfor en klar og hensiktsmessig fordeling av ansvar mellom departementet og banken. Det er en styrke ved Graverutvalgets forslag at det lar seg gjennomføre innenfor denne arbeidsdelingen. Det medfører således ikke vesentlige administrative konsekvenser å innføre etiske retningslinjer for Petroleumsfondet i samsvar med utvalgets forslag.

Når det gjelder økonomiske konsekvenser, legger departementet til grunn at kostnadene ved å utelukke selskaper fra Petroleumsfondet i et begrenset omfang er beskjedne. Departementet baserer blant annet sin vurdering på utredningen av økonomiprofessorene Thore Johnsen og Ole Gjølberg som fulgte som vedlegg 11 til utvalgets rapport. Videre har Norges Bank vurdert spørsmålet i sin høringsuttalelse. Norges Bank skriver:

«De økonomiske og administrative konsekvensene av de tre virkemidler utvalget foreslår vil særlig avhenge av hvor omfattende bruken av negativ filtrering og uttrekk blir. Norges Bank er enig med utvalget i at «når konsekvensene av etiske standpunkter blir mer omfattende slik at det er mulig på et sikkert grunnlag å påvise en direkte kostnad, må man vurdere om det finnes bedre måter å nå sine etiske mål på enn gjennom å ta en økonomisk belastning på Petroleumsfondet». (Fra avsnitt 5.5.1) Omfattende bruk av negativ filtrering og uttrekk kan etter Norges Banks oppfatning generelt medføre betydelige kostnader i form av lavere forventet avkastning eller høyere markedsrisiko, og i form av mindre oversiktighet ved vurdering av forvaltningen. Dette er kostnader som utvalget i liten grad har gått inn på. Norges Bank vil understreke at disse kostnadene kan bli langt høyere enn de direkte kostnadene til drift av Etik- og folkerettsrådet, vedlikehold av referanseportefølje og kontroll med at ingen forvaltere investerer i selskaper utenfor investeringsuniverset.»

Boks 4.2 Etske retningslinjer for Statens petroleumsfond

1 Grunnlag

De etiske retningslinjene for Statens petroleumsfond bygger på to grunnlag:

- Petroleumsfondet 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, noe som er avhengig av en 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 krenkelser av grunnleggende humanitære prinsipper, grove krenkelser av menneskerettighetene, grov korrupsjon eller alvorlige miljødeleggelser.

2 Virkemidler

Det etiske grunnlaget for Petroleumsfondet skal fremmes gjennom følgende tre virkemidler:

- Eierskapsutøvelse for å fremme langsiktig finansiell avkastning basert på FNs Global Compact og OECDs retningslinjer for eierskapsutøvelse og for multinasjonale selskaper
- Negativ filtrering fra investeringsuniverset av selskaper som selv eller gjennom enheter de kontrollerer produserer våpen som ved normal anvendelse bryter med grunnleggende humanitære prinsipper
- Uttrekk av selskaper fra investeringsuniverset der det anses å være en uakseptabel risiko for å medvirke til:
 - Grove eller systematiske krenkelser av menneskerettighetene som for eksempel drap, tortur, frihetsberøvelse, tvangsarbeid, de verste former for barnarbeid og annen utbytting av barn
 - Alvorlige krenkelser av individers rettigheter i krig eller konfliktsituasjoner
 - Alvorlig miljøskade
 - Grov korrupsjon
 - Andre særlig grove brudd på grunnleggende etiske normer

3 Eierskapsutøvelse

3.1

Det overordnede målet for Norges Banks utøvelse av eierrettigheter for Statens petroleumsfond er å sikre fondets finansielle interesser. Utøvelsen av eierrettighetene skal bygge på at fondet har en lang tidshorison for sine investeringer, og at investeringene er bredt plassert i de markedene som inngår i investeringsuniverset. Eierskapsutøvelsen skal i hovedsak baseres på FNs Global Compact og OECDs retningslinjer for eierskapsutøvelse og for multinasjonale selskaper. Det skal framgå av Norges Banks interne retningslinjer for utøvelse av eierrettighetene hvordan disse prinsippene integreres i eierskapsutøvelsen.

3.2

Norges Bank skal i forbindelse med sin regulære årsrapportering redegjøre for sin utøvelse av eierrettigheter. Det skal gjøres rede for hvordan banken har opptrådt som eierrepresentant – herunder hva som er gjort for å ivareta de spesielle interessene knyttet til langsiktighet og bredde i investeringsomfang i henhold til punkt 3.1.

3.3

Norges Bank kan delegere utøvelsen av eierrettigheter i samsvar med disse retningslinjene til eksterne forvaltere.

Boks 4.2 forts.

4 Filtrering og uttrekk

4.1

Finansdepartementet treffer beslutning om negativ filtrering og uttrekk av selskaper fra investeringsmulighetene etter tilrådning fra Petroleumsfondets etiske råd. Tilrådingene og beslutningene er offentlige. Departementet kan i særlige tilfeller utsette tidspunktet for offentliggjøring dersom det anses nødvendig for en finansielt forsvarlig gjennomføring av uttrekk av selskapet.

4.2

Petroleumsfondets etiske råd består av fem medlemmer. Rådet har sitt eget sekretariat. Rådet avgir årlig rapport om sin virksomhet til Finansdepartementet.

4.3

Rådet gir tilrådning om hvorvidt en investering kan være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser etter anmodning fra Finansdepartementet.

4.4

Rådet gir tilrådning om negativ filtrering av et eller flere selskaper på grunnlag av produksjon av våpen som ved normal anvendelse bryter med grunnleggende humanitære prinsipper. Rådet gir tilrådning om å trekke et eller flere selskaper ut av investeringsuniverset på grunn av handlinger eller unnlater som innebærer en uakseptabel risiko for at fondet medvirker til:

- Grove eller systematiske krenkelser av menneskerettighetene som for eksempel drap, tortur, frihetsberøvelse, tvangsarbeid, de verste former for barnarbeid og annen utbytting av barn
- Alvorlige krenkelser av individers rettigheter i krig eller konfliktsituasjoner
- Alvorlig miljøskade
- Grov korrupsjon
- Andre særlig grove brudd på grunnleggende etiske normer

Rådet tar opp saker under dette punkt på eget initiativ eller etter anmodning fra Finansdepartementet.

4.5

Rådet innhenter nødvendig informasjon på fritt grunnlag og sørger for at saken er så godt belyst som mulig før tilrådning om uttrekk eller utelukkelse fra investeringsuniverset gis. Rådet kan be Norges Bank om opplysninger om hvordan konkrete selskaper er håndtert i eierskapsutøvelsen. Henvendelse til vedkommende selskap skal skje gjennom Norges Bank. Vurderer rådet å tilrå uttrekk, skal utkast til tilrådning, sammen med grunnlaget for den, forelegges selskapet til uttalelse.

4.6

Rådet skal rutinemessig vurdere om grunnlaget for utelukkelse fortsatt er til stede og kan på bakgrunn av ny informasjon anbefale Finansdepartementet at en beslutning om utelukkelse oppheves.

4.7

De avgjørelser Finansdepartementet fatter i forbindelse med tilrådning fra rådet, skal umiddelbart meddeles Norges Bank. Finansdepartementet kan be Norges Bank meddele de berørte selskaper hvilken avgjørelse departementet har fattet og begrunnelsen for avgjørelsen.

Departementet legger til grunn at uttrekk og filtrering av selskaper i utgangspunktet kan føre til høyere risiko for tap i Petroleumsfondet. Fondets investeringer er spredt på et stort antall selskaper

for at utviklingen i enkeltelskaper ikke skal ha stor innvirkning på Petroleumsfondets avkastning. Jo flere selskaper fondet er investert i, jo mindre rolle spiller utviklingen i enkeltelskaper for fondets av-

kastning. Uttrekk og filtrering kan også føre til reduserte muligheter til aktiv posisjonstaking. En del av Petroleumsfondet investeres i dag med sikte på å velge ut aksjer og obligasjoner som vil gi bedre avkastning enn gjennomsnittet ved såkalt aktiv forvaltning. Det er en fordel for den aktive forvaltningen at man kan velge mellom flest mulig investeringsmuligheter. Effekten på samlet risiko og avkastning kan imidlertid ikke forventes å være særlig stor hvis det er relativt få selskaper som utelukkes. Hvis antallet selskaper øker, og særlig hvis hele bransjer utelukkes fra fondets investeringsmuligheter, vil de økonomiske konsekvensene kunne øke.

Graverutvalget anslår at et det etiske rådet bør ha et årlig budsjett på 4–6 mill. kroner som dekkes over statsbudsjettet. Dette omfatter bl.a. kostnader til ev. eksterne tjenester ved negativ filtrering og sekretariatsfunksjoner som det etiske rådet i samråd med departementet forestår organiseringen av. I tillegg vil det påløpe enkelte direkte kostnader i Norges Bank for å tilpasse indeksdata fordi selskaper som utelukkes, også utelukkes fra referanseporteføljen. Norges Banks kostnader trekkes direkte av Petroleumsfondet.

Norges Banks kostnader ved eierskapsutøvelsen er en del av kostnadene ved å forvalte Petroleumsfondet. Formålet med eierskapsutøvelsen er å ivareta fondets finansielle interesser, og over tid vil derfor en slik eierskapsutøvelse ikke representere noen nettokostnad for fondet.

4.2.3.6 Retningslinjer

Finansdepartementet legger i denne meldingen opp til å etablere etiske retningslinjer som i det alt vesentlige vil være identiske med Graverutvalgets forslag, jf. boks 4.2. Departementet tar sikte på å fastsette ny forskrift for forvaltning av Statens petroleumsfond etter at Stortinget har behandlet saken. De etiske retningslinjene vil bli fastsatt med hjemmel i denne forskriften. Deretter må det etiske rådet etableres, og Norges Bank må fastsette interne retningslinjer for eierskapsutøvelsen. Det vil være naturlig å vurdere de etiske retningslinjene etter noe tid i lys av erfaringene en da har gjort seg.

4.3 Evaluering av Miljøfondet

4.3.1 Innledning

Miljøfondet ble opprettet 1. januar 2001. Fondet er en del av Statens petroleumsfond og forvaltes av Norges Bank. De første midlene, tilsvarende 1 mrd. kroner, ble tilført fondet 31. januar 2001. Miljøfon-

det ble tilført ytterligere 1 mrd. kroner etter at regjeringen Bondevik II tiltrådte høsten 2001. Ved utgangen av 2003 var Miljøfondets verdi 1,5 mrd. kroner.

Ved opprettelsen ble det lagt til grunn at fondet skulle evalueres etter tre år. I forbindelse med opprettelsen av fondet skrev Stortingets finanskomité i sin innstilling at:

«En slik prøveordning vil kunne gi mer innsikt i hvorvidt finansiell forvaltning etter slike retningslinjer gir ulik avkastning og hvilke miljøeffekter som kan oppnås av denne form for plassering.»

I Nasjonalbudsjettet 2003 varslet Regjeringen at evalueringen av Miljøfondet ville bli påbegynt allerede i 2003, for at Miljøfondet skulle kunne ses i sammenheng med oppfølgingen av Graverutvalget.

Stortinget har ved flere anledninger diskutert om det bør innføres særskilte etiske retningslinjer for Petroleumsfondets investeringer. Regjeringen Bondevik I foreslo i Revidert nasjonalbudsjett 1999:

- å forvalte en mindre del av fondet etter særskilte miljøkriterier
- å benytte stemmerettighetene knyttet til fondets aksjer, for å fremme hensynet til menneskerettigheter og miljø
- å forby fondet å investere i selskaper som har produksjon av tobakksprodukter som sin hovedaktivitet.

Av disse forslagene fikk bare etablering av Miljøfondet tilslutning i Stortinget.

Regjeringen foreslår nå etiske retningslinjer for hele Petroleumsfondet, jf. avsnitt 4.2 i denne meldingen. Dette innebærer at man på nytt har vurdert ulike sider ved etiske forhold knyttet til Petroleumsfondet, herunder også bruk av stemmerettigheter og hvilke investeringsmuligheter som skal være utelukket fra fondet. Evalueringen av Miljøfondet må ses i en slik helhetlig sammenheng. Videre har en lagt vekt på å vurdere hvorvidt Miljøfondet har oppfylt det formålet som lå til grunn for at det ble opprettet. I Revidert nasjonalbudsjett 1999 sto det bl.a. følgende om dette:

«Regjeringen legger vekt på at en ved å stille krav til investeringene vil kunne virke som en pådriver når det gjelder å bidra til forbedring av den offentlig tilgjengelige informasjon om miljøforhold ved enkeltsekskapers virksomhet, blant annet gjennom å gi oppdrag til de fagmiljøene som har spesialisert seg på dette. Dessuten vil slike tiltak være et signal til omverdenen om at en tar slike problemer på alvor. Dette gir håp om at andre investorer etter hvert vil stille til-

svarende krav til sine investeringer, noe som forsterker effekten av de retningslinjene som er valgt for Petroleumsfondet.»

Norges Bank har på oppdrag fra Finansdepartementet evaluert de økonomiske resultatene. Norges Banks brev av 5. februar 2004 med vurdering av miljøkriterienes innvirkning på avkastning, risiko og kostnader er omtalt i avsnitt 4.3.3. Evalueringen av de miljømessige resultatene følger i avsnitt 4.3.4. Denne evalueringen er foretatt i fellesskap av Miljøverndepartementet og Finansdepartementet. Evalueringen er basert på tilgjengelig litteratur om virkningen av denne typen fond, samt på rapporter fra Miljøfondets informasjonsleverandør og møter med organisasjoner, bedrifter og personer som antas å ha kvalifiserte oppfatninger om Miljøfondet eller tilsvarende investeringer. En samlet vurdering følger i avsnitt 4.3.5.

4.3.2 Beskrivelse av Miljøfondet

Miljøfondets investeringsretningslinjer avviker fra Petroleumsfondets retningslinjer. Det er to viktige avvik:

- Miljøfondet skal kun plasseres i egenkapitalinstrumenter, hvilket i hovedsak vil si aksjer.
- Miljøfondet skal kun investeres i selskaper som tilfredsstillter nærmere fastsatte miljøkriterier.

I tillegg er det enkelte, mindre avvik mellom landlisten for Miljøfondet og Petroleumsfondet. Miljøfondet skal utelukkende investeres i egenkapitalinstrumenter notert på børser i følgende land/områder:

- Europa: Belgia, Danmark, Finland, Frankrike, Hellas, Irland, Italia, Nederland, Portugal, Spania, Storbritannia, Sveits, Sverige, Tyskland og Østerrike
- Amerika: Canada og USA
- Asia og Oseania: Australia, Hong Kong, Japan, New Zealand og Singapore

Regionfordelingen i Miljøfondets referanseportefølje var opprinnelig 50 pst. i Europa, 30 pst. i Nord-Amerika og 20 pst. i Asia/Oseania. Landvektene innenfor hver region bestemmes av markedsverdien til de bedriftene som oppfyller kriteriene. Regionvektene i Miljøfondet rebalanseres ikke, men flyter med utviklingen i relativ markedsverdi mellom regionene.

Miljøfondet kan investeres i de selskapene i FTSE-indeksene for de overnevnte land som oppfyller nærmere definerte miljøkrav. Det britiske konsultantselskapet Ethical Investment Research Servi-

ce (EIRIS) identifiserer disse selskapene på oppdrag fra Finansdepartementet. Selskaper i næringer som etter EIRIS' vurdering har liten negativ innvirkning på miljøet, inkluderes automatisk i fondet. Selskaper i næringer som etter EIRIS' vurdering har større negativ innvirkning på miljøet, må ha en miljørapport eller et miljøstyringssystem som EIRIS minst gir karakteren god.

EIRIS vurderer miljørapporter etter ti kriterier. For at en miljørapport skal få karakteren god, må den gjøre rede for grunnleggende miljøpolitikk, hvordan selskapet påvirker miljøet, kvantitative data som for eksempel energibruk, materialbruk, vannbruk, utslipp osv., og i hvilken grad selskapet oppfyller sine miljømålsettinger. Miljørapporten må også være uavhengig verifisert. I tillegg blir rapportene vurdert etter kriterier om beskrivelse av miljøstyringssystemet, overtredelser (miljøbøter, ulykker, osv.), økonomiske konsekvenser av miljøpolitikken som f.eks. opprydningskostnader, dialog med interessegrupper og dekning av bærekraftig utvikling.

I tillegg til sertifiseringssystemene ISO 14001 og EMAS vurderer EIRIS selskapers egendefinerte miljøstyringssystemer. Det er som oftest det enkelte produksjonssted som blir vurdert, og ikke hele selskapsgrupper. Dersom et selskap har ISO 14001 eller EMAS sertifisering, må minst 33 pst. av virksomheten være omfattet for at et selskap skal bli inkludert i Miljøfondet. For selskaper med egendefinerte miljøstyringssystemer har EIRIS ni kriterier som systemet ideelt sett skal oppfylle. Hvis bare fem av disse er oppfylt, må 66 pst. av virksomheten være omfattet for at selskapet skal bli inkludert. Hvis seks kriterier er oppfylt, godtas selskaper der minst 33 pst. av virksomheten er omfattet. Det er obligatorisk å fastsette målsettinger på alle nøkkelområder.

Selskaper i næringer som etter EIRIS' vurdering har liten negativ innvirkning på miljøet, og som derfor uten nærmere vurdering er med i investeringsuniverset for Miljøfondet, utgjør om lag 60 pst. av markedsverdien i FTSE-indeksen. Dette gjelder for eksempel selskaper i næringene finansielle tjenester og informasjonsteknologi. De resterende 40 pst. av selskapene vurderes individuelt etter miljøkriteriene. Av disse er om lag halvparten inkludert i fondets referanseindeks. Miljøfondets referanseindeks inneholder dermed om lag 80 pst. av markedsverdien i FTSE-indeksene for landene der fondet er investert.

Miljøfondet er et eksempel på positiv utvelgelse med egne kriterier og en «skreddersydd» referanseindeks. Kriteriene for Miljøfondets referanseindeks er fastsatt av Finansdepartementet.

En kan i prinsippet også foreta positiv utvelgelse ved å investere etter såkalte etiske aksjeindekser. De meste kjente slike standardiserte indekser er Dow Jones Sustainability Group Index (DJSI) og FTSE4Good. Disse inkluderer en vesentlig lavere andel av markedsverdien enn Miljøfondets referanseindeks. DJSI inneholder om lag 10 pst. av de beste selskapene i hver næringsgruppe i Dow Jones-indeksen basert på både etiske og mer tradisjonelt anerkjente forretningsmessige kriterier. Næringsgrupper hvor samtlige bedrifter anses som svært dårlige, blir ekskludert. Siktemålet er samtidig at om lag 20 pst. av markedsverdien i verdensindeksen skal være inkludert. Ved utgangen av 2003 inkluderte DJSI om lag 30 pst. av markedsverdien i Dow Jones-indeksen. FTSE4Good-indeksen inkluderer om lag 50 pst. av markedsverdien i FTSE-indeksen og er konstruert ved hjelp av både positiv og negativ utvelgelse av selskaper.

Ved utgangen av 2003 var det på verdensbasis investert om lag 2,5 mrd. euro etter DJSI og om lag 1,2 mrd. euro etter FTSE4Good. Dette er svært lite sett i forhold til hva som investeres etter andre indekser.

4.3.3 Evaluering av økonomiske og miljømessige resultater

4.3.3.1 Økonomiske resultater

Norges Bank har evaluert Miljøfondets økonomiske resultater. I brev av 5. februar 2004 om resultatene av evalueringen viser Norges Bank til at akkumulert avkastning i Miljøfondet fra og med februar 2001 til og med desember 2003 har vært på -25,28 pst. målt i referanseporteføljens valutakurv. Målt i norske kroner har akkumulert avkastning vært -33,96 pst. Det er bare små avvik mellom avkastningen i den faktiske porteføljen og referanseporteføljen fordi Miljøfondet forvaltes som en indeksportefølje.

Norges Bank skriver at:

«Et sentralt element i evalueringen vil være å undersøke hvilke konsekvenser bruk av miljøkriterier har for avkastningen til Miljøfondet. En slik evaluering kan imidlertid ikke gjøres ved å sammenligne avkastningen til Petroleumsfondet og Miljøfondet. Det er flere grunner til det. For det første er Miljøfondet bare investert i aksjer, mens Petroleumsfondet er investert i både obligasjoner og aksjer. For det andre er ikke Miljøfondet investert i alle de landene som Petroleumsfondet har aksjeinvesteringer i. For det tredje er det ulikheter både i valg av regionsinndeling og rebalanseringsprinsipp (Miljøfondets regionvekter rebalanseres ikke). For

det fjerde er avkastningen til de to fondene påvirket av de avvik forvalterne velger å gjøre fra de respektive referanseporteføljene. Miljøfondet forvaltes som en indeksportefølje med små avvik fra referanseindeksen, mens avvikene, og muligheten til å gjøre avvik, er større for Petroleumsfondet.

Dette betyr at en meningsfylt evaluering av miljøkriteriene bør baseres på å sammenligne avkastningen til Miljøfondets referanseportefølje med avkastningen til Petroleumsfondets aksjerreferanseportefølje innenfor samme land.»

Ifølge Norges Banks beregninger er akkumulert avkastning av Miljøfondets referanseportefølje siden 2001 om lag 2,2 prosentpoeng lavere enn avkastningen på referanseporteføljen til Petroleumsfondets ordinære aksjeportefølje målt i norske kroner. Hvis avkastningen på den ordinære aksjeporteføljen beregnes på grunnlag av landvekter som i Miljøfondet, blir forskjellen redusert til 2,0 prosentpoeng.

En del av avkastningsforskjellene mellom Miljøfondet og Petroleumsfondets ordinære aksjeportefølje skyldes forskjeller i sektorsammensetning. Norges Banks beregninger viser at miljøkriteriene fører til forholdsvis store avvik i sektorvektene for USA og Canada, mens de bare gir små utslag på sektorvektene i Storbritannia og Japan. Norges Bank viser til at miljøanalyser og miljørapportering generelt er mest utbredt i USA, Canada og Storbritannia (og andre europeiske land), men forekommer sjeldnere i asiatiske land. Norges Bank skriver:

«Som ventet viser Miljøfondet overvekt innen finansielle tjenester (særlig i Canada) og informasjonsteknologi, hvor alle bedrifter automatisk oppfyller miljøkriteriene. Sektorene råvarer (særlig for Canada), ikke-konjunkturfølsomme varer og generell industri (i USA) er mest undervektet. Det har sammenheng med at miljøkriteriene anvendes mest i de næringene hvor miljøproblemene antas å være størst.»

Sektoravvik kan i prinsippet føre til både høyere og lavere avkastning på miljøindeksen. Teknologiaksjer har vært overvektet i miljøindeksen, og de har gjort det betydelig svakere enn gjennomsnittet for alle sektorer i den perioden Miljøfondet har eksistert. Dette har svekket avkastningen for Miljøfondet sammenliknet med referanseindeksen for Petroleumsfondets aksjeportefølje. Norges Bank skriver:

«Dette er tydelig for USA, hvor det også trekker i negativ retning at ikke-konjunkturfølsomme varer som har vist bedre avkastning enn gjennomsnittet for alle sektorer, er undervektet.

Overvekten innen finansielle tjenester drar imidlertid i motsatt retning siden denne sektoren har vist bedre avkastning enn gjennomsnittet.»

Norges Bank har også vurdert risikoen i Miljøfondet i forhold til risikoen i en motsvarende del av Petroleumsfondets aksjeportefølje. Risikoforskjellen mellom porteføljene avhenger bl.a. av hvor mange bedrifter som utelukkes fra Miljøfondet, og hvor store disse er. Det er også av betydning for risikoen hvordan næringssammensetningen endres når miljøkriterier brukes til å ekskludere bedrifter. Ifølge Norges Banks beregninger har avkastningen på Miljøfondets referanseportefølje fra januar 2002 og ut desember 2003 målt i norske kroner hatt et annualisert standardavvik på 21,1 pst. I samme periode har avkastningen på Petroleumsfondets ordinære referanseindeks for aksjer hatt et annualisert standardavvik på 20,9 pst. Avkastningen på Petroleumsfondets ordinære referanseindeks for aksjer med Miljøfondets landvekter har hatt et annualisert standardavvik på 20,6 pst. Miljøfondet har dermed hatt noe høyere risiko enn en sammenliknbar portefølje uten miljøkriterier.

Om forvaltnings- og transaksjonskostnadene skriver Norges Bank:

«Miljøfondet gjør forvaltningen av Petroleumsfondet mer kompleks. Miljøfondet må forvaltes som en separat portefølje parallelt med de andre midlene Norges Bank forvalter. Det har vært nødvendig å opprette en egen depotkonto for oppgjør, regnskap og avkastningsmåling. Som følge av at referanseindeksen er skreddersydd ned på enkelt-selskapsnivå, kan man ikke direkte benytte de samme leveransene fra indeksforvalter som for de andre porteføljene Norges Bank forvalter. Samlede kostnader til eksterne tjenesteleverandører for depot, oppgjør, regnskap, avkastningsmåling og vedlikehold av referanseindeks har vært på 5,3 millioner kroner siden etableringen av Miljøfondet og til og med utgangen av oktober 2003. En stor andel av kostnadene i støtte- og oppgjørsfunksjonene drar nytte av stordriftsfordeler, men med en mer kompleks struktur vil en ikke i samme grad kunne dra nytte av disse kostnadsfordelene. Miljøfondet utgjør en svært liten andel av de samlede midlene som forvaltes i Petroleumsfondet, men kostnadene utgjør en større andel enn størrelsen tilsier.»

Norges Bank gir følgende samlede vurdering av de økonomiske resultatene med forvaltningen av Miljøfondet:

«Den akkumulerte avkastningen på Miljøfondets referanseportefølje fra etableringen av fon-

det og til og med desember 2003 er lavere enn den akkumulerte avkastningen på Petroleumsfondets ordinære referanseportefølje for aksjer i samme periode. Noe av denne forskjellen skyldes avvik i landvekter, men det meste kan tilskrives en kombinasjon av ulik fordeling på sektorer innen det enkelte land og ulik sammensetning av bedrifter innen den enkelte sektor. Risikoen i miljøreferansen har vært marginalt høyere enn risikoen i den ordinære aksjereferansen. (...) Etableringen av en særskilt portefølje i Petroleumsfondet som forvaltes etter miljøkriterier, har medført ekstra forvaltnings- og transaksjonskostnader i Petroleumsfondet.»

Norges Bank advarer mot å legge for mye i resultatene av evalueringen:

«Datagrunnlaget fra Miljøfondets første år er for mangelfullt til at vi kan gjøre en detaljert evaluering av avkastning og risiko over hele fondets levetid. Selv om en hadde tre år med komplette data ville en imidlertid ikke kunne vente at forskjellene som avdekket ville være utsagnskraftige (...). En vet ikke hvor representativ den perioden vi har bak oss vil være for fremtidige perioder. Resultatene så langt gir ikke grunnlag for å si at anvendelsen av miljøkriterier i seg selv har særlig virkning på forventet avkastning og risiko, men de skaper forskjeller i sektor- og landfordeling som i sin tur kan ha konsekvenser for avkastning og risiko.»

Dette er i samsvar med de vurderinger som ble gjort i forkant av etablering av Miljøfondet.

En har ikke kjennskap til økonomiske analyser av fond som direkte kan sammenlignes med Miljøfondet. Ole Gjølberg og Thore Johnsen har evaluert litteratur som analyserer såkalte SRI-investeringer (Social Responsible Investments) i sin rapport: «Evaluering av etisk forvaltning: metode, resultat og kostnader», vedlegg 11 i Graverutvalgets utredning. Gjølberg og Johnsen peker på at konklusjonen vedrørende SRI-resultater ofte avhenger av valg av periode og hvilke fond eller indekser undersøkelsen tar for seg. Litteraturen fra 1990-tallet tyder på at SRI over «normale» konjunktursyklus og i oppgangsperioder ikke trenger å bety vesentlige resultatavvik sammenlignet med investeringer uten valgrestriksjoner. Imidlertid finner Gjølberg og Johnsen at det ikke er symmetri i forholdet mellom SRI-tap i nedgangstider og SRI-gevinst i oppgangs- eller normalperioder. Tapene i nedgangs- og omstillingsperioder kan lett bli vesentlig større enn eventuelle meravkastninger i oppgangs- eller normalperioder. I oppgangsperioder vil man ofte oppleve forholdsvis lik positiv utvikling på tvers av relativt ulike porteføljer. En nedgangsfase kan på den

annen side gi større ulikheter i avkastningen mellom bransjer, land og selskaper enn hva som har vært vanlig i en normalperiode.

Gjølberg og Johnsen mener på denne bakgrunn at det å legge spesielle restriksjoner på porteføljesammensetningen lett vil innebære at man oppnår lavere avkastning enn ved å investere uten restriksjoner fordi man ofte vil øke sannsynligheten for å få med selskaper, land eller bransjer som opplever store tap. De skriver videre at det er grunn til å forvente at denne typen asymmetri mellom porteføljer med og uten restriksjoner vil eksistere på sikt. Det kan således i selekterte fond lett eksistere en risiko som ikke synes i en normalsituasjon og som dermed ikke prises. I så fall vil slike fond oppnå en tilnærmet normal avkastning i normale situasjoner, mens man ikke får betalt for den risikoen som synliggjøres i en unormal situasjon.

Gjølberg og Johnsen oppsummerer slik:

«Dersom en fondsforvalter pålegges SRI-restriksjoner av fondets eiere, bør alle parter være inneforstått med at det kan være en signifikant nedsiderisiko forbundet med et slikt pålegg. Størrelsen vil avhenge av hvor sterke restriksjonene på utvalgsrommet vil være.»

4.3.3.2 Miljømessige resultater

Evalueringen av Miljøfondets miljømessige resultater har tatt utgangspunkt i målene for Miljøfondet slik de ble definert ved oppstart. Siktemålet med Miljøfondet var at det skulle bidra til forbedring av den offentlig tilgjengelige informasjon om miljøforhold ved enkeltsekskapers virksomhet og påvirke andre investorer til å stille tilsvarende krav til sine investeringer. Evalueringen søker videre å kartlegge om selskaper blir påvirket av at finansielle investorer krever miljøinformasjon, om miljørapportering og sertifisering er gode indikatorer for miljøprestasjon og hvorvidt det betyr noe for selskapene at Miljøfondet investeres etter et separat sett med kriterier, og ikke etter en ekstern indeks (for eksempel DJSI eller FTSE4Good).

Det er betydelige metodiske problemer forbundet med en måling av miljømessige resultater. I tillegg har Miljøfondet bare virket i tre år, slik at eventuelle langsiktige effekter ennå ikke kan etterspores. Vurderingen er basert på møter med og to rapporter fra Miljøfondets informasjonsleverandør, EIRIS¹. I tillegg har det vært avholdt møter med andre virksomheter, organisasjoner og personer

som har hatt kvalifiserte oppfatninger om Miljøfondet eller effekter av tilsvarende investeringer. Det er blitt avholdt møter med:

- Leverandøren av utsilingsdata til Dow Jones Sustainability Index.
- Storebrand kapitalforvaltning som er en stor aktør innen etisk fondsforvaltning i Norge.
- Forskere ved Handelshøyskolen BI og i Statistisk sentralbyrå som har arbeidet med analyser av hva som påvirker bedriftenes etiske vurderinger, samt en konsulent som har arbeidet med etisk fondsforvaltning i en årrekke.
- Organisasjonen GRIP som er en stiftelse for bærekraftig produksjon og forbruk opprettet av Miljøverndepartementet.
- Representanter for selskapene Norsk Hydro og Statoil, som begge er inkludert i FTSE4Good og DJSI. Disse to selskapene inngår i analysene hos de fleste analyseselskapene som driver med etiske investeringer.
- Representanter for Framtiden i Våre Hender, Bellona og Naturvernforbundet.

Miljøfondets informasjonsleverandør, EIRIS, mener at Miljøfondet indirekte har påvirket andre investorer til å stille tilsvarende krav til sine investeringer. EIRIS viser til at Finansdepartementets krav om globale data førte til at EIRIS senere kunne levere globale miljødata til FTSE-indeksene. EIRIS' miljøkriterier danner utgangspunktet for den etiske indeksen FTSE4Good. EIRIS mener også at Miljøfondet har bidratt til økt oppmerksomhet om forretningsmessig samfunnsansvar.

Andre mener at Miljøfondet ikke har hatt noen effekt når det gjelder å påvirke andre investorer til å stille tilsvarende krav til sine investeringer.

EIRIS mener også at Miljøfondet har bidratt til forbedring av offentlig tilgjengelig informasjon om miljøforhold ved enkeltsekskapers virksomhet. De peker igjen på at Finansdepartementet gjennom å stille krav om global dekning fikk EIRIS til å utvide sin analyse til å omfatte flere land. EIRIS peker videre på betydningen av at de kan bruke navnet til Petroleumsfondet for å få tyngde bak sine forespørsler om miljøinformasjon fra selskaper.

Andre mener at Miljøfondet i seg selv ikke har hatt effekt på tilgjengelig miljøinformasjon fra selskaper. Flere peker på at et fond som Miljøfondet påvirker selskapene dersom det er attraktivt å bli inkludert i fondet. Hvis selskaper skal kunne forholde seg til og la seg påvirke av et etisk fond, må imidlertid fondet være forholdsvis stort og kjent, og det må være klart hva selskapene skal gjøre for å bli inkludert. I praksis har selskapene anstrengt

¹ EIRIS: «The effects of SRI on companies' behaviour» og «Assessment of the Environmental Petroleum Fund», 2003. Rapportene er tilgjengelige på Finansdepartementets nettsider.

seg mer for å komme med i de etiske aksjeindeksene² enn for å kvalifisere i enkeltinvestorers egenkonstruerte krav til porteføljer.

EIRIS viser til at selskaper som de har vært i kontakt med, mener de blir påvirket av krav om miljøinformasjon fra investorer. Med investorer menes i denne sammenheng også spørsmål fra de som utarbeider de «etiske» børsindeksene.

Framtiden i våre hender og Bellona mener begge at det er opplagt at selskapene påvirkes av at investorer krever miljøinformasjon. Flere av de øvrige forespurte peker på at etiske investorers krav om informasjon fører til større åpenhet og økt kommunikasjon omkring sosial ansvarlighet. Noen tror imidlertid at det særlig er kommunikasjonen, og ikke handlingene, som blir påvirket. De peker på at bedrifter er blitt flinkere til å formidle hva de faktisk gjør. Det vises til at ressursinnsatsen til miljøarbeid stort sett er uendret sammenliknet med for noen år siden, men at det brukes mer ressurser på rapportering.

På den annen side er det også blitt lagt vekt på at SRI-investeringer fører til endringer ved å initiere en strukturert – og delvis ny – analyse av bedrifters situasjon og standpunkter rundt etiske temaer. Behov for endringer blir avdekket på en ny måte og at man utvikler oppfølgingsverktøy. Samtidig vises det til at SRI-spørreskjemaene kan bidra til en arena for felles forståelse og kommunikasjon mellom forskjellige organer i bedriften (ledelse, stab innen helse, miljø og sikkerhet, finansstab, rapporteringsinstanser mm.). Flere mener at motivasjonen for å strebe etter å bli inkludert i SRI-investeringer ikke er et spørsmål om kapitaltilgang, men et ønske om å være blant de beste på miljø- og etikkområdet. De viser også til at dette er et markedsførings- og salgsargument for selskapene. Det er viktig å kunne måle seg mot konkurrentene. I tillegg viser de til at det kan ha en oppdragende effekt internt, og at analytikerne i finansmarkedet bruker denne type informasjon i sine analyser fordi det kan si noe om selskapet og dets ledelse. Noen peker også på at avdekking av manglende rutiner/interne prosedyrer er viktig fordi det fører til iverksetting av forbedringstiltak.

Miljøfondets kriterier for å sile ut selskaper i investeringsuniverset er miljørapportering og miljøsertifisering. De fleste mener at dette er gode indikatorer på selskapers miljøarbeid. Samtidig advares det mot svakheter: Sertifisering forteller bare at bedrifter gjør det de sier de skal gjøre, og dårlige

selskaper kan lage gode rapporter. Det pekes på at en bør stille minimumskrav til alle selskaper; ingen bør inkluderes fordi de antas å ha liten innvirkning på miljøet. En nylig foretatt studie³ viser at norske bedrifter som er sertifisert, utfører mer miljøarbeid enn andre bedrifter. Et økende antall bedrifter blir sertifisert, men fremdeles gjelder dette en relativt liten del av markedet. Ifølge EIRIS vil bedrifter som ikke tilfredsstiller krav til miljørapport og miljøstyringssystem, som regel heller ikke tilfredsstille krav til miljøeffektivitet.

De fleste av de forespurte viser til at selskaper etterstreber å bli kvalifisert til de to indeksene FTSE4Good og DJSI, mens det er mindre prestisje knyttet til å kvalifisere for investering i et lite fond med egne kriterier. Ifølge bl.a. EIRIS kan investering i slike indekser, framfor et egenkonstruert fond, bidra til at indeksene når en «kritisk masse». Dette vil kunne føre til at selskapene som utarbeider indeksene, i større grad når gjennom til bedriftene med sine krav. Det pekes samtidig på at konsentrasjon av investeringer i indeksene fører til en standardisering av krav til selskapene. Dette kan gi selskapene insentiver til å forsøke å få endret kriteriene eller til å tilpasse sin rapportering. Med en større bredde i kravene som møter selskaper, blir det ikke så lett for selskapene bare å gjøre overflatiske endringer for å tilpasse seg.

I evalueringen av miljøeffektene av Miljøfondet har en forsøkt å finne tilsvarende studier av liknende fond, men en har ikke kjennskap til at det foreligger slike analyser. I en rapport fra det svenske Naturvårdsverket fra 1999⁴ drøftes det imidlertid på bakgrunn av intervjuer med bedrifter hvorvidt investeringer i miljøfond bidrar til en positiv miljøeffekt. I henhold til rapporten består den eventuelle nytten av miljøfondene av at man investerer i selskaper som antas å ha en positiv miljønytte. Dette gir selskaper en bekreftelse på at deres miljøarbeid er på rett spor, og gir en positiv signaleffekt både intern i selskapet og i forhold til konkurrenter og bransjen for øvrig. Rapporten mener å finne en slik positiv effekt.

Rapporten fra Naturvårdsverket hevder også at miljøfondenes kjøp av aksjer i et selskap kan bidra til økt etterspørsel etter selskapets aksjer. Selv om dette skulle være riktig, betyr ikke det at selskape-

² FTSE4Good og DJSI er de to viktigste. Se slutten av avsnitt 4.3.2 for en nærmere redegjørelse for disse indeksene.

³ Bjarne Ytterhus, Handelshøyskolen BI (2003): «Environmental Policy Tools and Firm-level Management Practices. National report: Norway», s. 26 «The presence of a certified EMS is associated with improved environmental performance. (...) The results based on a chi-square test confirm that the results are statistically significant.»

⁴ Naturvårdsverket: Nordiska Miljöfonder, 1999 (www.naturvardsverket.se.)

nes kapitalkostnader reduseres. En studie⁵ indikerer at effekten på et selskaps kapitalkostnad av å bli ekskludert fra investorers porteføljer sannsynligvis er ganske liten med mindre selskapet ekskluderes av en stor andel, kanskje 20–30 pst. av kapitalmarkedet. Thore Johnsen og Ole Gjørberg avviser også at kapitalkostnadene påvirkes, jf. vedlegg 11 i Graverutvalgets rapport.

En undersøkelse forskeren Bjarne Ytterhus ved Handelshøyskolen BI har gjort for OECD i 2003⁶ viser at ledelsen i norske bedrifter i liten grad oppfatter aksjonærer som en viktig påvirkningsfaktor i bedriftens miljøarbeid. Dette resultatet samsvarer med tidligere undersøkelser fra Ytterhus om norske forhold. Dette resultatet samsvarer også med lignende undersøkelser i OECD-regi fra Frankrike, Tyskland og Japan. PricewaterhouseCoopers' studie fra 2002 av bedrifter med base i USA bekrefter dette bildet⁷. OECD-undersøkelser fra USA, Ungarn og Canada viser imidlertid at bedriftslederne der oppfatter aksjonærene som en noe viktigere påvirkningsfaktor. Ifølge studien til Ytterhus, er det reguleringer fra myndighetene som har størst innvirkning på norske selskapers miljøarbeid. Videre er ledelsen i selskapet oppgitt som en viktig drivkraft, samt pålegg fra selskapers hovedkontor, andre ansatte, bedriftskunder (press langs verdikjeden), lokalmiljøet, fagforeninger, osv.

Graverutvalget foretok i vedlegg 5 en gjennomgang av litteraturen om SRI-investeringer. De skriver at litteraturen synes

«... i liten grad å ha vært opptatt av om ulike etiske retningslinjer for investeringer faktisk har noen effekt utover den rent økonomiske. Det kan skyldes mange forhold, ikke minst det faktum at det metodisk er vanskelig å skille mellom effekter knyttet til SRI og andre effekter, og at det er vanskelig å kvantifisere og måle slike effekter.»

I en artikkel av Lloyd Kurtz fra 2000⁸ sies det at det bare eksisterer et fåtall studier av effekter av etiske investeringer. De studiene som finnes, synes i overveiende grad å være opptatt av økonomiske konsekvenser.

⁵ Angel og Rivoli: «Does Ethical Investing Impose a Cost Upon the Firm? A Theoretical Perspective», 1997.

⁶ Bjarne Ytterhus (BI): «Environmental Policy Tools and Firm-level Management Practices, National report: Norway», 2003. Samarbeid med OECD Environment Directorate.

⁷ PricewaterhouseCoopers LLP 2002 Sustainability Survey Report (kan lastes ned fra PWC Environmental Advisory Services web-side på www.pwcglobal.com/eas398) www.sristudies.org/essayh.html

⁸ www.sristudies.org/essayh.html

EIRIS' studier peker også på at selv om det finnes noen suksesshistorier, er det vanskelig å måle konkrete effekter av etiske investeringer. Det vises også til at endringer i bedrifters atferd gjerne er resultat av mer langvarig og variert ytre påvirkning og ikke av krav fra enkeltinvestorer.

4.3.3 Oppsummering

Det generelle inntrykket er at Miljøfondet hadde en gunstig oppstartseffekt ved at EIRIS utvidet sin analyse til å dekke globale data, og at FTSE4Good benyttet EIRIS' miljøkriterier i sin indeks, men at fondet for øvrig har hatt liten eller ingen miljøeffekt. Flere anbefaler likevel at Miljøfondet videreføres, men de peker på at det i så fall bør spisses og gjøres mer kjent. Andre mener at Miljøfondet bør legges ned dersom Graverutvalgets forslag til etiske retningslinjer blir innført for hele Petroleumsfondet, siden det ikke vil gi noen ekstra miljøgevinst å videreføre fondet.

Det finnes få studier av miljømessige effekter av denne typen fond. Det synes likevel rimelig klart at bedrifters kapitalkostnader ikke påvirkes av eksistensen av miljøfond. Videre kan det være tvil om bedriftene oppfatter aksjonærer som en viktig påvirkningsfaktor i bedriftenes miljøarbeid.

4.3.4 Departementets vurdering

Miljøfondet var et første tiltak for å fremme etiske hensyn i forvaltningen av Petroleumsfondet. Stortingets finanskomité påpekte i 2001 at fondet ble opprettet som en prøveordning. Dersom Miljøfondet skal videreføres i en eller annen form, bør dette være ut fra en vurdering om at denne formen for etiske investeringer kan ha gunstige effekter for miljøet utover effektene av de retningslinjene som utarbeides på bakgrunn av Graverutvalgets utredning, jf. avsnitt 4.2 i denne meldingen. Slike eventuelle positive effekter må veies opp mot kostnadene.

Arbeidet med evalueringen av Miljøfondet peker mot tre alternative løsninger:

- å avvike Miljøfondet når det innføres etiske retningslinjer for hele Petroleumsfondet,
- å videreføre fondet om lag som i dag eller
- å endre utvalgs-kriteriene for Miljøfondet slik at vesentlig færre selskaper vil inngå i fondet, enten ved å endre dagens kriterier eller ved å velge en annen referanseindeks for fondet.

Evalueringen av Miljøfondets økonomiske resultater viser marginalt lavere avkastning og noe høyere risiko enn en sammenliknbar portefølje uten miljøkriterier. Miljøfondet har også høyere forvaltnings-

og transaksjonskostnader enn ellers i Petroleumsfondet. Departementets vurdering er at Miljøfondets miljømessige resultater ikke gir grunn til å tro at videreføring av fondet vil gi ekstra miljøgevinst, når det blir innført etiske retningslinjer, der også miljøhensyn inngår, for hele Petroleumsfondet i tråd med Graverutvalgets forslag. En har få positive miljømessige effekter å vise til fra prøveordningen med Miljøfondet.

Departementet har merket seg de innspillene en har fått på fondets utvalgsriterier. De fleste mener at miljørapportering og miljøsertifisering er gode indikatorer på selskapers miljøarbeid. Samtidig advares det mot svakheter: Sertifisering forteller bare at bedrifter gjør det de sier de skal gjøre, og dårlige selskaper kan lage gode rapporter. Det pekes på at en bør stille minimumskrav til alle selskaper; ingen bør inkluderes fordi de antas å ha liten innvirkning på miljøet. Miljøorganisasjonene ønsker mer radikale endringer i investeringsstrategien med en klar spissing av fondets profil.

Som et alternativ til dagens miljøfond kunne en vurdere å endre kriteriene for utvalg av selskaper. Et mulig alternativ er å investere dagens miljøfond etter en indeks basert på blant annet sosiale og/eller miljømessige kriterier. Flere har pekt på at mange selskaper legger betydelige ressurser i å bli inkludert i «etiske» indekser som FTSE4Good og DJSI. På den annen side ser det ut til at både FTSE4Good og DJSI allerede har den kritiske masse med investeringer og oppmerksomhet som skal til for at bedrifter skal vektlegge å bli inkludert.

Norges Bank er departementets rådgiver i investeringsstrategiske spørsmål. Som et ledd i kartleggingen av konsekvensene av alternative løsninger for Miljøfondet ba Finansdepartementet i brev av 6. februar 2004 Norges Bank om en vurdering av konsekvensene ved de tre alternative løsningene for Miljøfondet. I sitt brev av 26. februar 2004, som følger som vedlegg til denne meldingen, viser Norges Bank til at det er ikke er noen entydig konklusjon i nyere forskning om hvilke konsekvenser utslising av bedrifter på miljømessig eller etisk grunnlag har for investorers finansielle avkastning. Norges Bank skriver bl.a.:

«Norges Banks evaluering av Miljøfondet gir ikke grunnlag for å hevde at dette fondet vil gi en konsistent mer- eller mindreaktning i forhold til Petroleumsfondets ordinære referanseaksjeportefølje. Et alternativ til en begrenset utslising som i Miljøfondet er en klarere utvelgesstrategi, hvor kun de antatt beste bedrifter i henhold til nærmere definerte kriterier inngår i indeksen. I Finansdepartementets brev er dette nevnt som et av tre alternativer. Dow Jones Sus-

tainability Index (DJSI) er et eksempel på en slik utvelgesstrategi. Det foreligger flere undersøkelser av hvorvidt denne indeksen, eller lignende indekser, har gitt investorene en høyere avkastning som skyldes miljøfokus direkte, og ikke skjevheter i porteføljesammensetningen som en filtrering vil medføre. Konklusjonene på slike undersøkelser er til dels motstridende. I en rapport publisert høsten 2003 har for eksempel investeringsbanken WestLB analysert avkastningen til den europeiske delen av DJSI-indeksen i perioden januar 1999- august 2003, og konkluderer med at «Sustainability pays off». I den nevnte rapporten fra Gjølborg/Johnsen gjennomfører forfatterne en tilsvarende analyse av datasettet, men kommer til en motstridende konklusjon.

Både dagens miljøfond og en filtrert indeks som DJSI har sektorvekter og regionsvekter som avviker mye både fra FTSE World og fra Petroleumsfondets referanseindeks. Slike avvik er en normal følge av utslising, og de vil ha betydning for både avkastning og risiko i filtrerte fond. Andre karakteristika – som andelen mellom store og mellomstore/små bedrifter og andelen av «vekst» kontra «verdi»-aksjer – vil også påvirkes. En rekke analyser av lengre tidsserier i aksjemarkedene konkluderer med at slike forskjeller gir opphav til forventede avkastningsforskjeller. Slike forskjeller, som ikke kan relateres direkte til bedriftenes etiske nivå, må forventes å dominere avkastningsforskjellene mellom filtrerte og ufiltrerte indekser også i framtiden.

At det hersker betydelig usikkerhet om hvorvidt positiv filtrering på etisk og/eller miljømessig grunnlag faktisk gir forventet mer – eller mindre avkastning på kortere og lengre sikt underbygges av det faktum at Norges Bank så langt har mottatt svært få forslag om slik forvaltning ved utlysning av eksterne aktive aksjemandater. Det er ikke lagt inn særskilte føringer fra Norges Banks side verken for eller mot særskilte forvaltningsteknikker eller strategier ved utlysning av disse mandatene.»

Norges Bank peker videre på at den meravkastning i forhold til referanseindeksen som Norges Bank til nå har oppnådd i forvaltningen av Petroleumsfondet, ikke vil kunne høstes for en separat portefølje som Miljøfondet. Siden Petroleumsfondet ble etablert, har brutto meravkastning i aksjeporteføljen ligget på 0,74 pst. pr. år. Norges Bank skriver:

«I den ordinære aksjeporteføljen i Petroleumsfondet inngår både aktiv forvaltning og såkalt utvidet indeksering. Miljøfondet forvaltes som et rent indeksprodukt. Det antas at det er ønskelig ut fra en slik porteføljes formål at investe-

ringsuniverset settes lik de bedrifter som inngår i referanseindeksen, enten dagens referanse eller en ekstern indeks legges til grunn. En slik innsnevring av investeringsuniverset svekker mulighetene for aktiv forvaltning fordi antall mulige posisjoner i forvaltningen reduseres. Dette vil trekke i retning av lavere avkastning.»

Både evalueringen av de økonomiske resultatene for Miljøfondet i avsnitt 4.3.3 og Norges Banks vurderinger av konsekvensene av en mer omfattende utsiling viser at det er vanskelig å fastslå noen entydig sammenheng mellom etiske kriterier og økonomisk avkastning. Etter departementets vurdering kan en likevel trekke enkelte konklusjoner når det gjelder de økonomiske konsekvensene:

- Det er sannsynlig at innskrenkninger i investeringsuniverset vil redusere meravkastningen utover indeksavkastningen. Siden Petroleumsfondet ble etablert, har denne meravkastningen ligget på 0, 74 pst. pr. år.
- Miljøfondet gjør forvaltningen av Petroleumsfondet mer kompleks, og dette øker forvaltningskostnadene. Samlede kostnader til eksterne tjenesteleverandører for depot, oppgjør, regnskap, avkastningsmåling og vedlikehold av referanseindeks har vært på 5,3 mill. kroner siden etableringen av Miljøfondet og til og med utgangen av oktober 2003.
- Den finansielle risikoen i en portefølje øker når det legges begrensninger på hvilke selskaper en kan være investert i, og denne effekten blir sterkere jo strammere utsilingskrav en legger til grunn. Med dagens Miljøfond er ikke denne effekten stor, men med strammere begrensninger vil den bety mer.
- Risikoen i en portefølje med omfattende innsnevring av investeringsuniverset kan bli vanskeligere å vurdere. Tapene i nedgangs- og omstillingsperioder kan bli større enn eventuelle meravkastninger i oppgangs- eller normalperioder, jf. drøftingen til slutt i avsnitt 4.3.3.1. Årsaken er blant annet at man i nedgangstider ofte observerer betydelig større ulikheter i avkastningen mellom bransjer, land og selskaper enn hva som har vært vanlig i oppgangs- eller normalperioder.

Ut fra rene økonomiske hensyn mener departementet på denne bakgrunn at det ikke er ønskelig med omfattende utsiling av selskaper ut fra miljømessige eller andre etiske hensyn.

Ved å benytte en ekstern indeks som referanse for en eventuell miljøportefølje, kan det etter departementets vurdering skapes klarhet om de etiske retningslinjene for Petroleumsfondet. Graverutval-

get la vekt på at fondets etiske retningslinjer måtte forankres i en «overlappende konsensus» i det norske samfunn. Ved å basere seg på eksterne indeksleverandører og de vurderinger disse legger til grunn for utvalg av selskaper etter etiske kriterier, vil en lett basere seg på andre etiske vurderinger enn de norske myndigheter mener er riktige for Petroleumsfondets vedkommende. Man risikerer også å måtte benytte betydelige ressurser på å etterprøve og kontrollere konsultantselskapenes informasjonsgrunnlag. I sitt brev av 26. februar sammenlikner Norges Bank FTSE4Good og DJSI. Banken skriver:

«I praksis er det også store forskjeller mellom hvordan ulike etiske indekser er sammensatt. De to markedsledende globale indeksene som filtrerer investeringsuniverset etter bedriftenes grad av sosial ansvarlighet er Dow Jones Sustainability Index (DJSI) og FTSE 4 good (F4g). DJSI bærer sterkere preg av positiv utvelgelse («best in class») enn F4g. 64 selskaper som Dow Jones mener er ledende selskaper innen sin sektor når det gjelder sosial, miljømessig og økonomisk ansvarlighet er ikke inkludert i F4g, selv om sistnevnte indeks inneholder langt flere selskaper enn DJSI.»

Departementet er enig i at disse forholdene taler mot å bruke en ekstern indeks som referanse for en miljøportefølje. På den annen side er det også vanskelig for departementet å fastsette separate, gode utvalgskriterier for en miljøportefølje.

Departementet mener at det vil være problematisk å ha to sett av utvalgskriterier – ett for Miljøfondet, og ett som skal gjelde hele Petroleumsfondet. Dette kan skape uklarhet og tvil om de etiske retningslinjene som skal gjelde for hele Petroleumsfondet og svekke mulighetene for at man kan oppnå resultater gjennom eierskapsutøvelsen. Norges Bank skriver bl.a. følgende om dette:

«Norges Bank vil anta at det er lite hensiktsmessig å formulere en egen etisk begrunnelse for forvaltningen av en liten del av Petroleumsfondet når det samtidig etableres et gjennomgående etisk regelverk for forvaltningen av hele fondet. En slik ordning vil etter Norges Banks mening være egnet til å skape tvil om de etiske retningslinjer som skal gjelde for hele fondet.»

Videre sier Norges Bank:

«Etter Norges Banks mening er aktiv eierskapsutøvelse i hele fondet et mer målrettet virkemiddel enn en begrenset miljøportefølje for å bidra til at selskapene også er opptatt av forholdet mellom sosial ansvarlighet og maksimering av langsiktige aksjonærverdier.»

Denne vurderingen er departementet enig i. Aktiv eierskapsutøvelse i Petroleumsfondet synes å være et bedre virkemiddel for å bidra til at selskapene i fondets portefølje tar hensyn til forholdet mellom sosial ansvarlighet og den langsiktige finansielle avkastningene på fondets investeringer enn en egen, begrenset miljøportefølje.

Etter en samlet vurdering har Finansdepartementet kommet til at en ikke vil videreføre prøveordningen med et eget miljøfond som en delportefølje av Petroleumsfondet, når det nå forelås å etab-

leres etiske retningslinjer, der også miljøhensyn inngår, for hele fondet. Departementet mener at et felles gjennomgående regelverk for hele Petroleumsfondet vil være den beste løsningen både ut fra hensynet til finansiell avkastning og ut fra hensynet til etisk forvaltning av fondet. Økonomiske hensyn taler for ikke å ha en egen miljøportefølje. Samtidig er det vanskelig å belegge at en videreføring av Miljøfondet vil ha noen miljømessige konsekvenser av betydning.

5 Skatter og avgifter

5.1 Innledning

I forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2004 foreslår Regjeringen følgende regelendringer på skatte- og avgiftsområdet:

- I budsjettet for 2004 varslet Regjeringen at den ville komme tilbake i Revidert nasjonalbudsjett 2004 med et forslag til et nytt avgiftssystem som avgiftslegger deler av el-forbruket i næringsvirksomhet. Regjeringen foreslår at det fra 1. juli 2004 innføres en ny ordning for el-avgift for næringsvirksomhet basert på EUs nye energiskattedirektiv. I forhold til saldert budsjett vil dette gi en provenyøkning på om lag 200 mill. kroner påløpt og om lag 100 mill. kroner bokført for 2004. Forslaget er nærmere omtalt i avsnitt 5.2.1 og i St.prp. nr. 63 (2003–2004) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2004.
- Grunnavgiften på engangsemballasje for drikkevarer foreslås fjernet. Dette finansieres delvis ved å øke avgiftene på alle drikkevarer. Samlet gir dette en lettelse på om lag 150 mill. kroner påløpt og 125 mill. kroner bokført. For nærmere omtale vises det til St.prp. nr. 63 (2003–2004).
- Det foreslås at fradragretten for merverdiavgift for varebiler klasse 1 fjernes, noe som gir et merproveny på om lag 50 mill. kroner påløpt og om lag 35 mill. kroner bokført. Forslaget er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 68 (2003–2004) Om lov om endringer i skatte- og avgiftslovgivinga mv.
- I forbindelse med omleggingen til utslippsavgift på forbrenning av avfall fra 1. juli 2004 foreslås det at den planlagte tilskuddsordningen for avfallsbasert energiproduksjon faller bort. Dette reduserer utgiftene på 2004-budsjettet med om lag 37,5 mill. kroner. Samtidig endres inntektsanslagene for sluttbehandlingsavgiften. Samlet gir dette et påløpt provenytap på om lag 5 mill. kroner, og en samlet bokført provenyøkning på om lag 2,5 mill. kroner. Forslaget er nærmere omtalt i St.prp. nr. 63 (2003–2004).
- Det foreslås avgiftsfritak for klimagassene HFK og PFK ved gjenvinning for salg. Forslaget er nærmere omtalt i St.prp. nr. 63 (2003–2004).
- Det foreslås en reduksjon av tilleggsavgift for kjøretøy som skal betale årsavgift med redusert sats (traktorer, mopeder mv.). Forslaget er nærmere omtalt i St.prp. nr. 63 (2003–2004).
- Det fremmes forslag om fradrag for tap på sparemidlene ved utbetalinger fra en individuell livrente med investeringsvalg og uten avkastningsgaranti. For nærmere omtale vises det til Ot.prp. nr. 68 (2003–2004).
- Skattereglene for kapitalforsikring med investeringsvalg og uten avkastningsgaranti klargjøres, og det gis fradrag for tap på sparedelen også for disse avtalene. Samtidig foreslås det at grunnlaget for arveavgift reduseres slik at det ikke skal betales arveavgift av skatt på avkastning fra politen. Forslaget er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 68 (2003–2004).
- Det foreslås flere endringer i skatteloven for å gjøre ligningsbehandlingen av sambeskattede skattytere mer rasjonell. Regelendringene vil ikke eller i liten grad påvirke den samlede skattebyrden for skattyterne. Forslaget er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 68 (2003–2004).
- Det foreslås at nettoinntekter fra produksjon av biobrensel skal kunne inngå ved beregning av jordbruksfradraget. Dette vil i praksis hovedsakelig gjelde produksjon av ved. For å kunne benytte jordbruksfradraget forutsettes det at produsentene av biobrensel driver jordbruksvirksomhet. Forslaget anslås å gi en skattelette på om lag 15 mill. kroner i 2004. Forslaget er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 68 (2003–2004).
- Det foreslås å øke satsen for produktavgift på førstehåndsomsetning av fisk fra 3,8 pst. til 4,2 pst. med virkning fra 1. juli 2004. Økningen må ses i sammenheng med høyere utbetalinger til syketrygd enn tidligere anslått. Forslaget er omtalt i St.prp. nr. 63 (2003–2004).

Disse endringene vil samlet være om lag provenynøytrale på 2004-budsjettet, men vil gi en netto provenyøkning på om lag 80 mill. kroner påløpt. Sammen med allerede vedtatte endringer gir dette samlede skatte- og avgiftslettelser på om lag 30 mill. kroner påløpt og om lag 1670 mill. kroner bokført i 2004.

Avsnitt 5.2 gir en nærmere beskrivelse av Regjeringens forslag til omlegging av el-avgiften for

næringsvirksomhet og en omtale av følgende skatte- og avgiftssaker:

- Regionalt differensiert arbeidsgiveravgift.
- Differensiert el-avgift for husholdningene.
- Merverdiavgiftskompensasjon for helseforetak.
- Svovelfritt drivstoff.
- Taxfree ved ankomst.
- Saksbehandlingstiden for klager til Klagenemnda for merverdiavgift.
- Inntektsfradrag for gaver til visse frivillige organisasjoner.

I avsnitt 5.3 er det gitt en nærmere omtale av beskatningen av petroleumsvirksomheten, bl.a. i lys av innspill fra oljeindustrien.

5.2 Enkelte skatte- og avgiftspolitiske spørsmål

5.2.1 El-avgift for næringsvirksomhet

Innledning

Som omtalt i St.prp. nr. 1 (2003–2004) Skatte-, avgifts- og tollvedtak vil EFTAs overvåkningsorgan (ESA) trolig anse industriens tidligere fritak fra el-avgift som ulovlig offentlig støtte. For å redusere risikoen for og størrelsen på et eventuelt tilbakebetalingskrav fra ESA, ble all næringsvirksomhet fritatt fra el-avgiften fra 1. januar 2004. For å dempe økningen i el-forbruket og fortsatt stimulere til overgang til alternative energikilder og vannbåren varme, har Regjeringen varslet at den vil komme tilbake i Revidert nasjonalbudsjett 2004 med et forslag til et nytt avgiftssystem som avgiftslegger deler av el-forbruket i næringsvirksomhet, med sikte på iverksettelse fra 1. juli 2004.

Det forventes at ESA om kort tid fatter et vedtak om et mulig tilbakebetalingskrav for perioden fra 1. januar 2002 til 1. januar 2004.

Regjeringens oppfølging

Finansdepartementet sendte 19. desember 2003 to alternative forslag til el-avgiftssystem for næringsvirksomhet på en kort høring. Den ene modellen var en forenklet versjon av det danske el-avgiftssystemet. Modellen avgiftslegger all bruk av elektrisitet i husholdningene og i foretak for belysning, oppvarming og nedkjøling. Det gjøres unntak dersom slik bruk benyttes i produksjonssammenheng. Ordningen kan likevel medføre økte kostnader for industrien ved at varme (utenom prosess) ilegges full el-avgift. Modellen antas i utgangspunktet ikke å innebære statsstøtte fordi en bestemt bruk av el-kraft

blir avgiftsbelagt, men dette er usikkert fordi modellen avviker noe fra den danske ordningen. Det er bl.a. svært usikkert om ESA vil godta at el-kraft som skal fritas, blir beregnet på bakgrunn av sjabloner og ikke ved direkte målinger. Dersom ESA er i tvil mht. om ordningen innebærer støtte, vil ESA åpne formell undersøkelsesprosedyre. Dette vil kunne medføre en saksbehandlingstid på inntil 18 måneder.

Den andre modellen som ble sendt på høring ligner på den norske el-avgiftsordningen som gjaldt fram til årsskiftet, og er tilnærmet lik det el-avgiftssystemet som Sverige har vedtatt å innføre fra 1. juli 2004. Den tilnærmet svenske modellen innebærer at industrien blir pålagt å betale el-avgift tilsvarende minimumssatsen i EUs energiskattedirektiv (0,45 øre pr. kWh). I tillegg kan flere viktige energikrevende industriprosesser fritas fra avgiften. Prosessene er også fritatt etter energiskattedirektivet. Miljøstøtteretningslinjene åpner i tillegg for fritak for andre energiintensive foretak. Slike fritak forutsetter at bedriftene gjennomfører miljøtiltak tilsvarende effekten av avgiftsfritaket, f.eks. gjennom et energieffektiviseringsprogram.

Høringsuttalelser

Av høringsuttalelsene framgår det at flere av instansene i utgangspunktet ønsker å videreføre gjeldende avgiftssystem med fritak for all næringsvirksomhet. På den annen side er flere instanser som f.eks. Bellona, Natur og Ungdom, Norsk Petroleumsinstitutt, Enova, Norsk Bioenergiforening og Norsk Fjernvarmeforening positive til en omlegging av avgiften. De to førstnevnte er for en tilnærmet dansk ordning, mens Enova og Petroleumsinstituttet er for en tilnærmet svensk ordning. Bioenergiforeningen og Fjernvarmeforeningen er i utgangspunktet for en tilnærmet dansk ordning, men er også positive til en svensk ordning dersom administrasjonsbygg i industrien ilegges avgift. Norges Statsbaner, Reiselivsbedriftenes landsforening, Norges Bondelag og noen eiendomsbedrifter er for en tilnærmet dansk løsning, mens PIL og NHO foretrekker den svenske modellen dersom det gjøres nødvendige tilpasninger for treforedlingsindustrien. Også Energibedriftenes landsforening foretrekker en svensk løsning dersom el-avgiftsfritaket for hele næringslivet ikke kan opprettholdes.

Provenyvirkninger av de to modellene

En tilnærmet svensk modell vil gi drøyt 400 mill. kroner mer i avgiftsinntekter pr. år enn en tilnærmet dansk modell som var lagt til grunn i budsjettet

for 2004. Innføring av en ordning tilnærmet den svenske vil gi et merproveny på om lag 200 mill. kroner påløpt og om lag 100 mill. kroner bokført i 2004 i forhold til det som er budsjettet.

Regjeringens vurderinger og notifikering til ESA

For å dempe økningen i el-forbruket og fortsatt stimulere til overgang til alternative energikilder og vannbåren varme, har Regjeringen varslet at den fra 1. juli vil innføre et avgiftssystem som avgiftslegger deler av el-forbruket i næringsvirksomhet. Administrative hensyn taler for en tilnærmet svensk modell. En tilnærmet dansk modell vil medføre betydelige avgrensingsproblemer bl.a. fordi det må skilles mellom ulike bruk av elektrisk kraft, jf. omtale i St.prp. nr. 1 (2003–2004) Skatte-, avgifts- og tollvedtak. Den tilnærmet svenske modellen ligner på det norske el-avgiftssystemet slik det var fram til 1. januar 2004. Dette systemet er mulig å innføre som følge av EUs nye energiskattedirektiv. Den tilnærmet svenske modellen innebærer lite byråkrati og få avgrensingsproblemer. En mulig svakhet er at modellen innebærer statsstøtte. Den forutsetter derfor godkjenning fra ESA. Etter miljøstøtteretningslinjene kan ESA godkjenne ordningen for en periode på inntil 10 år. Dette må imidlertid ses i lys av at det allerede er fastsatt at Miljøstøtteretningslinjene skal revideres om 2–3 år. På den annen side bygger modellen på minstesatsene og fritakene i Energiskattedirektivet, og det er grunn til å anta at dette vil være tilstrekkelig stabilt og forutsigbart for næringslivet.

Etter å ha avveid høringsuttalelsene og vurdert de økonomiske og administrative sidene ved de to ordningene, har Regjeringen notifisert en tilnærmet svensk ordning til ESA, med sikte på iverksettelse fra 1. juli 2004. Notifikasjonen ble sendt til ESA 5. april 2004. Med en behandlingstid på 8–10 uker kan ESA godkjenne ordningen før 1. juli 2004. Sverige har en prosess overfor EU-kommisjonen for å få godkjent sitt el-avgiftssystem, og Norge har en parallell prosess overfor ESA.

Ny avgiftsmodell for næringsvirksomhet

Modellen som er notifisert til ESA, avviker noe fra den tilnærmet svenske modellen som ble sendt på høring ved at administrasjonsbygg i industrien ilegges full el-avgift. Modellen er også svært lik det norske avgiftssystemet som gjaldt fram til 1. januar 2004. EUs energiskattedirektiv som trådte i kraft 1. januar 2004, har gjennom Miljøstøtteretningslinjene åpnet muligheten for å innføre et slikt system.

Modellen som Regjeringen har notifisert til ESA innebærer at næringsvirksomhet utenom industrien og administrasjonsbygg i industrien blir ilagt full el-avgift på 9,67 øre pr. kWh, jf. omtale nedenfor. Dette tilsvarer ordningen som gjaldt fram til årsskiftet. Industrien blir ilagt el-avgift tilsvarende minimumssatsen i EUs energiskattedirektiv (0,45 øre pr. kWh). El-forbruket i flere kraftintensive industriprosesser fritas imidlertid fra avgiften. Det legges opp til at de samme prosessene som kan unntas etter EUs energiskattedirektiv, blir unntatt fra den norske el-avgiften, jf. omtale nedenfor. En avgift på dette forbruket ville i liten grad bidratt til å oppfylle formålet med den nye el-avgiften, dvs. å dempe økningen i el-forbruket og stimulere til overgang til alternative energikilder og vannbåren varme. Den altoverveiende delen av det kraftforbruket som fritas fra el-avgiften, f.eks. til elektrolyse, kan ikke erstattes av alternative energikilder som vannbåren varme.

Prosessene som er fritatt i Energiskattedirektivet, er kjemisk reduksjon, elektrolyse, metallurgiske og mineralogiske prosesser (definert som næringsgruppe 26 andre ikke-metallholdige mineralprodukter). Fritaket for disse prosessene innebærer i praksis at produksjonsprosessene i metallindustrien, sementindustrien og deler av kjemisk råvareindustri blir fritt fra el-avgift.

I utgangspunktet unntar ikke Energiskattedirektivet treforedlingsindustri fra minstesatsene i direktivet. Mulighetene for å fritta treforedlingsindustrien fra avgift på linje med de andre energikrevende industriprosessene, vil bli avklart med ESA. Norge har argumentert overfor ESA at dette ikke vil innebære offentlig statsstøtte, fordi en avgift på el-forbruk i treforedling ikke vil bidra til å oppfylle formålet med avgiften. Dersom ESA likevel ikke godtar et slikt fritak, åpner Miljøstøtteretningslinjene for fritak fra minstesatsen på 0,45 øre pr. kWh også for energiintensive bedrifter dersom disse bedriftene gjennomfører miljøtiltak tilsvarende effekten av avgiftsfritaket, f.eks. gjennom et energieffektiviseringsprogram. I regi av Olje og energidepartementet utarbeides det derfor parallelt med ESA-prosessen et program for energieffektivisering, jf. boks 5.1. Programmet må godkjennes av ESA.

Administrasjonsbygg i industrien må minst ilegges minimumssatsen i Energiskattedirektivet. I perioden fra 1. januar 2001 til 1. januar 2004 ble alle administrasjonsbyggene ilagt full el-avgift. Svenskene legger opp til at administrasjonsbygg i industrien ilegges full el-avgift. En slik løsning bygger opp under formålet ved avgiften. Systemet vil dessuten være mer i tråd med intensjonen i Energiskattedirektivet som avgiftslegger all strøm som ikke

Boks 5.1 Program for energieffektivisering

Energiintensiv treforedlingsindustri kan søke om å delta i et program for energieffektivisering og på den måten få fritak fra el-avgiften på 0,45 øre pr. kWh. Foretak regnes som energiintensive dersom enten innkjøpskostnaden av energivarer inklusiv elektrisitet utgjør minst 3 pst. av produksjonsverdien, eller at energiavgifter utgjør minst 0,5 pst. av bearbeidingsverdien.

Energiprogrammet for treforedling bygger på et tilsvarende forslag til energieffektiviseringsprogram for energiintensiv virksomhet i Sverige. Energimyndighetene vil gjennom en egen godkjenningssprosedyre fastslå hvilke foretak som kan delta i programmet. Det tas sikte på å avklare hvilke foretak som vil delta i programmet før 1. juli 2004, samtidig som avgiften innføres. Energimyndighetene vil i tiden fram til 1. juli 2004 informere aktuelle foretak om programmet for å legge til rette for påmelding og godkjenning fra og med dette tidspunktet.

Deltakelse i programmet vil skje over en periode på fem år. Femårsperioden deles inn i to perioder. I løpet av den første perioden på to år forutsetter programmet at foretakene setter i verk flere tiltak, bl.a. innfører en energiplan til bruk for ledelsen og vurderer energibruk med sikte på å innføre energieffektivisering. Etter denne perioden skal foretaket overfor energimyndighetene gjøre rede for programtidens første to år og komme med forslag til energieffektiviserende tiltak som innebærer en vesentlig effektivisering av foretakets el-bruk. Under forutsetning av at energimyndighetene aksepterer foretakets utredning, skal foretaket i løpet av den andre perioden på tre år, gjennomføre de foreslåtte effektiviseringstiltakene. Etter utløpet av perioden skal foretaket avlevere en endelig utredning til energimyndigheten. De foretak som ønsker det, kan deretter påbegynne en ny femårig programperiode.

brukes i bestemte prosesser. En løsning mest mulig lik den svenske vil i tillegg trolig øke sannsynligheten for ESAs godkjenning. I notifikasjonen er det derfor lagt opp til at ordningen hvor industrien betaler ordinær sats på el-forbruk i administrasjonsbygg videreføres.

Det legges i stor grad opp til å videreføre fritakene som gjaldt i avgiftssystemet som eksisterte fram til årsskiftet. Både fritaket for veksthusnæringene og husholdningenes fritak fra el-avgift i Nord-Troms og Finnmark blir videreført. Fritaket for el-avgiften for næringsvirksomhet i tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark faller inn under statsstøtebegrepet i EØS-avtalen og kan ikke opprettholdes. Miljøstøtteretningslinjene åpner imidlertid for at næringsvirksomhet i tiltakssonen kan betale minimumssatsen i EUs energiskattedirektiv (0,45 øre pr. kWh). Denne løsningen er notifisert ESA for godkjenning. I tillegg vil regelverket for bagatellmessig støtte bli utnyttet i dette området. Det er dermed grunn til å tro at de aller fleste foretakene i tiltakssonen blir fritatt fra el-avgift gjennom dette systemet.

Husholdningssektoren berøres ikke av omleggingen, og ilegges fortsatt full avgift.

5.2.2 Regional differensiert arbeidsgiveravgift

Det nye regelverket for den regionale differensieringen av arbeidsgiveravgiften, som ble vedtatt i forbindelse med budsjettet for 2004, innebærer at

nullsatsen for arbeidsgiveravgift i Finnmark og Nord-Troms ble opprettholdt, og at satsene som gjaldt i 2003, ble videreført for fiskeri- og landbrukssektoren. For det øvrige næringslivet, med unntak av transportsektoren, ble satsene som gjaldt i 2003 videreført innenfor den vedtatte fribeløpsgrensen. I avgiftssonene 3 og 4 ble det innført overgangssatser for foretak som ikke fullt ut skjermes av fribeløpsordningen. Overgangsordningen, som er godkjent av ESA, innebærer en gradvis opptrapping av satsene i sonene 3 og 4 fram til 2007. Den økte skatteinntekten som følger av omleggingen av avgiftssystemet, blir i sin helhet tilbakeført til distriktene gjennom bevilgninger til kompensasjonstiltak over statsbudsjettets utgiftsside.

I mars 2004 foreslo EU-kommisjonen at også transportsektoren skal omfattes av regelverket for bagatellmessig støtte. Forslaget er ikke endelig vedtatt. Gruppeunntaket for bagatellmessig støtte er gitt i en kommisjonsforordning. Innlemmelse i EØS-avtalen av en eventuell endring i dette regelverket skjer ved vedtak i EØS-komiteen etter at Kommisjonens vedtak er fattet.

Støtte som faller inn under EØS-avtalens regelverk for bagatellmessig støtte, trenger ikke ESAs godkjenning før den innføres. Det er ønskelig at norske transportbedrifter skal likebehandles med andre næringer innenfor systemet med differensiert arbeidsgiveravgift. Regjeringen legger derfor opp til å fremme et forslag til Stortinget når EUs vedtak foreligger, om å innlemme transportsektoren blant de foretak som har rett til nedsatt arbeidsgiveravgift innenfor fribeløpet.

Den 23. april 2004 sendte Regjeringen en notifikasjon til ESA av en ordning med nedsatte regionale avgiftssatser for ikke-konkurransutsatte bransjer. Notifikasjonen er en oppfølging av en anmodning vedtatt av Stortinget i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2004. Notifikasjonen er basert på en rapport utarbeidet av ECON Analyse i samarbeid med advokatfirmaet Schjødt. Regjeringen har valgt å legge rapportens vurderinger og konklusjoner til grunn i sin helhet, slik at alle muligheter skal være utprøvd. ESA kan selv foreta en vurdering av om støtte i form av differensiert arbeidsgiveravgift til de enkelte notifiserte sektorene kan påvirke samhandelen mellom EØS-land i henhold til EØS-avtalens artikkel 61.1. Dersom ESA etter en foreløpig undersøkelse ikke kan konstatere at samhandelen vil være upåvirket, er ESA forpliktet til å åpne formell undersøkelsesprosedyre for tvilstilfellene. I tråd med Stortingets anmodningsvedtak legger Regjeringen opp til å fremme eventuelle forslag til endringer i regelverket og bevilgningsvedtaket som følge av ordningen så snart eventuell godkjenning fra ESA foreligger.

Et avgiftsunntak som bare omfatter ikke-konkurransutsatte bransjer vil favorisere disse på bekostning av mer konkurranseutsatte bransjer. Dette vil kunne skape uheldige konkurranseforhold mellom bedrifter i samme region. En slik forskjellbehandling vil bl.a. gjennom virkningene i arbeidsmarkedet kunne bidra til ytterligere press på lønnsomheten i bransjer som ikke nyter godt av avgiftsfordelen. Virkningen vil kunne bli at distriktene utvikler et næringsliv som i større grad er dominert av skjermet virksomhet. En slik ordning kan også innebære et komplisert regelverk med til dels vanskelig avgrensninger og lede til økte administrasjonskostnader for myndigheter og næringsliv.

ESA behandlet det generelle systemet med differensiert arbeidsgiveravgift etter de gjeldende retningslinjer for regional statsstøtte i EØS. Kommisjonen har nå startet arbeidet med nye retningslinjer for tillatt regional støtte i EU. De nye retningslinjene vil bli gjennomført også i EØS-området. Norge deltar aktivt i dette arbeidet bl.a. med sikte på å oppnå større fleksibilitet i retningslinjene for en ordning med differensiert arbeidsgiveravgift.

5.2.3 Differensiert el-avgift for husholdningene

Utvalget som har vurdert en differensiert el-avgift for husholdningene avga sin rapport til Finansdepartementet 30. mars 2004, jf. NOU 2004: 8 Differensiert el-avgift for husholdningene. Utvalget, som bl.a. hadde representanter fra forbrukerinteresser, energiforsyningen og miljøbevegelsen, kom til en

enstemmig anbefaling om å frarå at det innføres en differensiert el-avgift.

Selv om en differensiering basert på forbruk, med høyere avgift for høyt forbruk enn for lavt forbruk, kan redusere elektrisitetsforbruket og motvirke uheldige fordelingsvirkninger av en avgiftsøkning innenfor dagens avgiftssystem, mener utvalget at disse målsettingene kan realiseres mer effektivt og mer hensiktsmessig ved at en avgiftsøkning innenfor dagens avgiftssystem kombineres med direkte fordelingspolitiske virkemidler (f.eks. barnetrygd, minstefradrag, minstepensjon og bostøtte).

Det lå ikke innenfor utvalgets mandat å vurdere nivået på el-avgiften. Utvalget viser imidlertid til at dersom det er ønskelig å øke el-avgiften for å oppnå redusert el-forbruk, vil en økning av avgiften innenfor dagens avgiftssystem som omfatter alt el-forbruk i husholdningene (utenom tiltakssonen), føre til en sterkere reduksjon i elektrisitetsforbruket og mer kostnadseffektive sparetiltak enn en differensiering av avgiften. Dersom det er ønskelig å motvirke uheldige fordelingsvirkninger av en økning i el-avgiften innenfor dagens avgiftssystem, vil bruk av direkte fordelingspolitiske virkemidler gi en bedre skjerming av husholdninger med lav inntekt som har et høyt elektrisitetsforbruk enn en differensiering av avgiften. I tillegg unngås de ekstra administrative kostnadene som en differensiert el-avgift vil medføre.

Utvalget har også foretatt en bredere vurdering av mulige argumenter for differensiering, f.eks. ut fra formål om å begrense forbrukstopper og å begrense forbruket i særskilte anvendelser som oppvarming eller el-forbruk i hytter. Bakgrunnen for dette er bl.a. at installering av mer avansert måleutstyr med toveiskommunikasjon over tid vil gi større muligheter til å differensiere el-avgiften. Utvalget mener at det ikke er ønskelig å differensiere el-avgiften ut fra særskilte anvendelser. Dette skyldes at den økonomiske gevinsten ved strømsparing bør være den samme i alle anvendelser og at ønsket om større differensiering av sluttbrukerprisen bedre kan ivaretas gjennom differensiering av kraftpris og nettleie.

Finansdepartementet har sendt rapporten på 3 måneders høring, og vil komme tilbake til saken når høringsuttalelsene foreligger.

5.2.4 Merverdiavgiftskompensasjon for helseforetak

Bakgrunn og problemstilling

Helsetjenester er unntatt fra merverdiavgiftsplikt. Virksomheter som produserer helsetjenester, som

for eksempel de statlige helseforetakene, har dermed ikke fradragsrett for merverdiavgift på anskaffelser til bruk i virksomheten. Merverdiavgiften gir dermed motiv til at helseforetakene produserer støttetjenester som renhold vask og vedlikehold mv. med egne ansatte (uten merverdiavgift) framfor å kjøpe dem fra private underleverandører (med merverdiavgift). Dette gjør det vanskelig for private underleverandører å konkurrere med egenproduksjon av tjenester i helseforetakene.

Denne problemstillingen gjelder i prinsippet alle virksomheter som er utenfor merverdiavgiftsområdet, herunder også kommunal og statlig forvaltning. Med virkning fra 1. januar 2004 ble det innført en generell ordning med merverdiavgiftkompensasjon for kommunesektoren. Regjeringen har tidligere varslet at den ville komme tilbake med forslag til en ordning som nøytraliserer merverdiavgiften for statsforvaltningen fra 2006. I Revidert nasjonalbudsjett 2003 er det bl.a. uttalt følgende:

«Finansdepartementet har lagt til grunn at en ordning som nøytraliserer merverdiavgiften for statsforvaltningen, i utgangspunktet bør begrenses til ordinære forvaltningsorganer som rapporterer til statsregnskapet. Dermed vil bl.a. ikke helseforetak omfattes. De helseforetakene som tidligere var kommunale og fylkeskommunale, var omfattet av den eksisterende kompensasjonsordningen for kommuner og fylkeskommuner. Disse får dermed ikke lenger kompensasjon for merverdiavgift på anskaffelser av tjenestene vaskeri og renseri og tjenester som gjelder bygg og anlegg. Dette har medført at private tilbydere som tidligere opererte på dette markedet, har fått vanskeligheter med å få innpass på bl.a. vaskeritjenester for helseforetakene. Finansdepartementet vil derfor vurdere en særordning for helseforetakene.»

Organisering og finansiering av spesialisthelsetjenesten

Ansvaret for spesialisthelsetjenesten ble fra 1. januar 2002 overført fra fylkeskommunene til staten. Samtidig ble virksomhetene innen spesialisthelsetjenesten organisert i foretak istedenfor som forvaltningsorganer, jf. lov 15. juni 2001 nr. 93 om helseforetak m.m. (helseforetaksloven).

Det er opprettet fem regionale helseforetak som eies av staten. De regionale helseforetakene skal sørge for at befolkningen i sin helseregion tilbys spesialisthelsetjenester. Sykehusene er organisert som helseforetak og eies av ett regionalt helseforetak. Regionale helseforetak kan la helseforetakene yte spesialisthelsetjenestene eller inngå avtaler med andre, for eksempel private og ideelle virksomheter.

Både regionale helseforetak og helseforetak er selvstendige rettssubjekter.

I henhold til spesialisthelsetjenesteloven skal de regionale helseforetakene sørge for at personer med fast bopel eller oppholdssted innen helseregionen tilbys de nødvendige spesialisthelsetjenester i og utenfor institusjon. De regionale helseforetakene finansieres av staten gjennom basisbevilgninger og aktivitetsbaserte bevilgninger tilknyttet innsatsstyrt finansiering (ISF) og refusjoner for poliklinisk virksomhet ved sykehus. Samlet utgjorde bevilgningene til helseforetakene om lag 55 mrd. kroner i 2003.

Foreløpige vurderinger

Siden 1. mai 1995 har det eksistert en ordning med kompensasjon for merverdiavgift for kommunesektoren. Ordningen var fram til siste årsskifte begrenset til å omfatte kommunesektorens anskaffelser av tjenester som gjelder vask og rens av tekstiler, renhold samt arbeid på bygg og anlegg og annen fast eiendom. Da spesialisthelsetjenesten ble overtatt av staten fra 1.1.2002, falt helseforetakene som tidligere var fylkeskommunale, ut av den eksisterende kompensasjonsordningen for kommuner og fylkeskommuner. Disse helseforetakene har dermed ikke lenger fått kompensasjon for merverdiavgift på anskaffelser av tjenestene vaskeri og renseri og tjenester som gjelder bygg og anlegg. Dette har medført at private tilbydere som tidligere opererte på dette markedet, har fått vanskeligheter med å få innpass på bl.a. vaskeritjenester for helseforetakene. Det er ønskelig at private aktører kan konkurrere på like vilkår i forhold til merverdiavgiften, og Regjeringen tar sikte på å innføre en ordning med kompensasjon for merverdiavgift for helseforetakene. Utformingen av en slik ordning må imidlertid vurderes nærmere.

En generell kompensasjonsordning for all merverdiavgift for statlige helseforetak kan ifølge foreløpige beregninger reduserer helseforetakenes kostnader med drøyt 3 mrd. kroner. Anslaget er usikkert og vil bli vurdert nærmere. Siden det må forutsettes at en slik ordning skal være proveny-nøytral for staten, må det vurderes hvordan beløpet skal trekkes inn igjen ved reduksjon i overføringene til helseforetakene.

Nye konkurransevidringer

Innføring av kompensasjon for merverdiavgift for helseforetak gjør at merverdiavgiften blir nøytral i forholdet mellom helseforetakenes innkjøp av tjenester fra andre og produksjon internt. Innføringen

av en kompensasjonsordning for statlige helseforetak kan imidlertid skape nye konkurransevidninger. Dette gjelder i første rekke private aktører som produserer helsetjenester i konkurranse med helseforetakene. De private aktørene er også utenfor merverdiavgiftssystemet og har dermed ikke fradragsrett for merverdiavgift på anskaffelser. En kompensasjonsordning for statlige helseforetak kan derfor innebære konkurransevidning i disfavør av private helseinstitusjoner. Eksempelvis vil de regionale helseforetakene, som står overfor valget mellom å kjøpe en spesialisthelsetjeneste fra et privat sykehus eller eget helseforetak, kunne velge å kjøpe fra eget helseforetak. Dette vil gjelde selv om tjenesten ellers er identisk, og skyldes at helseforetaket får kompensert for utgiften til merverdiavgift, og dermed kan produsere tjenesten med lavere kostnader.

Finansdepartementet har mottatt henvendelser fra enkelte private produsenter av helsetjenester som advarer mot å innføre en kompensasjonsordning for statlige helseforetak. Det pekes på at dette vil skape en uheldig konkurransesituasjon for private produsenter av helsetjenester. I arbeidet med en kompensasjonsordning for helseforetakene må forholdet til private helseinstitusjoner vurderes nærmere. Innenfor somatikk finnes private og ideelle sykehus som konkurrerer med helseforetak. Private laboratorier og røntgeninstitutter er også i konkurranse med helseforetakene. Tilsvarende kan også gjelde innenfor rusområdet hvor det er flere private og ideelle virksomheter.

Prosessen videre

Det må vurderes nærmere om en ordning for statlige helseforetak også bør omfatte private og ideelle virksomheter som produserer tilsvarende helsetjenester som helseforetakene iht. spesialisthelsetjenesteloven. Det må i så fall være en forutsetning at også slike virksomheter kan trekkes i overføringer på tilsvarende måte som statlige helseforetak. Omfanget av trekket kan være vanskelig å beregne, og det må eventuelt vurderes nærmere hvordan dette skal gjøres. Private institusjoner på de fleste områdene innen spesialisthelsetjenesten mottar driftstilskudd fra regionale helseforetak og aktivitetsbaserte tilskudd via regionale helseforetak og/eller fra Rikstrygdeverket. Trekket kan derfor gjennomføres ved å redusere driftstilskudd fra regionale helseforetak eller reduksjoner i aktivitetsbaserte tilskudd via regionale helseforetak eller fra Rikstrygdeverket.

Det må også vurderes nærmere om en kompensasjonsordning skal gjøres generell for all merver-

diavgift på innkjøp for helseforetakene, eller om ordningen skal begrenses, f.eks. til kun å omfatte merverdiavgift på enkelte tjenester hvor det er særlig aktuelt med private underleverandører. Dette kan for eksempel være tjenester som renhold og vask- og renseri. Det kan imidlertid være vanskelig å komme fram til de tjenestene der egenproduksjon i helseforetakene er i konkurranse med private underleverandører. Konkurransflatene kan også endre seg over tid, og det kan gjøre at en begrenset ordning ikke blir robust. En generell ordning vil være enklere å administrere enn en begrenset ordning, siden den gjelder alle avgiftsbelagte anskaffelser. En begrenset ordning vil bl.a. innebære at det må lages administrative rutiner som gjør at en kan skille kompensasjonsberettigede anskaffelser fra de øvrige anskaffelsene som ikke er kompensasjonsberettiget. Hvis en begrenset ordning gjøres gjeldende for statlige helseforetak, vil ordningen i mindre grad enn en generell kompensasjonsordning medføre nye konkurransevidninger i disfavør av private produsenter av helsetjenester.

Finansdepartementet vil sammen med Helsedepartementet fram mot framleggelsen av budsjettet for 2005 arbeide videre med å konkretisere et forslag til en kompensasjonsordning med sikte på innføring fra 1. januar 2005.

5.2.5 Svovelfritt drivstoff

I mars 2003 vedtok Europaparlamentet og Rådet direktiv 2003/17/EF om kvalitet på bensin og autodiesel. Direktivet endrer direktiv 98/70/EF, som er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk regelverk. Direktivets formål er bl.a. å redusere svovelinholdet i bensin og autodiesel. Dette vil bidra til å bedre den lokale luftkvaliteten og sikre full utnyttelse av ny og mer miljøvennlig kjøretøyteknologi. Svovelfritt drivstoff øker også effekten av etterrenningsutstyr på busser og tyngre kjøretøy. Direktivet stiller bl.a. krav til innføring av bensin og autodiesel med maksimalt svovelinhold på 10 ppm (0,001 pst. svovel), såkalt svovelfritt drivstoff. I direktivet forutsettes det at svovelfritt drivstoff skal gjøres «geografisk balansert» tilgjengelig på markedet fra 1. januar 2005, og fra 1. januar 2009 skal kun slikt drivstoff markedsføres. Nærmere definering av begrepet «geografisk balansert tilgjengelighet» gis ikke i direktivet. EU-direktivet oppfordrer statene til å ta i bruk økonomiske incentiver for å fase inn svovelfritt drivstoff. Flere land har også valgt å benytte seg av differensierte avgifter for å sikre innføring av svovelfritt drivstoff, f.eks. Tyskland, Sverige og Storbritannia.

Myndighetene har særlig vurdert fire alternati-

ve måter å gjennomføre direktivet på. De to første alternativene knytter seg til at noen typer drivstoff skal være svovelfrie i geografisk avgrensede tiltaksområder (6 byområder). Det tredje alternativet er å stille krav om at alt drivstoff skal være svovelfritt allerede fra 2005, mens det siste alternativet baseres på bruk av avgiftsincitiv for innføring av svovelfritt drivstoff.

Beregninger av nytte og kostnad ved de ulike alternativene tyder på at for alternativene med detaljregulering av geografisk avgrensede tiltaksregioner, er nytten om lag lik kostnaden. Ved full innføring av svovelfritt drivstoff over hele landet, vil kostnadene ifølge disse beregningene overstige nytten under de valgte forutsetninger. Det understrekes at det knytter seg stor usikkerhet til både kostnads- og nytteberegningene.

Disse alternativene ble i mars forelagt Norsk Petroleumsinstitutt (NP), Toll- og avgiftsdirektoratet (TAD) og Konkurransetilsynet (KT). I sine kommentarer peker både KT og NP på at de to alternativene med detaljregulering vil kunne være uheldige ut fra en konkurransemessig vurdering. Fjerning av svovel i drivstoff fører til økte produktkostnader, og en konsekvens kan være at drivstoffet blir dyrere innenfor tiltaksområdene enn utenfor. Dette vil gi en konkurransevridding mellom ulike bensinforhandlere i randsonene. Regulert geografisk avgrensning vil videre føre til økte distribusjons- og logistikkostnader, noe som kan føre til økt koordinering og samarbeid selskapene imellom. KT påpeker at dette vil kunne være uheldig i forhold til konkurransereglene. NP mener i tillegg at de skisserte alternativene med detaljregulering ikke vil oppfylle EUs krav om balansert tilgjengelighet, og at doble sett med drivstoffkvaliteter vil medføre forvirring blant forbrukerne. I tillegg vil disse alternativene kreve investeringer i infrastruktur som det tar omtrent ett år å ferdigstille. Når det gjelder de to alternativene for full innfasing, framstår disse som like ut fra en konkurransemessig vurdering. KT påpeker at det kan være samfunnsøkonomiske effektivitetsforskjeller på de to alternativene, ettersom et avgiftsincitiv vil gi aktørene større handlingsrom ved innfasingen. NP påpeker at et generelt pålegg om landsomfattende distribusjon kan gi mindre forsyningsfleksibilitet og høyere samfunnsmessige kostnader enn om det blir gitt et avgiftsincitiv. TAD bemerket at et eventuelt avgiftsincitiv ikke vil gi ekstra belastninger av betydning for Tollvesenet.

En rettslig vurdering av direktivet viser at det er problematisk å stille krav om at alt drivstoff skal være svovelfritt allerede fra 2005. Direktivet kan vanskelig hevdes å tillate forbud mot tradisjonelt

drivstoff i utfasingsperioden, dvs. fra 2005 til 2009. Direktivet tillater imidlertid at et påbud kan innføres i bestemte områder av et land dersom det er nødvendig ut fra miljøhensyn. ESA må i så fall først godkjenne et slikt påbud.

Finansdepartementet og Miljøverndepartementet har tidligere vurdert spørsmålet om ytterligere differensiering av drivstoffavgiftene på basis av svovelinnhold. Blant annet på grunn av stor usikkerhet knyttet til provenyberegningene og beregninger som har vist at dette ikke har vært samfunnsøkonomisk lønnsomt, er dette ikke blitt foreslått. Vurderingene foretatt for årene 2003 og 2004 gjaldt imidlertid en forsering av direktivets krav, mens for 2005 vil et eventuelt avgiftsincitiv relatere seg til gjennomføring av direktivet. Regjeringen vil komme tilbake i budsjettet for 2005 med et forslag til hvordan svovelfritt drivstoff skal gjøres tilgjengelig på det norske markedet i tråd med direktivet.

5.2.6 Taxfree ved ankomst

I Budsjett-innst. S. nr. 1 (2003–2004) ba Stortinget om at Regjeringen kom tilbake i Revidert nasjonalbudsjett med en vurdering av, og eventuelt forslag til, endring av regelverket for taxfree-salg som kan åpne for ankomstsalg på flyplass. I innstillingen er det vist til at formålet vil være å øke salget ved norske flyplasser på bekostning av utenlandske flyplasser og således styrke flyplassenes økonomi.

Forslaget forutsetter endringer av merverdiavgiftsloven, tolltariffens innledende bestemmelser og reisegodsforskriften. Det er videre et spørsmål om forslaget forutsetter endring/oppsigelse av Overenskomst 26. mars 1980 om beskatning av reisegods i reisendetraffikken mellom Danmark, Finland, Norge og Sverige, samt om avgiftsfritt salg på flyplass i disse land. Det vises til at formålet med overenskomsten bl.a. er å hindre konkurransevridding mellom landene.

Ankomstsalg vil medføre behov for noe ombygging på flyplassene, bl.a. i forhold til tilrettelegging av tollkontrollen. Eventuelle investeringer knyttet til dette vil måtte bekostes av flyplassene.

Ankomstsalg vil bidra til å gjøre taxfree-handel lettere tilgjengelig og mer bekvem. Det er grunn til å forvente at de reisende i noe større grad vil utnytte sine avgiftsfrie innførselskvoter. Økt avgiftsfri innførsel kan bidra til noe lavere avgiftsbelagt omsetning innenlandsk av bl.a. alkohol og tobakk. Denne virkningen er trolig liten, slik at de samlede provenyvirkningene av forslaget er små.

Regjeringen arbeider videre med saken. Det vil bli igangsett en prosess for å konsultere Danmark, Finland og Sverige om forståelsen av den nordiske

overenskomsten. Regjeringen vil etter avsluttet konsultasjon komme tilbake til saken i budsjettet for 2005.

5.2.7 Saksbehandlingstiden for klager til Klagenemnda for merverdiavgift

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har i Innst. S. nr. 58 (2001–2002) merknader vedrørende saksbehandlingstiden for klagesaker om merverdiavgift og investeringsavgift. Bakgrunn for innstillingen er Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstider for klagesaker vedrørende merverdiavgift og investeringsavgift, jf. Dokument nr. 3:11 (2000–2001).

På bakgrunn av Riksrevisjonens rapport og ovennevnte innstilling har Skattedirektoratet utarbeidet en handlingsplan med nødvendige tiltak for å redusere samlet saksbehandlingstid for klager til Klagenemnda. I handlingsplanen av 10. april 2002 er kravet til saksbehandlingstid presisert dit hen at behandlingstiden skal være maksimalt seks måneder for 90 prosent av klagesakene.

Skattedirektoratet har avgitt kvartalsvise rapporter til Finansdepartementet om framdriften i arbeidet med å redusere saksbehandlingstiden. Målet om maksimalt seks måneders saksbehandlingstid for 90 prosent av klagesakene ble nådd ved årsskiftet 2003/2004. Departementet anser dette som et akseptabelt nivå for saksbehandlingstiden for klager til Klagenemnda, og har overfor direktoratet påpekt viktigheten av at nivået opprettholdes.

5.2.8 Inntektsfradrag for gaver til visse frivillige organisasjoner

I Innst. O. nr. 20 (2003–2004) kapittel 3 uttalte representantene fra H, V og KrF i forbindelse med at Den norske kirke kom inn under fradragsordningen, følgende:

«Etter disse medlemmers oppfatning er det også viktig at ordningen har en utforming som er minimalt byråkratisk og maksimalt rettferdig og treffsikker. På denne bakgrunn, og for å sikre en mest mulig lik behandling av Den norske kirke og andre trossamfunn, ber disse medlemmer Regjeringen, i Revidert nasjonalbudsjett 2004, om å komme tilbake med en vurdering av praktiske ordninger for trossamfunn som er godkjent etter Lov om trdomssamfunn, som mottakere av gaver med skattefradrag, og som samtidig ikke bryter med skattelovgivningen.»

Det gis fradrag i inntekt med inntil 6000 kroner for pengegave til organisasjon som har sete i riket, som ikke har erverv til formål og som driver virksomhet innenfor visse godkjente formål, herunder

«religiøs eller annen livsytelsesrettet virksomhet» og som har nasjonalt omfang 1. januar i det år gaven gis, jf. skatteloven § 6–50. Det stilles et minstekrav til formell/organisatorisk binding mellom de enkelte underorganisasjoner før de som kollektiv kan regnes å ha nasjonalt omfang. Når en organisasjon etablerer et sentralt ledd som har et vedtektsbestemt formål og underorganisasjonene er bundet av dette formålet, oppstår det en tilstrekkelig binding slik at organisasjonens samlede virksomhet kan vurderes opp mot kriteriet nasjonalt omfang, jf. Finansdepartementets skattelovforskrift § 6–50-2.

En rekke trossamfunn har ikke nasjonalt omfang og er ikke tilknyttet en sentralorganisasjon som beskrevet over. Slike trossamfunn faller derfor utenfor dagens fradragsordning. Disse trossamfunnene utgjør en viktig del av det religiøse mangfoldet. Hensynet til religionsfriheten taler for at slike trossamfunn likestilles med trossamfunn som har nasjonalt omfang. Regjeringen mener derfor disse trossamfunnene også bør kunne motta gaver under fradragsordningen. Det samme må gjelde ikke-religiøse livssynsorganisasjoner.

For å unngå at ligningsmyndighetene må forholde seg til mange og små organisasjoner, tar Regjeringen sikte på at frittstående organisasjoner, menigheter el. gis anledning til å etablere en felles nasjonal registreringsenhet for administreringen av gavefradragsordningen. Det må utredes nærmere regler for innrapportering av gaver, regnskap, revisjon og øvrige krav til en slik registreringsenhet. Regjeringen vil komme tilbake til dette i forbindelse med budsjettet for 2005.

5.3 Petroleumsbeskatningen

I forbindelse med St. meld. nr. 38 (2001–2002), jf. Innst. S. nr. 87 (2002–2003), uttrykte et flertall i Energi- og miljøkomiteen at så vel «haleproduksjon» som utnyttelse av mindre felt vil kreve justeringer av rammebetingelsene, blant annet vurdering av skattetilpasninger. Stortinget behandlet sist vår et forslag som ba Regjeringen om å fremme forslag om petroleumsbeskatning så raskt som mulig etter at oljeindustriens skattearbeid var kjent, jf. Dokument nr. 8:79 (2002–2003) og Innst. S. nr. 198 (2002–2003). Som omtalt i brev til Stortingets finanskomite av 26. mars 2003 kommer Regjeringen nå tilbake med en vurdering av oljeindustriens forslag.

Oljeindustrien har gjennom fjoråret vurdert utfordringene for petroleumsvirksomheten. I august i fjor la den fram en aktivitetsrapport og en skatterapport. I mars i år la oljeindustrien fram en kost-

nadsrapport. Innspillene i alle rapportene er vurdert av departementene. Innspillene fra aktivitets- og kostnadsrapporten har inngått i Olje- og energidepartementets arbeid med stortingsmeldingen om petroleumsvirksomheten, jf. St. meld. nr. 38 (2003–2004). Finansdepartementet gir i dette kapitlet en vurdering av oljeindustriens skatteforslag. I tillegg omtales noen forslag til justeringer i skattevilkårene, jf. avsnitt 5.3.4.2

Begrunnelsen for petroleumsskattesystemet er den ekstraordinære avkastningen som knytter seg til utvinning av ressursene. Skattesystemet må ses i sammenheng med at oljeselskapene vederlagsfritt får adgang til å utnytte en verdifull, begrenset ressurs. Ressursene på norsk sokkel er fellesskapets eiendom og gir viktige bidrag til finansieringen av velferdssamfunnet. Inntektene fra petroleumsvirksomheten er viktige for den langsiktige finansieringen av velferdssamfunnet. Videre er høyere beskatning i sektorer med ekstraordinær avkastning å foretrekke framfor økt bruk av vridende skatteformer i andre sektorer, fordi det gir mindre samfunnsøkonomisk tap. Høyere beskatning av ekstraordinær avkastning vil i liten grad påvirke aktørenes tilpassning dersom den høyere beskatningen er utformet på en nøytral måte. Når det er ekstraordinær avkastning slik som i petroleumssektoren, er det mulig å forene hensynet om betydelige inntekter til fellesskapet med hensynet til tilstrekkelig lønnsomhet etter skatt for selskapene.

Oljeindustrien har to hovedforslag til skattetil-tak: Redusert særskatt for nye utbygginger og leting etter nye funn, og et produksjonsfradrag for økt produksjon på eksisterende felt. Disse tiltakene vil ifølge oljeindustrien stimulere til økt aktivitet særlig ved leting og utbygging av mindre funn og prosjekter med svak lønnsomhet. Oljeindustriens forslag er omtalt i avsnitt 5.3.1.

Departementet har vurdert oljeindustriens forslag, jf. avsnitt 5.3.3. Etter departementets vurdering vil oljeindustriens forslag ikke ha en vesentlig effekt på leting eller utbygging av lønnsomme ressurser, men medføre fare for at ulønnsomme tilleggsinvesteringer og prosjekter gjennomføres. Videre vil oljeindustriens forslag medføre betydelig provenytap for staten. Det skyldes at store verdier vil overføres fra staten til selskapene for prosjekter med høy lønnsomhet som uansett ville realiseres.

Dagens petroleumsskattesystem er relativt nøytralt utformet. Letekostnader utgiftsføres direkte, uavhengig av leter resultatet. Prosjekter med marginal og moderat lønnsomhet på sokkelen står overfor lavere skattebelastning enn om det samme prosjektet kun sto overfor ordinær landbeskatning. Dette skyldes hurtige avskrivninger, friinntekt og

rentefradrag i særskattegrunnlaget. Det er bare for investeringer med ekstraordinær avkastning at petroleumsskattesystemet gir høyere beskatning enn det ordinære landskatteregimet. Når petroleumsskattesystemet er relativt nøytralt utformet, er det vanskelig å gi vesentlige lettelser i skattegrunnlaget uten at skattesystemet stimulerer ulønnsom aktivitet. En reduksjon av særskattesatsen medfører ikke slike vridningsproblemer, men gir et stort provenytap fordi staten oppgir sin høye andel i prosjekter med ekstraordinær avkastning.

Grunnlaget for en fortsatt lønnsom petroleumsvirksomhet er at vi utnytter ressursene på en effektiv måte. Kostnadsreduksjoner, teknologiutvikling, stabil tilgang til nytt leteareal og økt konkurranse blant aktørene er de viktigste virkemidlene for effektiv utnyttelse av ressursene. Flere prosjekter kan da bli lønnsomme både før og etter skatt. Disse utfordringene er nærmere omtalt i stortingsmeldingen om petroleumsvirksomhet, jf. St. meld. nr. 38 (2003–2004).

5.3.1 Oljeindustriens skatterapport

I august 2003 la oljeindustrien fram rapporten «Norsk petroleumsvirksomhet ved et veiskille – Forslag til skattemessige endringer for økt verdiskaping og aktivitet». Rapporten ble utarbeidet av Kon-Kraft Skatteprosjekt med deltagelse fra oljeselskapene, LO, Teknologibedriftenes Landsforening, Norges Rederiforbund, OLF og Kon-Kraft. Kon-Kraft er et samarbeidsorgan for oljeindustrien og myndighetene med mål om å styrke norsk sokkels konkurransevne. Myndighetene deltar aktivt i samarbeidet. I skatteprosjektet har imidlertid Olje- og energidepartementet og Oljedirektoratet kun deltatt som observatører i den innledende delen av arbeidet.

I rapporten vises det til at aktivitetsnivået er fallende, plattformer er i ferd med å bli stengt ned, det letes for lite, og funnene er i hovedsak små. Vi har i dag få store funn under vurdering, og investeringene vil falle om få år. Samtidig vises det i rapporten til at norsk sokkel opplever en sterkere konkurranse om oljeselskapenes interesse. Områder i verden som tidligere ikke var tilgjengelige, er nå åpnet for internasjonale oljeselskaper. I Kon-Kraft-rapporten pekes det på at myndighetene må se diskusjonen om endringer i rammebetingelsene i lys av denne utviklingen.

I rapporten pekes det også på at mange mindre funn kun vil være aktuelle å bygge ut dersom de kan knyttes opp til andre felt. På denne måten får en utnyttet infrastrukturen bedre, og de faktiske kostnadene holdes nede. Særlig i Nordsjøen er tid

en kritisk faktor, siden mange av installasjonene vil bli stengt ned i årene som kommer. Betydelige petroleumsressurser på norsk sokkel vil, ifølge rapporten, ikke bli realisert hvis denne utviklingen fortsetter. Staten, samfunnet og selskapene vil i så fall gå glipp av vesentlige inntekter. Rask reduksjon i aktiviteten vil kunne gi store negative ringvirkninger for verdiskaping og sysselsetting, lokalt og nasjonalt.

Rapporten peker på at de store utfordringene på norsk sokkel er knyttet til å:

- Øke leteaktiviteten for å finne og utvikle nye felt.
- Utvikle mindre funn, spesielt i tilknytning til eksisterende infrastruktur.
- Øke og forlenge produksjonen fra felt som allerede er i produksjon.
- Bevare en sterk norsk leverandørindustri og petroleumsklynge.

Oljeindustriens forslag til endrede rammebetingelser

Oljeindustrien mener at et høyt norsk skattenivå er en vesentlig årsak til at selskapene ikke finner tilstrekkelig lønnsomhet i mange prosjekter, selv om de er lønnsomme for samfunnet. I rapporten sies det at dagens skattenivå har blitt et synbart hinder for å realisere verdiene på norsk sokkel. Kombinasjonen av lavere forventninger til funn, høyere kostnader, høy skatt, samt økt internasjonal konkurranse om oljeselskaperes investeringer innebærer ifølge rapporten at samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter i Norge ikke blir gjennomført.

For å stimulere til økt aktivitet på sokkelen foreslås det i Kon-Kraft-rapporten følgende tiltak på skattesiden:

- Det etableres et skille mellom ny og eksisterende petroleumsvirksomhet. Det foreslås ikke noen skattemessige endringer for eksisterende virksomhet.
- For all ny virksomhet anbefales det en reduksjon av særskatten. Konkret foreslås det en reduksjon av særskatten for alle felt med innsendt plan for utbygging og drift (PUD) etter 1.1.2004. Letekostnader relatert til nye prosjekter forutsettes fradragført etter nye regler fra samme dato.
- I tilfeller der det er vanskelig å avgrense ny og eksisterende virksomhet, innføres det en ordning med volumfradrag for produksjon utover en basislinje ved beregning av særskatt.
- For øvrig anbefales det at hovedtrekkene i dagens skattesystem opprettholdes, inklusive konsolidering mellom eksisterende og nytt petroleumsskatteregime.

- Det legges også til grunn at dagens praksis med en begrenset bruk av SDØE-andeler videreføres for å ivareta statens interesser i særdeles lovende lisenser.

I rapporten er det foretatt beregninger som viser at en halvering av særskatten vil øke antall prospekter man ønsker å bore og igangsette aktivitet på. Ifølge rapporten vil en slik skattereduksjon føre til en vesentlig økning i påviste ressurser, investeringer og aktivitet. I henhold til beregningene som Kon-Kraft har gjennomført, vil en skattemessig endring ikke redusere statens inntekter fra petroleumssektoren. Endringene vil bidra til økte samlede inntekter ved at ressurser som selskapene under dagens system ikke finner tilstrekkelig lønnsomme, vil bli interessante å lete etter og bygge ut. Nedenfor er provenyberegningene gjennomgått mer detaljert.

Provenyberegninger i skatterapporten fra oljeindustrien

Kon-Krafts utforskningsmodell tar utgangspunkt i de prospektene Norsk Hydro har kartlagt på norsk sokkel. Disse prospektene ligger både i områder som er åpnet for letevirksomhet, og i områder som i dag ikke er åpnet. Basert på hvilke leteboringer som har blitt gjennomført de siste årene, er prospektene avgrenset på grunnlag av lønnsomhet, funnsannsynlighet og volum. Modellen indikerer hvor mange ekstra leteprospekter som blir lønnsomme etter en skattereduksjon. Ifølge Kon-Kraft-rapporten vil en halvering av særskatten føre til at antall leteprospekter som blir boret, vil kunne øke med i underkant av 140 pst. i forhold til en situasjon uten skatteendringer.

En økning i antall leteboringer vil med en gitt funnrate resultere i flere funn og etter hvert investeringer på de nye funnene. Over tid vil også produksjonen og inntektene øke. Kon-Kraft mener at statens proveny vil kunne øke som følge av en halvering av særskatten. Tabell 5.1 nedenfor oppsummerer Kon-Krafts provenyberegninger.

Den venstre delen av tabellen viser provenyberegninger med bare kjente funn under vurdering og kjente leteprospekter, og uten såkalte spekulative ressurser. (Kon-Kraft har definert «spekulative ressurser» som differansen mellom Oljedirektoratets ressursanslag for uoppdagede ressurser og de ressursene som følger av de prospektene Norsk Hydro har identifisert.) Provenyeffekten er målt som differansen mellom provenyet når nye prosjekter pga. skattereduksjonene inkluderes, og provenyet når kun prosjekter som uansett vil realiseres uten skatteendringer, tas med. Nåverdiberegningene

ne er gjort for perioden fram til 2033. Tabellen viser at provenyendringen for staten blir positiv bare ved en oljepris på 24 dollar. Ved en diskonteringsrente på 7 pst. er nåverdien av provenyøkningen om lag 15 mrd. kroner. Dersom oljeprisen blir på 18 dollar, vil staten få et provenytap på 15 mrd. kroner.

Dersom en inkluderer de «spekulative ressursene», øker provenyet, jf. høyre del av tabellen. I Kon-Krafts beregninger vil staten i dette tilfellet kunne få økt proveny også ved en oljepris rundt 18 dollar. Provenyøkningen vil i dette tilfellet bli 49 mrd. kroner ved en oljepris på 18 dollar og 7 pst. diskonteringskrav. Det er først ved en oljepris på 12 dollar at staten vil få et provenytap.

Kon-Kraft har etter at rapporten ble lagt fram opplyst at en del av de spekulative ressursene også ville blitt gjennomført ved dagens petroleumsbeskatning. Dersom Kon-Kraft hadde tatt hensyn til dette, ville den positive provenyeffekten for staten når spekulative ressurser inkluderes, ha vært mindre enn det som framkommer i tabell 5.1.

Departementet kan ikke slutte seg til Kon-Krafts provenyanslag. Det er avgjørende for provenyanslaget at en lang rekke nye prosjekter realiseres på grunn av skattelettelsene. Som det framgår av avsnitt 5.3.3, vil Kon-Krafts skatteforslag etter departementets syn ikke ha en vesentlig effekt på leting eller utbygging av lønnsomme ressurser. Departementets provenyberegninger av Kon-Krafts skatteforslag framgår av avsnitt 5.3.3.4.

Avkastningskrav mv.

Kon-Kraft legger i skatterapporten til grunn at oljeselskapene har strengere lønnsomhetskrav ved prosjektbeslutninger enn det tradisjonell økonomisk teori tilsier. Strengere lønnsomhetskrav kan iverksettes ulikt i selskapene. Vanlige justeringsmekanismer kan være (høyere) avkastningskrav, (lavere) prisforutsetninger, (konservative) ressurs-

estimerer samt krav om en viss minstestørrelse på overskuddet fra prosjektet. Samlet sett kan dette medføre en betydelig skjerping av lønnsomhetskravene, slik at færre prosjekter vil bli realisert.

Samtidig som Kon-Kraft legger til grunn stramme lønnsomhetskrav for selskapsøkonomi etter skatt, er deres samfunnsøkonomiske analyser før skatt basert på lavere avkastningskrav, og at samfunnet ønsker å realisere alle prosjekter med positiv nåverdi. Forskjellen i beslutningskrav før og etter skatt er avgjørende for Kon-Krafts argumentasjon om at dagens petroleumsskattesystem er et hinder for leting og utbygging av mindre funn, og at mange flere prosjekter ville realiseres ved tiltak på skattesiden.

Legger man til grunn markedsbaserte avkastningskrav som selskapenes långivere og eiere krever av selskapet, konsistens mellom lønnsomhetskrav før og etter skatt, og at alle prosjekter med positiv verdi realiseres, ville også Kon-Krafts analyser vist at skattesystemet ikke hindrer leting eller utbygging av lønnsomme ressurser. Prosjekter som er lønnsomme for samfunnet, vil da også være lønnsomme for selskapene etter skatt.

Materialitet

Oljeindustrien bruker i forbindelse med sin skatterapport begrepet materialitet i mange sammenhenger. Definisjonen av dette begrepet og det økonomiske innholdet er imidlertid ikke helt klart. Materialitetsbegrepet kan gjenspeile at selskapene på kort sikt kan ha knappe ressurser i form av f.eks. ledelse eller særlig kvalifisert personell, uten at den samlede verdien av disse innsatsfaktorene er fullt ut gjenspeilet i lønnskostnader mv. Dette gjør i så fall at selskapene på kort sikt må velge mellom ulike lønnsomme prosjekter uten å ha mulighet til å realisere alle i det tempoet som ellers hadde vært ønskelig. En slik betraktningssmåte er mindre rele-

Tabell 5.1 Kon-Krafts nåverdianslag for staten av halvert (25 pst.) særskatt og 15 kroner pr. fat produksjonsfradrag. Mrd. kroner

Oljepris USD pr. fat	Ved bare kjente funn og leteprospekter			Spekulative ressurser også inkludert ¹		
	Diskonteringsrente, reell			Diskonteringsrente, reell		
	0 pst.	7 pst.	10 pst.	0 pst.	7 pst.	10 pst.
24	64	15	7	589	126	66
18	-45	-15	-11	273	49	22
12	-197	-56	-36	-87	-39	-29

¹ Beregningen for spekulative ressurser tar ikke hensyn til produksjonsfradraget. Som tilnærming har Kon-Kraft beregnet 25 pst. særskatt også for den produksjonen som skulle hatt produksjonsfradrag.

Kilde: Kon-Kraft.

vant på lang sikt når ressursknappheten kan avhjel- pes ved at hvert enkelt selskap kan tilpasse sine ressurser, og nye selskaper kan komme til. Det er videre ingen grunn til at oljeselskaper skal ha større krav til positiv nåverdi enn selskaper i andre bransjer. Verken på sokkelen eller på land er det slik at enhver bedrift umiddelbart søker å investere i alle lønnsomme prosjekter. Petroleumsskattesystemet er utformet slik at for prosjekter med moderat lønnsomhet, vil selskapene sitte igjen med like store eller større verdier etter skatt på sokkelen som for et tilsvarende prosjekt i landskattesystemet. Analysen i avsnitt 5.3.3.1 viser at selskapene normalt står overfor lavere skattebelastning i petroleumsskattesystemet enn i landskattesystemet for prosjekter med en avkastning opp mot 15 pst. Knapphet på ressurser vil derfor normalt ikke ha større betydning for petroleumsprosjekter enn det har i øvrig næringsvirksomhet.

Det er vanlig i alle næringer at selskapene tilpasser seg ulikt og prioriterer ulike virksomhetsområder. Store aktører kan gå etter de største prosjektene/markedssegmentene, mens mindre aktører kan spesialisere seg på små prosjekter og spesialløsninger. Med konkurranse mellom et mangfold av aktører vil dette medføre at alle lønnsomme markedssegmenter blir utnyttet. Norsk sokkel er dominert av noen få store aktører. Dersom disse ikke ønsker å utnytte alle lønnsomme ressurser, vil den mest hensiktsmessige løsningen være å legge til rette for nye aktører slik at en får større mangfold og økt konkurranse. I en slik situasjon vil generelle skattelettelse være lite hensiktsmessige.

En annen forklaring på strenge lønnsomhetsvurderinger kan være at kravene er nødvendige for å stoppe prosjekter der beslutningsgrunnlaget er for optimistisk vurdert. Dette kan være tilfelle om de som forbereder prosjektene i oljeselskaper, har en tendens til å undervurdere kostnadene og overvurdere lønnsomheten av ulike prosjekter. En slik nødvendig strenghet i vurderingen bør ikke motvirkes av skattesystemet. Resultatet ville i så fall blitt at flere ulønnsomme prosjekter slapp gjennom.

Strenge lønnsomhetskrav vil også være hensiktsmessig ved teknologisk fremgang over tid. Positiv nåverdi er i så fall ikke lenger tilstrekkelig til at et prosjekt bør realiseres umiddelbart. Derimot bør prosjektet utvikles slik at nåverdien blir størst mulig. En slik modell kan også forklare hvorfor selskapene på kort sikt ikke ønsker å utvikle alle prosjekter med positiv nåverdi. I slike situasjoner vil også samfunnet være tjent med at prosjektene utvikles videre, og skattesystemet bør derfor ikke justeres.

Selskapenes beslutningsforutsetninger og behov for endringer i skattesystemet

Kon-Kraft skriver i skatterapporten at det er vanskelig å dokumentere at lønnsomme funn ikke blir bygget ut med dagens skattesystem. I Kon-Krafts provenyanalyse legges det også til grunn at alle påviste funn som er i planleggingsfasen, vil bli bygd ut med dagens skattesystem. Myndighetene kan heller ikke påvise konkrete eksempler på lønnsomme funn som ikke blir utviklet på grunn av skattesystemet. Ifølge petroleumsmeldingen, jf. St. meld. nr. 38 (2003–2004), blir de lønnsomme funnene utviklet på en effektiv måte. De siste årene har en også sett eksempler på utvikling av relativt små funn i norsk sammenheng, som Glitne og Skirne. Videre har en sett eksempler på at nye operatører revitaliserer felt med relativt begrensede gjenværende ressurser, som Varg og Gyda. Ekspertutvalget som vurderte petroleumsskattesystemet i 2000, jf. NOU 2000: 18, vurderte også materialitetsbegrepet uten å finne forklaringer som støttet at skattesystemet hindret utbygginger.

I 2001 og 2002 ble det foretatt betydelige ned- salg av SDØE-porteføljen, særlig i mindre prosjekter og for lisenser i letefasen. Dessuten har myndighetene i de senere tildelingsrunder inkludert færre selskaper i hver lisens, samtidig som SDØE-andele- ne har blitt enda mer målrettet mot prosjekter med høy forventet verdi eller stort ressurspotensial. Myndighetene har dermed gjennom konsesjonspolitikken lagt vekt på å tilby oljeselskapene eierinteresser og tilhørende potensialer av en viss størrelse. Videre har selskapene full frihet til innbyrdes å om- sette andeler ved kjøp, salg eller bytte, for dermed å oppnå høyere deltakerandeler i utvalgte lisenser. Sammenlignet med andre regioner, er det relativt lav omsetning av lisensandeler på norsk sokkel selv om selskapene gjennomgående har lave andeler i den enkelte lisens. Dersom selskapene legger stor vekt på at prosjektene må ha en gitt størrelse for å være interessante, burde en sett større aktivitet i kjøp og salg av lisensandeler på norsk sokkel.

Departementets vurdering er at selskapenes be- slutningsforutsetninger ikke tilsier at det er behov for å endre petroleumsskattesystemet. Departementet legger i den forbindelse vekt også på at en tilpasning av skattesystemet til særlig høye avkastningskrav eller krav til høy nåverdi vil føre til et ustabil skattsystem, der selskapene kan oppnå skattelettelse ved å hevde at de legger til grunn særlig strenge beslutningsforutsetninger.

5.3.2 Utviklingen i petroleumssektoren

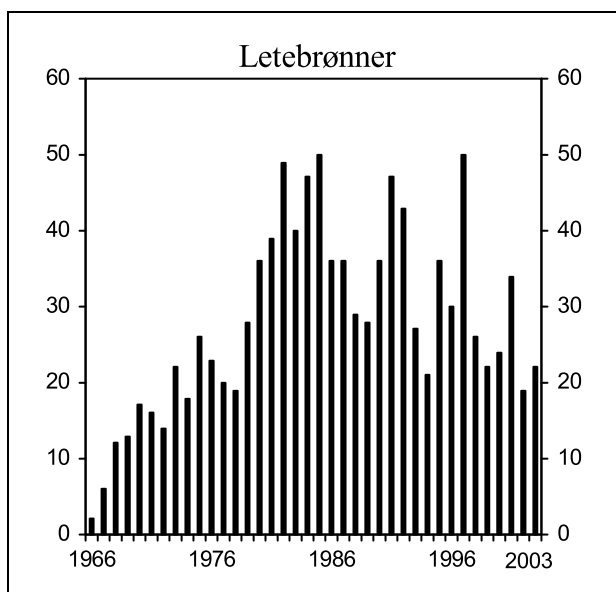
Leteaktiviteten

Den gjennomsnittlige funnstørrelsen avtar etter hvert som petroleumsprovinser modnes. Dette er en utvikling som antas i sterkere grad å gjelde deler av norsk sokkel. Det er imidlertid fremdeles store uoppdagede ressurser både i de modne områdene og i de lite utforskede umodne områdene på kontinentalsokkelen. Samtidig har leteaktiviteten de senere årene vært lavere enn tidligere år. Kombineringen av forventningene om avtagende funnstørrelser, betydelige uoppdagede ressurser og de senere års nedgang i leteaktiviteten, representerer en utfordring for realiseringen av den langsiktige utviklingsbanen. Det er derfor ønskelig å bryte siste års nedadgående trend i antallet letebrønner.

Figur 5.1 viser utviklingen i antall letebrønner (undersøkelses- og avgrensingsbrønner) på norsk sokkel i perioden 1966 til 2003. Figuren viser at antall letebrønner har ligget på et forholdsvis lavt nivå de senere årene. De siste 4 årene har det vært mellom 19 og 34 letebrønner pr. år sammenlignet med et gjennomsnitt siste 10 år på 29 brønner. For 2004 anslår Oljedirektoratet at antall letebrønner vil ligge mellom 20 og 25, dvs. om lag på samme nivå som i 2003.

Framtidige utbyggingsprosjekter og investeringsutvikling

Det er store variasjoner i lønnsomheten i prosjektene. Ressursanslaget er gjort ut fra en vurdering av



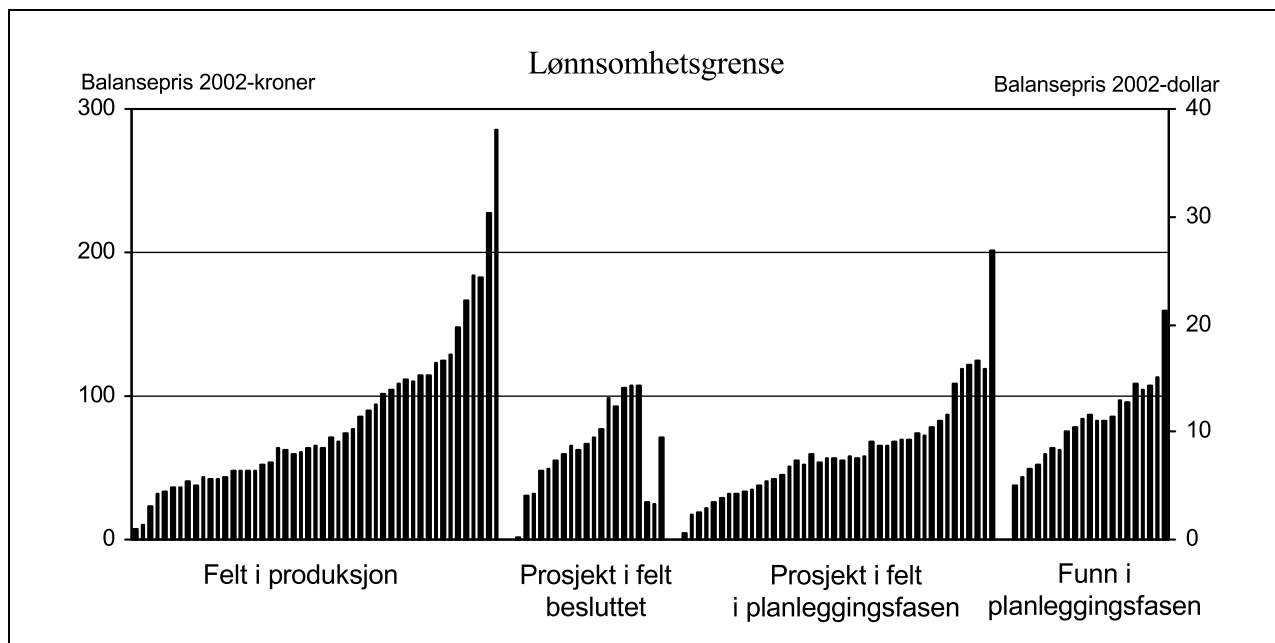
Figur 5.1 Antall letebrønner på norsk sokkel 1966–2003
Kilde: Oljedirektoratet.

økonomisk utvinnbare volumer, og i framskrivningene for petroleumsvirksomheten ligger de ressursene en forventer er lønnsomme. Basert på tallmateriale fra operatørselskapene har Oljedirektoratet analysert lønnsomhetsgrensen for felt i produksjon og prosjekter under utbygging og i planleggingsfasen, jf. figur 5.2. Lønnsomhetsgrensen (balansepris) defineres som den oljepris som både dekker alle investerings- og driftskostnader, samt gir en realavkastning på 7 pst. før skatt på investert kapital. Ved en høyere oljepris enn lønnsomhetsgrensen over produksjonsperioden, vil prosjektet generere ekstraordinær avkastning.

Figur 5.2 viser store variasjoner i prosjektenes lønnsomhet, men de fleste prosjekter i anslagene vil være lønnsomme ved oljepriser i overkant av 100 kroner pr. fat. Dette gjelder både tiltak knyttet til eksisterende felt og funn under vurdering. Ved den beregningstekniske oljeprisen som er lagt til grunn i denne meldingen (140 2004-kroner pr. fat fra 2011), vil de aller fleste kjente prosjekter være lønnsomme å bygge ut, og mange investeringer vil gi betydelig ekstraordinær avkastning. Det er likevel en utfordring å redusere kostnader og øke effektiviteten, slik at enda flere prosjekter i framtiden blir lønnsomme å bygge ut både før og etter skatt.

Prosjektvurderingene over er gjort på utbyggingstidspunktet og inkluderer derfor ikke letekostnader. Over tid må også letekostnader dekkes inn for at det skal være lønnsomt å lete etter uoppdagede ressurser. Ifølge Oljedirektoratets anslag har de løpende letekostnadene i gjennomsnitt utgjort under ti kroner pr. fat olje og gass som er påvist de siste fem årene. Selv om en stor del av de historiske prosjektene vil være lønnsomme når en også tar med letekostnader, er det klart at kostnadsnivå og forventninger til leteresultater vil ha betydelig innvirkning på leteaktiviteten i årene som kommer. Tiltak for kostnadsrasjonalisering og effektiv letevirksomhet vil ha vesentlig betydning for hvor store lønnsomme ressurser som kan påvises i framtiden, jf. omtale i avsnitt 5.3.4.1.

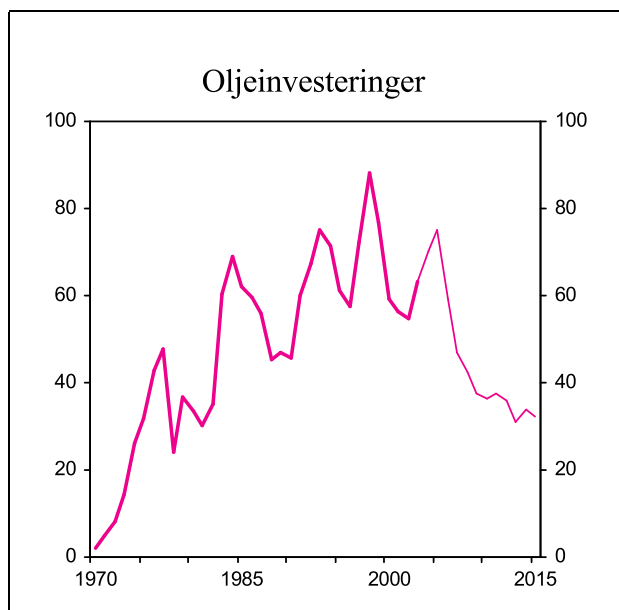
Figur 5.3 viser utviklingen i investeringene i utvinning og rørtransport siden 1970. Oljeinvesteringene har vært preget av perioder med sterk vekst fulgt av perioder med store fall i investeringene. Det framgår av figuren at vi har hatt fire store investeringstopper, og at vi nå er i ferd med å nå en ny topp i oljeinvesteringene i forbindelse med utbyggingen av Snøhvit og Ormen Lange. De store toppene i oljeinvesteringene er knyttet til utbyggingen av de store feltene og gassinfrastrukturen på norsk sokkel.



Figur 5.2 Lønnsomhetsgrense for prosjekter på norsk sokkel ved 7 pst. realavkastningskrav før skatt. Kroner pr. fat oljeekvivalenter
Kilde: Oljedirektoratets ressursrapport 2003.

Anslagene for oljeinvesteringene framover tilsier at investeringene vil ligge på et høyt nivå de nærmeste årene, men deretter falle markant. Dette skyldes i hovedsak at når utbyggingene av Snøhvit og Ormen Lange er ferdige, er det ikke noen kjente utbyggingsprosjekter av samme størrelse igjen på norsk sokkel. Det er en rekke mindre utbyggingsprosjekter, men mange av disse vil også være satelittfelt som ikke bygges ut med egen plattform, eller økte utvinningstiltak på eksisterende felt.

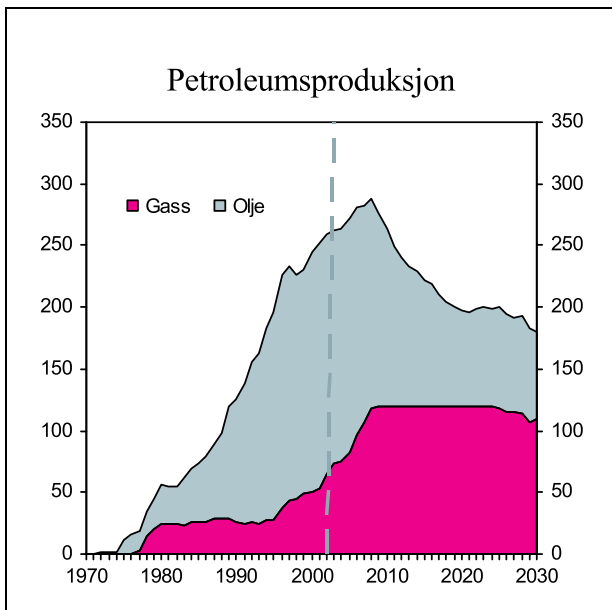
Fravær av kjente store utbyggingsprosjekter, mindre investeringstunge utbyggingsløsninger og utnyttelse av eksisterende infrastruktur tilsier at oljeinvesteringene vil gå ned fra dagens høye nivå. Investeringer på felt i drift vil utgjøre en større andel av investeringene i tiden framover. På grunn av fordelene ved nærhet til kontinentalsokkelen, har norske bedrifter tradisjonelt hatt en stor andel av slike oppdrag. Hvis dette blir tilfelle også i framtiden, vil virkningen av de fallende oljeinvesteringene på leverandørindustrien være noe mer begrenset enn fallet i investeringsnivå tilsier.



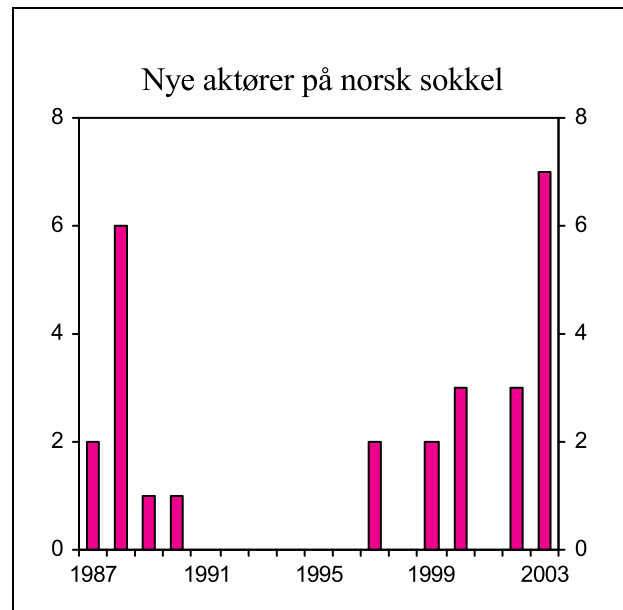
Figur 5.3 Investeringer i oljeutvinning og rørtransport. Mrd. 2001-kroner
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Produksjon

Figuren 5.4 viser utviklingen i produksjonen av olje og gass fram til nå og hvordan produksjonen forventes å utvikle seg framover. I 2003 ble samlet petroleumproduksjon på 263 millioner standard kubikkmeter oljeekvivalenter (Sm^3 o.e.), dvs. en vekst på 1,5 pst. i forhold til 2002. Samlet petroleumproduksjon ventes å være på sitt høyeste i 2008, mens produksjonen av olje nådde sitt toppnivå i 2001. Fra 2001 er det derfor økende salg av gass som har bidratt til at samlet petroleumproduksjon har økt. Salget av gass antas å vokse fra om lag 76 mrd. standard kubikkmeter gass i 2003 til om lag 120 mrd. standard kubikkmeter omkring 2010.



Figur 5.4 Petroleumsproduksjon på norsk sokkel (1971–2030)
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Olje- og energidepartementet.



Figur 5.5 Antall nye aktører på norsk sokkel, inklusiv prekvalifisering (1987–2003)
Kilde: Oljedirektoratet.

Nye aktører

Figur 5.5 viser antall nye/prekvalifiserte aktører på norsk sokkel siden 1987. Fram til 1990 var det en viss tilvekst av nye selskaper på norsk sokkel, men deretter var det en lang periode uten nye selskaper i det hele tatt. Først i 1997 kom det igjen nye aktører inn på norsk sokkel, og bortsett fra i 1998 og 2001 har det deretter kommet til nye selskaper hvert år. Tallene for 2003 viser antall prekvalifiserte selskaper, dvs. at ikke alle disse selskapene faktisk har virksomhet på norsk sokkel. Ordningen med prekvalifisering har bidratt til at det er enklere for nye aktører å etablere seg på norsk sokkel, og flere nye aktører har kommet inn.

I perioden har antallet selskaper (rettighetshavere) blitt redusert. Dette skyldes delvis fusjoner og oppkjøp der flere av de involverte selskapene var rettighetshavere på kontinentalsokkelen og delvis at selskaper har trukket seg ut fra norsk sokkel. Figuren viser derfor ikke netto tilvekst av nye selskaper på sokkelen.

5.3.3 Vurdering av oljeindustriens skatteforslag

5.3.3.1 Egenskaper ved dagens petroleumsskattesystem

I 2000 vurderte et regjeringsoppnevnt ekspertutvalg skattleggingen av petroleumsvirksomhet, jf. NOU 2000: 18. Petroleumsskatteutvalget ble spesielt bedt om å vurdere nøytraliteten i det fiskale sy-

stemet. En av utvalgets hovedkonklusjoner var at for selskaper i skatteposisjon, var de investeringsbaserte fradragene for sjenerøse i forhold til et nøytralt skattesystem, med den følge at noen samfunnsøkonomisk ulønnsomme investeringer kunne bli lønnsomme etter skatt. Med investeringsbaserte skattefradrag menes avskrivninger, friinntekt og fradrag for netto finanskostnader. Departementet var enig med Petroleumsskatteutvalget i at de investeringsbaserte fradragene var for høye slik at investeringer som er ulønnsomme før skatt, kan bli lønnsomme etter skatt, jf. Ot. prp. nr. 86 (2000–2001). Finanskomiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, sluttet seg til departementets generelle merknad, jf. Innst. O. nr. 106 (2000–2001).

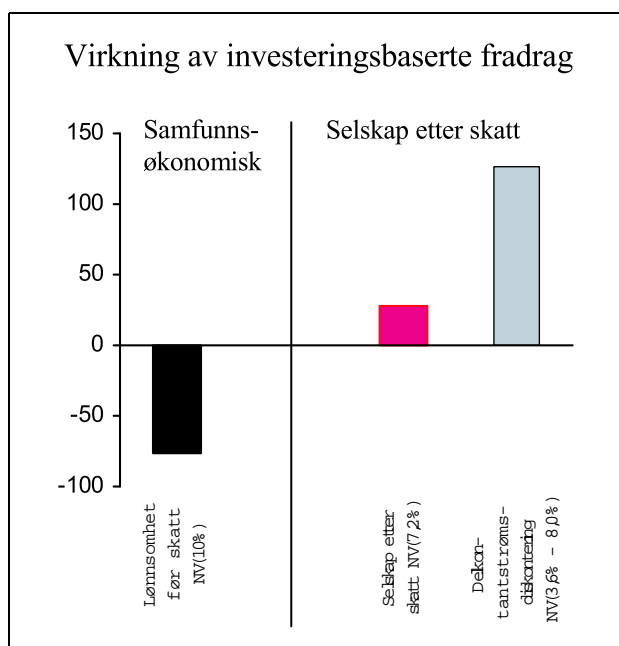
For selskaper i skatteposisjon er det ikke gjort vesentlige endringer i skattereglene som vil påvirke lønnsomheten etter skatt for prosjekter på norsk sokkel i forhold til det skattesystemet som Petroleumsskatteutvalget vurderte. Virkningene av de høye investeringsbaserte fradragene kan illustreres for et tenkt leteprospekt som er samfunnsøkonomisk ulønnsomt, jf. figur 5.6.

For nye aktører utenfor skatteposisjon ble det f.o.m. 2002 foretatt skatteendringer for å utjevne de skattemessige ulikhetene mellom selskaper i og utenfor skatteposisjon som Petroleumsskatteutvalget påpekte. Disse endringene har styrket lønnsomheten etter skatt for selskaper utenfor skatteposisjon og sikrer disse om lag tilsvarende fradragverdier som selskaper i skatteposisjon.

Nøytraliteten i dagens petroleumsskattesystem

Som illustrert i figur 5.6 er dette leteprosjektet ulønnsomt for samfunnet, men har positiv verdi for selskapene etter skatt. Vridningen blir enda tydeligere ved en verdsetting basert på ulikt avkastningskrav for kontantstrømmer med ulik risiko (delkontantstrømsdiskontering). Årsaken til at prosjektet blir lønnsomt etter skatt er at de investeringsbaserte fradragene i form av avskrivninger, friinntekt og netto finanskostnader til sammen gir en for høy fradagsverdi over tid. Det er lite trolig at samfunnsøkonomisk ulønnsomme prosjekter vil bli foreslått på norsk sokkel, bl.a. pga. systemet med godkjenning av plan for utbygging og drift (PUD). Vridningene kan imidlertid gjøre at kapitalbruken blir for stor i prosjektene. Ressursene som investeres i prosjektene, kan på marginen ha større kostnad enn de inntekter som kommer fra produksjonen. Nye skattefradrag i tillegg til dagens fradrag vil ytterligere forsterke disse vridningene.

Det er i denne beregningen brukt de samme forutsetningene som lå til grunn for NOU 2000: 18. For det første er det forutsatt at normalavkastningen i petroleumsvirksomheten skal beskattes med ordinær skatt på om lag samme måte som prosjekter på land. Dette er nødvendig for at prosjekter på sokkelen og på land skal likebehandles, slik at ressursene fordeles dit avkastningen er høyest for samfunnet. Den ordinære selskapsbeskatningen beskatter hele avkastningen i næringsvirksomhet, både ordinær og ekstraordinær avkastning. Som en



Figur 5.6 Virkingen av investeringsbaserte fradrag for prosjekt (inkl. leteknostnader).

Mill. kroner

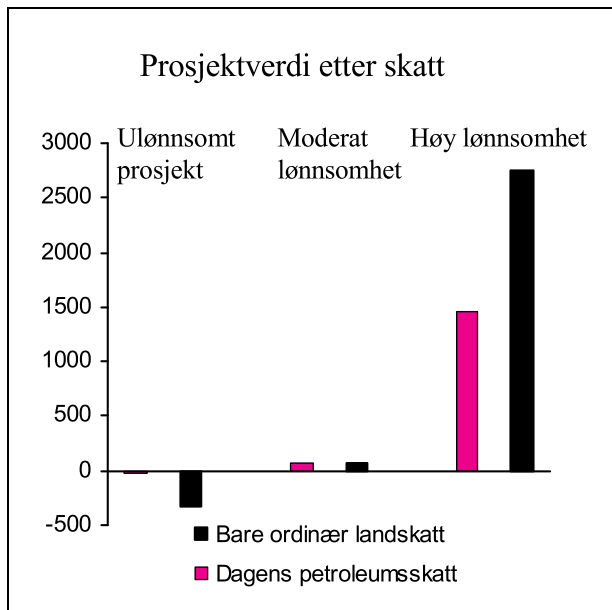
Kilde: Finansdepartementet.

følge av dette vil selskapenes avkastningskrav etter skatt være lavere enn avkastningskravet før skatt, for eksempel 10 pst.* $(1-0,28)=7,2$ pst. nominelt, som lagt til grunn i figur 5.6. For det andre bør en ved verdsettingen ta hensyn til at ulike deler av kontantstrømmen har ulik risiko. Dette innebærer at ulike deler av kontantstrømmen verdsettes med et relevant avkastningskrav ut fra risikoen i de ulike kontantstrømmene (delkontantstrømsdiskontering). I denne sammenheng er det særlig viktig å ta hensyn til at dagens petroleumsskattesystem gir selskapene svært god sikkerhet for framtidige skattefradrag. De framtidige skattefradragene bør derfor verdsettes med et risikofritt avkastningskrav etter ordinær skatt. De øvrige delene av kontantstrømmen som det knytter seg usikkerhet til, må deretter verdsettes med et avkastningskrav som inkluderer den relevante risikoen. En verdsetting basert på delkontantstrømsdiskontering er noe mer krevende i forhold til konsistent bruk av markedsdata, men er likevel viktig når en skal vurdere nøytralitetssegenskapene i petroleumsskattesystemet, jf. illustrasjonen i figur 5.6. Ved høringen av petroleumsskatteutvalgets rapport, ga oljeselskapene uttrykk for at de normalt ikke tar hensyn til ulik risiko i ulike deler av kontantstrømmen ved prosjektvurderinger, men bruker et felles risikjustert avkastningskrav for den samlede kontantstrømmen. I de etterfølgende figurene har departementet derfor valgt å illustrere virkningene ved en samlet diskontering med et felles diskonteringskrav, selv om dette ikke gir en så god verdsetting av lønnsomheten etter skatt som ønskelig. Denne framgangsmåten gir samme kvalitative konklusjoner, men effektene for etter-skatt-verdier ville blitt større ved en delkontantstrømsdiskontering.

Petroleumsbeskatningen sammenliknet med ordinær landbeskatning

Kon-Kraft har i sin rapport fokusert på at grunnrenten er redusert, og at mange framtidige prosjekter bare vil ha ordinær avkastning. Slike prosjekter blir, ifølge Kon-Kraft, i dag hindret av en høy særskatt. Det kan derfor være nyttig å se effektene av dagens petroleumsskattesystem i forhold til en situasjon med bare ordinær selskapsbeskatning med skattevilkår som for vanlig landvirksomhet. I figur 5.7 er dette illustrert ved etter-skatt-verdien for et selskap i skatteposisjon ved tre ulike prosjekter, et ulønnsomt, et moderat lønnsomt og et prosjekt med høy lønnsomhet.

Dersom en først ser på et lite prosjekt med moderat lønnsomhet, jf. de to midterste stolpene, vil dagens petroleumsskattesystem ikke medføre stør-



Figur 5.7 Prosjektverdi etter petroleumsskatt og etter kun ordinær landskatt. Mill. kroner
Kilde: Finansdepartementet.

re skattebelastning enn det ordinære landskattesystemet. Særskattegrunnlaget vil være lite på grunn av friinntekt, finansieringsfordel og raske avskrivninger, samtidig som det ordinære skattegrunnlaget vil være lavere enn i landskattesystemet som følge av raskere avskrivninger i petroleumsskatteregimet. Selv om marginalsattesatsen er høyere, blir ikke verdien av betalt skatt større enn for et tilsvarende prosjekt i det ordinære landskatteregimet. For et prosjekt med *høy lønnsomhet* fremgår det av figuren at selskapets etter-skatt-verdier vil bli lavere ved petroleumsskatning enn ved bare ordinær landskatt. Årsaken er at ordinær skatt og særskatt til sammen utgjør en stor del av overskuddet slik at samfunnet sikres en høy del av den ekstraordinære avkastningen utover de kostnadene staten har vært med å dekke gjennom skattesystemet. Selv om petroleumsskatningen vil sikre samfunnet en høy del av overskuddet, vil selskapet også sitte igjen med betydelige verdier etter skatt ved en forholdsvis lav skatt på ordinær lønnsomhet og ved at de får en del av den ekstraordinære avkastningen. En tilsvarende fordeling mellom stat og selskap av verdiene i et prosjekt med god lønnsomhet vil også finne sted i tilfeller der prosjektet i ettertid viser seg å bli *ulønnsomt* etter skatt, jf. de to første stolpene i figuren. I slike tilfeller vil staten gjennom petroleumsskattesystemet ta en høy andel av de negative verdiene slik at selskapene vil komme klart bedre ut etter skatt enn i en situasjon med bare ordinær landskatt.

Dagens petroleumsskatning gir svært gunstige skattevilkår for prosjekter med marginal og mo-

derat lønnsomhet, gjennom raske avskrivninger, friinntekt, finansieringsfordel og rentefremføring av underskudd dersom selskapene faller utenfor skatteposisjon. Effekten av skjermingselementene kan variere noe ut fra ulike prosjekters kontantstrømmer, men vil samlet sørge for en betydelig skjerming mot høyere beskatning enn i ordinær landvirksomhet. Friinntekten er det viktigste skjermingselementet, men også raskere avskrivninger og finansieringsfordel ved fradrag for netto finanskostnader mot særskatt er betydelige elementer. For et oljeselskap i skatteposisjon vil petroleumsskatten normalt kun gi høyere skatt for investeringer med mer enn i størrelsesorden 15 pst. avkastning nominelt før skatt dersom det tas hensyn til at de investeringsbaserte fradragene er sikre. For prosjekter med avkastning under dette nivået er petroleumsskatningen ikke en byrde for selskapene, men gir tvert imot selskapene høyere verdier enn dersom de sto overfor kun ordinær landbeskatning.

Leteøkonomi vs. prosjektøkonomi

Kon-Kraft har i skatterapporten lagt vesentlig vekt på vurdering av leteøkonomi. Dersom forventet funnstørrelse og funnsannsynlighet faller over tid, vil det bli flere prosjekter som det ikke vil lønne seg å bore etter. Dette vil også gjelde før skatt. Riktige vurderinger av økonomien ved leting blir derfor viktigere over tid. Letekostnader behandles gunstig i Norge, ved at skattesystemet tillater direkte utgiftsføring etter hvert som letekostnadene påløper. Eventuelle underskudd kan framføres med rente, og selskapene har muligheter til å overføre tap ved salg av virksomhet.

Kon-Krafts eksempel på vridningsproblemer for leteprosjekter (Borg Nord) er et resultat av at det brukes høyere avkastningskrav for selskapene etter skatt enn for samfunnet før skatt. Med et markedsbasert avkastningskrav som korrigeres for alminnelig skatt, ville også Kon-Krafts analyse vist at prosjekter som er samfunnsøkonomisk lønnsomme før skatt, har positiv verdi for selskapene etter skatt.

I alle eksemplene i dette avsnittet er letekostnader inkludert, og det fokuseres hovedsakelig på prosjekter med svak eller moderat lønnsomhet. Hovedeffekten av å inkludere letekostnader er at en nedskalere lønnsomheten av et funn etter at ressursene er påvist. En analyse basert på lønnsomhet på utbyggingstidspunktet vil gi de samme konklusjonene for egenskapene ved petroleumsskattesystemet.

Selskaper utenfor skatteposisjon

I eksemplene i dette avsnittet er det tatt utgangspunkt i et selskap i full skatteposisjon, det vil si et selskap som både betaler ordinær selskapsskatt og særskatt. Dette er i dag situasjonen for de fleste oljeselskapene på norsk sokkel. For nye aktører eller selskaper i en sterk oppbyggingsfase, kan fradragene være større enn inntektene, slik at selskapet faller ut av skatteposisjon for ordinær skatt eller særskatt og må framføre underskudd til senere år. For å utligne forskjellene mellom aktører i og utenfor skatteposisjon, ble det fra 2002 innført ordninger med rente ved framføring av underskudd og friinntekt, og mulighet til å overføre skattemessige underskudd ved salg av virksomhet. Disse ordningene er klart gunstigere enn i landskatteregimet, der det verken gis rente ved framføring av underskudd eller generell adgang til å overføre underskudd. Etter disse endringene er det i utgangspunktet stor grad av skattemessig likhet for aktører i og utenfor skatteposisjon når man ved verdsettingen tar hensyn til den relevante risikoen for fradragene. Konklusjonene og egenskapene ved petroleumsskattesystemet vil derfor i stor grad være sammenfallende for aktører i og utenfor skatteposisjon.

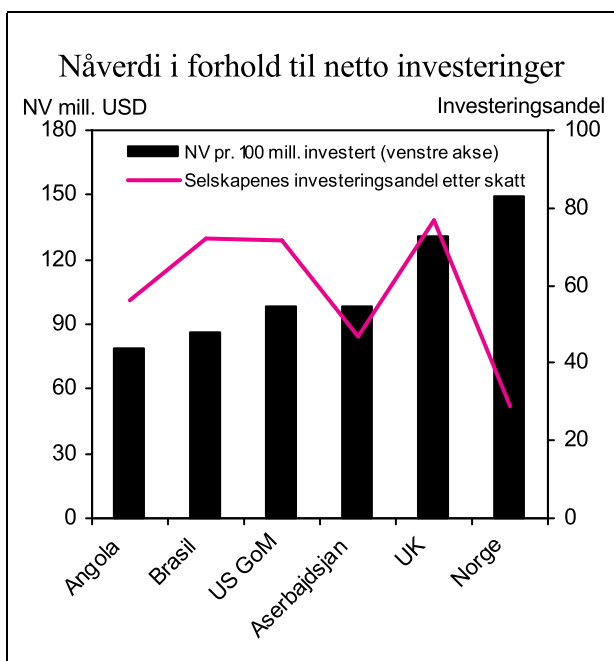
I avsnitt 5.3.4.2 foreslås ordninger der staten årlig utbetaler skatteverdien av letetekostnader for selskaper utenfor skatteposisjon, samt at staten vil ut-

betale skattemessig verdi av underskudd og overskytende friinntekt ved opphør av virksomhet. Dersom disse ordningene innføres, vil selskapene ha sikkerhet for å få 78 pst. skattedekning for kostnader. Selskaper utenfor skatteposisjon vil løpende kunne få utbetalt skatteverdien av letetekostnader. Ulempen ved å måtte vente på å utnytte det øvrige skattefradraget blir kompensert ved rente på fremførbart underskudd. Ved opphør av virksomhet kan selskapene få refundert skatteverdien av eventuelle underskudd. Eksisterende og nye aktører vil dermed få fullt skattefradrag for alle relevante kostnader, og eksisterende og nye aktører vil behandles likt skattemessig.

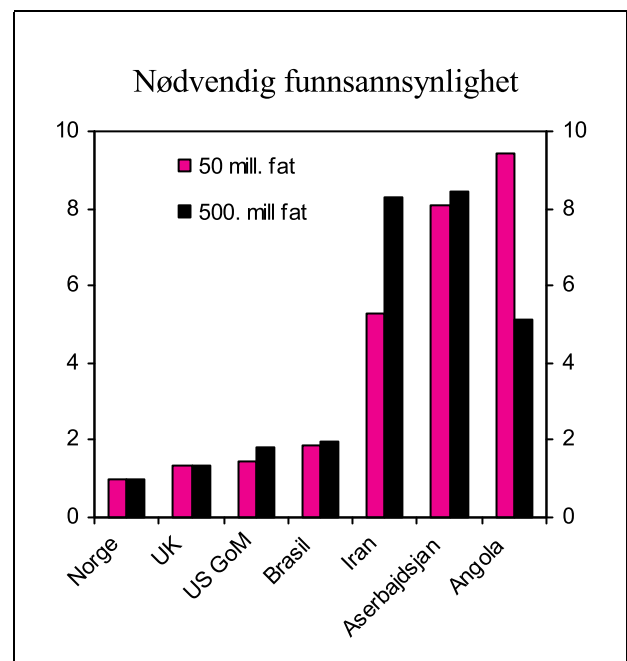
Selskapenes avkastning på investert kapital i Norge

Kon-Kraft peker på at norsk sokkel opplever stadig sterkere konkurranse om oljeselskapenes interesse. Selskapenes muligheter til å oppnå en tilfredsstillende avkastning på sin investerte kapital vil være viktig for selskapenes interesse for norsk sokkel.

Sammenlikninger av egenskaper ved petroleumsskattesystemet i ulike land er svært krevende og stiller like store krav til vurdering av skattegrunnlag som til skattesatser. Konsulentselskapet Wood Mackenzie gjennomførte i 1999 en sammen-



Figur 5.8 Selskapets nåverdi i forhold til selskapenes netto investeringer etter skatt. Mill. US dollar og -prosentandel av investeringer etter skatt
Kilde: Wood Mackenzie, Comparative Fiscal Regimes Study, 1999.



Figur 5.9 Nødvendig funnsannsynlighet for å gi positiv nåverdi for selskapene. Norge er målestokk med verdi 1
Kilde: Wood Mackenzie, Comparative Fiscal Regimes Study, 1999.

liknende studie av det norske petroleumsskattesystem på oppdrag fra Olje- og energidepartementet. Selv om enkelte forhold har endret seg i andre lands skatteregimer siden 1999, gir analysen en illustrasjon av selskapenes avkastning på investert kapital i Norge. Disse figurene illustrerer de vurderinger som departementet har gjort av egenskapene ved dagens skattesystem.

Wood Mackenzie vurderte blant annet hvordan ulike skattesystemer påvirket selskapenes verdier etter skatt for det samme modellfeltet, jf. figur 5.8. Selskapenes verdier etter skatt var her sett i forhold til selskapenes investerte kapital etter skatt, for å kunne ta hensyn til ulike fradragsregler for investeringer i ulike land. Figuren gir uttrykk for hvor store verdier selskapet kan realisere med den samme investerte kapitalen etter skatt.

Som det framgår av figur 5.8 satt selskapene igjen med størst verdier pr. netto investert krone i Norge. Selv om staten tar en stor del av overskuddet i Norge, bærer staten også en stor del av investeringene gjennom gunstige fradragsordninger. For hver krone investert etter skatt, satt dermed selskapene igjen med en avkastning etter skatt i Norge som var større enn i alle de andre vurderte petroleumssprovinserne.

Wood Mackenzie vurderte også hvordan ulike skattesystemer påvirker leteøkonomien. Det er store forskjeller i fradragsføring av letetekostnader som kan ha stor virkning for selskapsøkonomien. Selskapenes lønnsomhetskrav vil over tid kreve en positiv nåverdi der en også tar hensyn til leterisiko og letetekostnader. For å sammenlikne ulike skatteregimer kan en se på den laveste funnsannsynligheten som vil gi positiv nåverdi for selskapene etter skatt for de samme to leteprojektene i ulike lands skatteregimer, jf. figur 5.9. Norge er her målestokk med verdi for funnsannsynlighet lik 1. Verdier over 1 vil her indikere at selskapenes lønnsomhet etter skatt er svakere på grunn av mindre gunstige fradrag for letetekostnader enn i Norge, slik at det kreves høyere funnsannsynlighet.

Analysen viste at selskapene i Norge både har mulighet til å lete etter store prosjekter med lav funnsannsynlighet og små prosjekter med større funnsannsynligheter. Fradragsreglene for letetekostnader er svært gunstige i Norge ved direkte utgiftsføring av letetekostnader og full samordning av kostnader mot overskudd i andre lisenser. I alle de øvrige landene krevdes det høyere funnsannsynligheter for at selskapene skulle sitte igjen med positive verdier etter skatt på letetidspunktet.

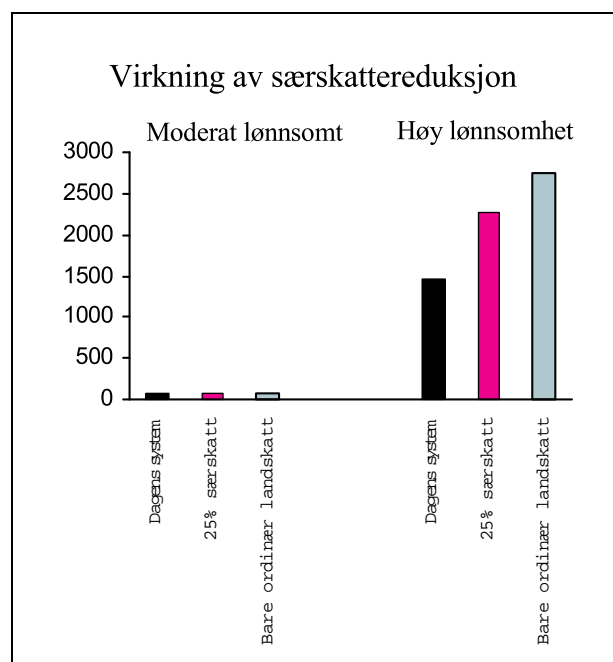
Analysene til Wood Mackenzie understøtter vurderingene over om at det norske petroleumsskattesystemet har gunstige investeringsbaserte

fradrag, og at selskapene har gode muligheter for å lete etter lønnsomme ressurser. Selskapenes prioriteringer mellom ulike petroleumssprovinser vil dessuten normalt ikke medføre at alle midler vil allokere til en provins. Mange selskaper ønsker en balansert portefølje av prosjekter i flere provinser. Norske investeringsprosjekter kan da kjennetegnes ved betydelige ressursmuligheter, nærhet til det europeiske gassmarked, lav politisk risiko og lav økonomisk risiko etter skatt, men også ved en høy statlig skatteandel i prosjekter med ekstraordinær avkastning. Selskapene vil også kunne endre sine investeringsbudsjetter ved å benytte kapitalmarkedene, samtidig som nye selskaper kan komme til. Over tid vil det derfor være mindre relevant å se investeringer i ulike petroleumssprovinser som gjensidig utelukkende.

5.3.3.2 Redusert særskatt

Kon-Krafts hovedforslag er en reduksjon av særskattesatsen for ny virksomhet. I skatterapporten er dette illustrert ved en halvering eller fjerning av særskatten. Hovedbegrunnelsen for Kon-Krafts forslag er at en ønsker å stimulere til leting og utbygging av små funn og prosjekter med moderat lønnsomhet. Med dette utgangspunktet er Kon-Krafts forslag lite målrettet mot prosjekter med svak lønnsomhet samtidig som provenytapet fra prosjekter med høy lønnsomhet vil være stort.

For små prosjekter med marginal eller moderat lønnsomhet vil redusert særskatt ha liten effekt på



Figur 5.10 Virkning av særskattereduksjon på selskapenes verdier etter skatt. Mill. kroner
Kilde: Finansdepartementet.

selskapenes verdier etter skatt, siden slike prosjekter i dag i stor grad er skjermet fra særskatt gjennom gunstige fradrag. Derimot vil en særskattereduksjon ha stor effekt for prosjekter med høy lønnsomhet, der selskapene alt kan realisere betydelige verdier, jf. nærmere omtale av dagens petroleumsskattesystem i avsnitt 5.3.3.1. Det er derfor lite trolig at en særskattereduksjon vil ha vesentlig betydning for aktivitetsnivået ved at det i større grad letes eller utvikles prosjekter med svak eller moderat lønnsomhet. Virkningene av særskattereduksjon på to leteprosjekter med ulik lønnsomhet er illustrert i figur 5.10.

Figur 5.10 illustrerer effekten av redusert særskatt for et selskap i full skatteposisjon, for to prosjekter med henholdsvis moderat og høy lønnsomhet. Figuren viser først effekten ved å halvere særskattesatsen til 25 prosent, og deretter effekten av å fjerne særskatten og bare ha ordinær selskapsskatt som for landvirksomhet med ordinære avskrivingsregler. For et *prosjekt med moderat lønnsomhet* vil en halvering av særskatten ha moderat positiv effekt. En ytterligere fjerning av særskatten og innføring av ordinære avskrivinger vil for dette prosjektet gi redusert lønnsomhet etter skatt i forhold til dagens skattesystem. Dette skyldes at verdien av de gunstige fradragreglene er større enn verdien av de siste 25 pst. i særskattereduksjon. For et *prosjekt med høy lønnsomhet* vil effekten på etter-skattverdier være betydelig større. Lønnsomheten etter skatt for slike prosjekter vil også heves betydelig ved en fjerning av særskatten og innføring av ordinære fradragregler. Dette prosjektet har imidlertid god lønnsomhet med dagens skattesystem og vil gjennomføres uavhengig av skattetiltak.

SDØE som feltvis fiskalt element

Kon-Kraft påpeker at SDØE kan brukes som et begrenset virkemiddel for særlig lovende lisenser for å sikre en høyere statlig del av overskuddet enn det generelle skattesystemet vil gi. Med den store usikkerheten på tildelingstidspunktet, vil det være svært vanskelig å målrette SDØE-andeler fullt ut mot alle lisensene der det faktisk gjøres store funn. Det er derfor lite realistisk at staten kan sikre seg en høy andel i de store funnene med høye verdier ved en begrenset bruk av SDØE-andeler som blir endelig fastsatt på tildelingstidspunktet. Dessuten vil det trolig knytte seg ekstraordinær avkastning til ressurser i et betydelig antall lisenser slik at SDØE måtte brukes bredere for å kunne sikre statens proveny. En begrenset bruk av SDØE-andeler vil dermed ikke kunne kompensere for provenytapet ved reduksjon av særskattesatsen.

Avgrensingsproblemer

Et skattemessig skille mellom eksisterende og ny aktivitet ville også medføre betydelige avgrensings- og incentivproblemer. For det første ville selskapene få incentiver til å få definert ressurser som ny aktivitet. Det vil være vanskelig å etablere et skattemessig skille som ikke i noen grad vil føre til tilpasninger. For det andre vil selskapene ha sterke incentiver til å fordele kostnader mot eksisterende virksomhet med høy skattesats. Det knytter seg betydelige felleskostnader og indirekte kostnader til utvinningsaktiviteten, og disse kostnadene måtte fordeles mellom eksisterende og ny aktivitet. Særlig i en startfase vil dette fordelingsproblemet være betydelig da mye ressurser vil knytte seg til utvikling av ny aktivitet, mens den nye aktiviteten ennå ikke har materialisert seg i form av produksjon eller aktiva. Over tid vil ulike skattesatser også gi selskapene sterke incentiver til å fase ny produksjon inn mot nye felt med lavere skattesats, selv om bruk av eksisterende infrastruktur ville vært en bedre samfunnsøkonomisk løsning.

Oppsummering

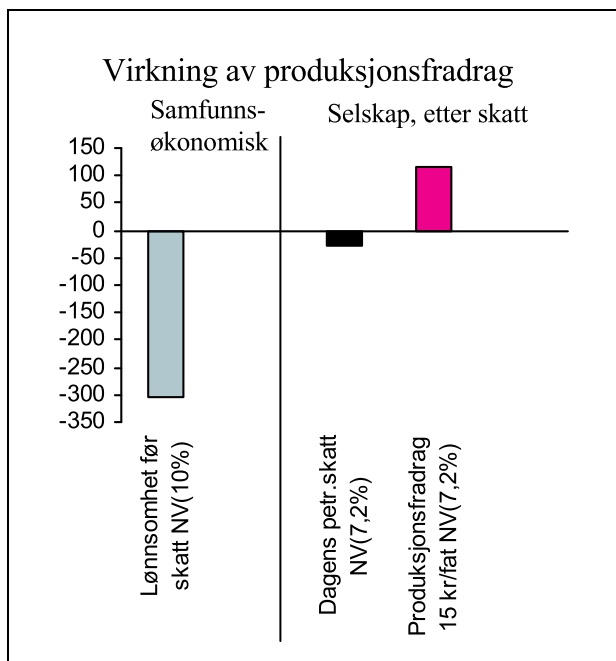
En særskattereduksjon vil ha liten effekt for lønnsomheten etter skatt for små prosjekter med moderat lønnsomhet. Dette tilsier at en særskattereduksjon vanskelig kan bidra til realisering av flere små prosjekter med moderat lønnsomhet. Derimot vil en særskattereduksjon gi et stort provenytap for staten, da det overføres betydelige verdier til selskapene for større prosjekter med god lønnsomhet, der selskapene allerede vil realisere betydelige verdier ved dagens skattesystem.

5.3.3.3 Produksjonsfradrag

I tilfeller der det er vanskelig å avgrense eksisterende og ny virksomhet, foreslår Kon-Kraft at det innføres en ordning med volumfradrag for produksjon utover et basisnivå ved beregning av særskatt. Ifølge forslaget bør fradraget beregnes som et fastsatt kronebeløp pr. volumenhet. Produksjonsfradrag fra ett felt skal kunne trekkes fra selskapet samlede særskattegrunnlag (konsolidering). Som illustrasjon har Kon-Kraft brukt et produksjonsfradrag på 15 kroner pr. fat oljeekvivalenter.

Virkning på prosjektlønnsomhet

Som omtalt i avsnitt 5.3.3.1 har dagens petroleumsskattesystem gunstige investeringsbaserte fradrag. Et produksjonsfradrag vil forsterke vridningene mellom lønnsomheten før og etter skatt. Det vil da



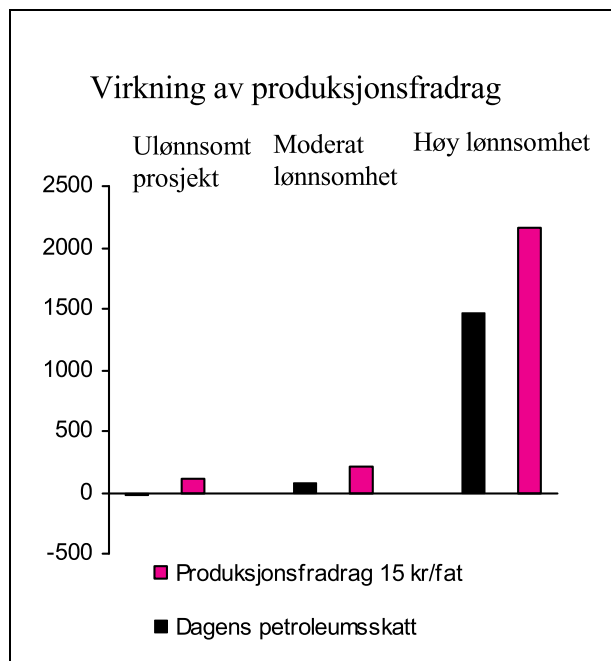
Figur 5.11 Virkningen av produksjonsfradrag for et samfunnsøkonomisk ulønnsomt prosjekt.

Mill. kroner

Kilde: Finansdepartementet.

være stor fare for at samfunnsøkonomisk ulønnsomme ressurser blir utviklet fordi de er bedriftsøkonomisk lønnsomme etter skatt. Dette vridningsproblemet er illustrert i figur 5.11 som viser effekten for et prosjekt som er klart samfunnsøkonomisk ulønnsomt. Et produksjonsfradrag vil ha sterk effekt på verdiene etter skatt selv for mindre prosjekter. Selskapene ville få sterke incentiver til å bygge ut samfunnsøkonomisk ulønnsomme prosjekter. Selskapene ville også få skatteincentiver til å forlenge produksjonsperioden ut over det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Vridningsproblemene ved et produksjonsfradrag er i stor grad parallelle med vridningene ved produksjonsavgift, men har motsatt fortegn. Mens produksjonsavgiften isolert sett kan hindre lønnsom produksjon, vil produksjonsfradrag kunne stimulere til ulønnsom produksjon. Produksjonsavgiften ble besluttet faset ut på grunn av de uheldige vridningseffektene.

I tillegg til vridningsproblemet, vil et produksjonsfradrag heller ikke være målrettet mot prosjekter med svak lønnsomhet. Tvert imot ville de største virkningene på selskapenes lønnsomhet etter skatt være for prosjekter med høy produksjon som kan ha svært god lønnsomhet. Virkningen av et produksjonsfradrag for prosjekter med ulik størrelse og lønnsomhet er illustrert i figur 5.12. Produksjonsfradraget vil ha en sterk effekt på lønnsomheten selv for mindre prosjekter, men verdien av fradragene ville være størst for prosjekter med



Figur 5.12 Effekt av produksjonsfradrag på selskapenes verdier etter skatt. Mill. kroner

Kilde: Finansdepartementet.

stor produksjonsøkning som kan ha høy lønnsomhet fra før. Kon-Krafts forslag om produksjonsfradrag er derfor ikke målrettet mot små prosjekter eller prosjekter med svak lønnsomhet.

Produksjonsfradrag innrettet mot små prosjekter

Dersom en ønsket å innrette et produksjonsfradrag mot små prosjekter, kunne en innføre et fradrag på en prosentsats eller kronebeløp pr. fat produsert, men bare inntil et gitt antall fat for hvert felt. Det er imidlertid ingen klar sammenheng mellom prosjektstørrelse og lønnsomhet. Enkelte små prosjekter kan ha god lønnsomhet, for eksempel fordi ressursene kan fases inn mot eksisterende infrastruktur. Noen større prosjekter kan ha moderat lønnsomhet, for eksempel på grunn av kompliserte reservoar eller store investeringer for økt utvinning. Derfor ville en innretting mot små prosjekter ikke være sammenfallende med en innretting mot prosjekter med svak lønnsomhet. En slik avgrensning av produksjonsfradraget ville også gi selskapene sterke incentiver til å dele prosjektene opp i flere små prosjekter for å oppnå økt skattefradrag. Dessuten ville vridningsproblemene for de små prosjektene være like store som vist over. Heller ikke en slik utforming av produksjonsfradrag ville derfor være en målrettet ordning, og en ville også gi sterke incentiver for selskapene til å bygge ut samfunnsøkonomisk ulønnsomme ressurser.

Avgrensingsproblemer

Et produksjonsfradrag ville også innebære betydelige avgrensingsproblemer. Det vil være svært krevende å etablere en basisprofil (for volum på hvert felt som ikke skal ha produksjonsfradrag) som reflekterer forventet framtidig produksjon fra eksisterende prosjekter på feltene. Selskapene ville dessuten ha sterke incentiver og en klar informasjonsfordel om produksjonsmulighetene i forhold til myndighetene. Selskapene ville dermed få sterke incentiver til å definere eksisterende og forventet produksjon som resultat av nye tiltak, og argumentere for en lav basisprofil for å sikre seg produksjonsfradrag. Fastsetting av en basisprofil vil måtte legges til myndighetene, men konsultasjonen med selskapene vil introdusere et innslag av forhandlingselement i skattesystemet. Etter at en basisprofil er etablert, ville selskapene ha sterke incentiver til å forsere produksjonsforløpet for å oppnå produksjonsfradrag, selv i tilfeller der dette kan være samfunnsøkonomisk ulønnsomt. En fastlåst basisprofil over tid kan også gi tilfeldige virkninger ved at produksjonsøkninger som skyldes heldige omstendigheter, får et betydelig produksjonsfradrag. Derimot kan uheldige omstendigheter redusere produksjonen i forhold til basisprofil, og aktive tiltak fra selskapet for å gjenopprette produksjonen ville da ikke gi produksjonsfradrag. Dersom partene av slike grunner skulle ønske å justere basisprofilen, ville det introdusere et lite forutsigbart forhandlingselement i skattesystemet. Innføring av et produksjonsfradrag vil altså medføre betydelige avgrensingsproblemer og gi sterke incentiver til skattemotivert adferd i selskapene.

Oppsummering

Produksjonsfradrag har svært uheldige virkninger. Det vil gi sterke skattemessige vridninger slik at det er stor fare for at samfunnsøkonomisk ulønnsomme ressurser blir utviklet fordi det er lønnsomt etter skatt. Videre er det ikke innrettet mot prosjekter med svak lønnsomhet, men gir størst verdiefekt for store prosjekter som kan ha høy lønnsomhet. Et produksjonsfradrag som Kon-Kraft foreslår, ville gi betydelig provenytnap for staten. Et slikt fradrag vil også gi betydelige avgrensingsproblemer.

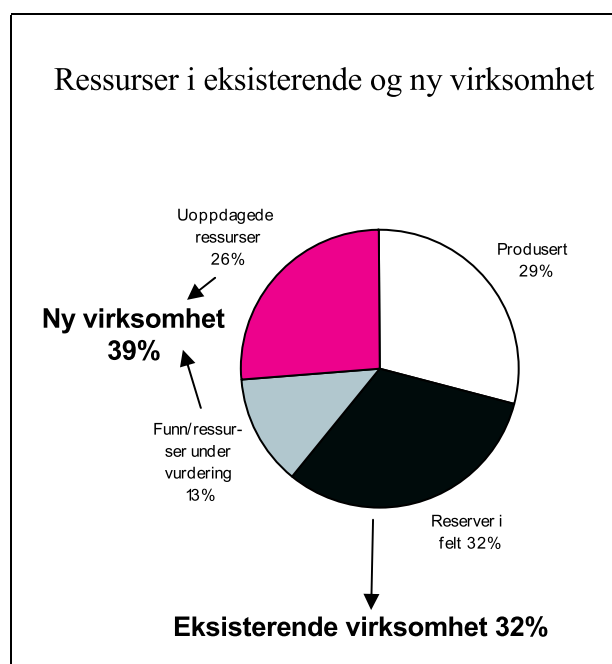
5.3.3.4 Provenyeffekter av oljeindustriens forslag

Som det framgår av omtalen over vil både forslagene om redusert særskatt og produksjonsfradrag ha betydelige provenyeffekter. Skattetiltakene er ikke innrettet mot prosjekter med svak lønnsomhet, men vil gi store provenyeffekter for prosjekter som

har god lønnsomhet fra før. Det vil også være et tap for samfunnet dersom tiltakene fører til at samfunnsøkonomisk ulønnsomme ressurser blir utviklet. Samlet sett ville Kon-Krafts forslag gi et betydelig provenytnap for staten.

Ifølge Kon-Krafts forslag skal skattetiltakene bare gjelde ny virksomhet, mens dagens skattesystem skal videreføres for felt med utbyggingsplan før iverksettingsdato. Med utgangspunkt i Oljedirektoratets ressursanslag kan en få et bilde av omfanget av skattetiltaket, jf. figur 5.13. Oljedirektoratet anslår de økonomisk utvinnbare ressursene på norsk sokkel til 12,9 mrd. Sm³ o.e. 29 pst. av forventede ressurser er alt produsert. Av de gjenværende ressursene ville under halvparten falle inn under Kon-Krafts definisjon av eksisterende virksomhet uten endrede skattevilkår. Over halvparten av de gjenværende ressursene ville falle innenfor kategorien ny virksomhet med skattetiltak i form av redusert særskatt eller produksjonsfradrag. Kon-Krafts forslag til skattetiltak ville altså omfatte en betydelig ressursmengde og dermed kunne medføre en betydelig overføring av verdier fra staten til selskapene.

Olje- og energidepartementet har anslått provenyeffekten av redusert særskatt og produksjonsfradrag for ny virksomhet ut fra de nivåer som Kon-Kraft bruker i sine illustrasjoner (25 pst. særskatt og 15 kroner pr. fat o.e. produksjonsfradrag). Provenyanslaget tar utgangspunkt i Olje- og energide-

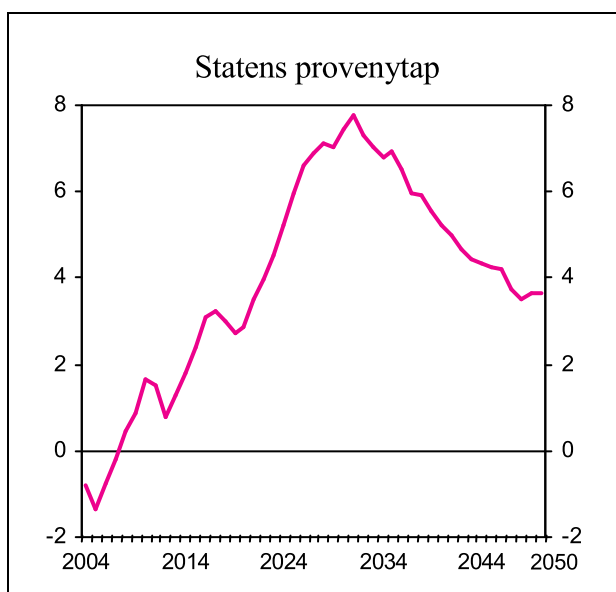


Figur 5.13 Ressurser i eksisterende og ny virksomhet

Kilder: Oljedirektoratets ressursanslag og Kon-Krafts definisjon av virksomhet.

partementets anslag for framtidig petroleumsvirksomhet, jf. St. meld. 38 (2003–2004), og omtalen i avsnitt 2.2 i denne meldingen. Som omtalt over er departementets vurdering at Kon-Krafts forslag ikke ville ha en vesentlig effekt på leting eller utbygging av lønnsomme ressurser. I motsetning til i Kon-Krafts beregninger er det derfor ikke lagt til grunn at flere lønnsomme prosjekter realiseres på grunn av skattetiltakene.

Som vist i figur 5.14 er provenyeffekten ikke stor de nærmeste årene, da det vil ta noen år før det realiseres betydelige verdier fra funn og letevirksomhet. De nærmeste årene vil lete- og utbyggingskostnader gi negative kontantstrømmer fra ny virksomhet. Skattetiltakene vil dermed gi en liten provenyøkning for staten de første årene da en større del av kostnadene overføres til selskapene gjennom en lavere særskattesats. Etter noen år når nye ressurser er kommet i produksjon, vil provenytapet for staten være betydelig. Provenytapet kan da anslås til i størrelsesorden 10 mrd. kroner pr. år (nominelt). Målt i faste kroner kan provenytapet komme opp mot 8 mrd. 2004-kroner årlig. Det er her lagt til grunn den beregningstekniske forutsetningen i denne meldingen om en langsiktig oljepris på 140 2004-kroner pr. fat fra 2011. I provenyanslaget er det lagt til grunn at lete- og investeringsaktiviteten ikke endres som følge av skatteendringene. I den grad produksjonsfradraget ville ført til at samfunnsøkonomisk ulønnsomme ressurser blir realisert, vil statens provenytap bli større.



Figur 5.14 Statens provenytap ved Kon-Krafts forslag om redusert særskatt og produksjonsfradrag. Mrd. 2004-kroner
Kilde: Olje- og energidepartementet.

Særskatten er et virkemiddel for å sikre fellesskapet en stor del av det ekstraordinære overskuddet fra virksomheten. Provenyeffekten kan bli langt større dersom man legger til grunn høyere prisforutsetninger, mer positive leteresultater, redusert kostnadsnivå for framtidige prosjekter eller lavere SDØE-andeler i framtidige funn enn det som er lagt til grunn. Dette kan illustreres ved provenyeffekten ved en høyere prisbane. Dersom man legger til grunn oljeprisen hittil i år, 225 kroner pr. fat, vil det årlige provenytapet mer enn dobles og komme opp mot 18 mrd. 2004-kroner årlig.

Den del av petroleumsformuen som ikke tilfaller staten ved dagens skattesystem, er i avsnitt 2.2 anslått til om lag 250 mrd. kroner. Med oljeindustriens forslag vil provenytapet over hele produksjonsperioden medføre at statens del av petroleumsformuen reduseres med 70 mrd. kroner. Den private delen av petroleumsformuen ville øke tilsvarende fra 250 til 320 mrd. kroner. Kon-Krafts forslag vil altså medføre en betydelig overføring av verdier fra staten til selskapene uten at det kan ventes vesentlig effekt på leting eller utbygging av lønnsomme ressurser.

5.3.4 Forslag til endringer i rammebetingelser

5.3.4.1 Virkemidler for effektiv ressursutnyttelse

I stortingsmeldingen om petroleumsvirksomhet, jf. St. meld. nr. 38 (2003–2004), er økt utvinning fra eksisterende felt, økt leteaktivitet, redusert kostnadsnivå og videreutvikling av kompetansen i petroleumsklyngen omtalt som hovedutfordringer for norsk petroleumsvirksomhet. Viktige virkemidler for effektiv ressursutnyttelse over tid er kostnadseffektivitet, arealforvaltning, herunder stabil tilgang på attraktivt leteareal, effektiv regulering, satsing på forskning og utvikling samt å legge til rette for mangfold og konkurranse blant oljeselskapene. Disse virkemidlene er nærmere omtalt i petroleumsmeldingen.

Kostnadseffektivitet og teknologisk utvikling

De mest avgjørende faktorene for effektiv ressursutnyttelse er bedre kostnadseffektivitet samt ny teknologi for økt utvinning. Forbedringer i disse to faktorene vil øke de utvinnbare ressursene og styrke lønnsomheten på sokkelen. Et lavere kostnadsnivå vil være det viktigste virkemiddelet for å kunne realisere flere prosjekter og slik styrke både lete- og utbyggingsaktiviteten.

De teknologiske løsningene på norsk sokkel utvikles stadig både når det gjelder leting, utvikling

av nye utbyggingskonsepter og metoder for økt utvinning. Staten yter betydelige bidrag til teknologiutvikling gjennom SDØEs deltagerandeler, skattefradrag og betydelige tilskudd til petroleumforskning. For ytterligere å styrke den statlige finansieringen av petroleumforskning foreslår Regjeringen å øke kapitalen i Fondet for forskning og nyskaping med 1 mrd. kroner fra 1. juli i år, jf. St.prp. nr. 63 (2003–2004).

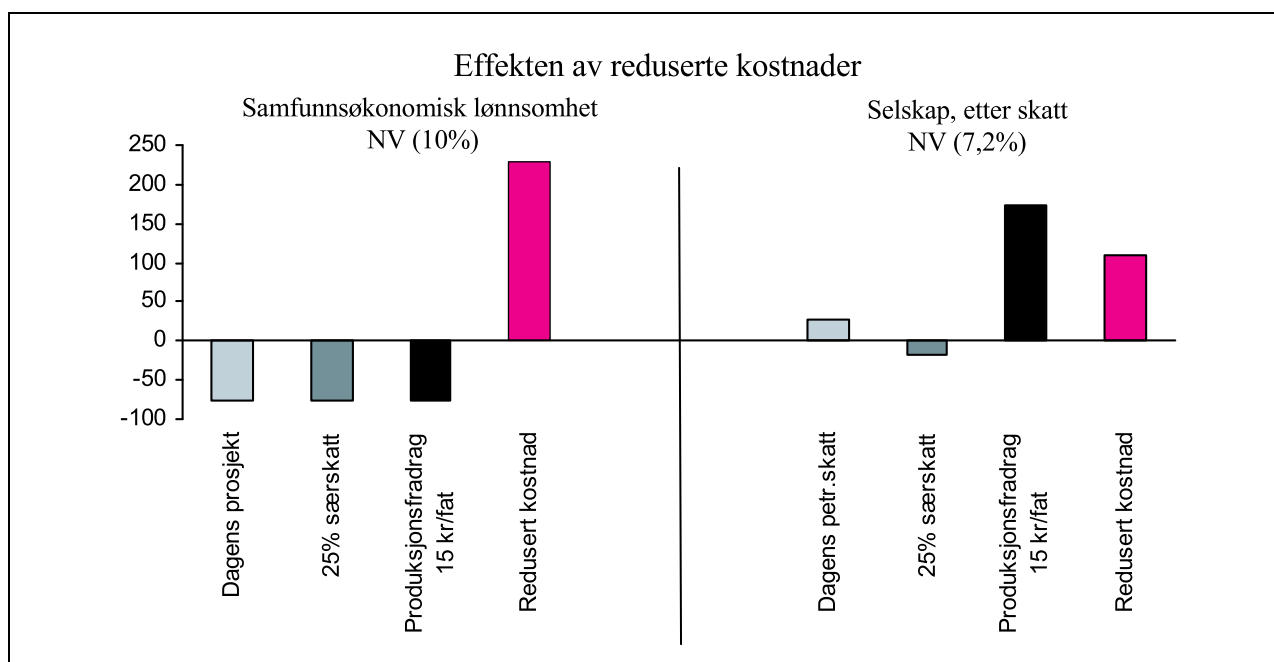
Det er bekymringsfullt at kostnadsnivået på norsk sokkel er betydelig høyere enn i sammenlignbare petroleumspvinser. Både Kon-Kraft og Oljedirektoratet viser i sine kostnadsstudier at kostnadsnivået på norsk sokkel er høyt, og at det er betydelige potensialer for kostnadsreduksjoner, jf. St.meld. nr. 38 (2003–2004). Kostnadene på norsk sokkel er høye både for lete-, utbyggings- og driftsfasen. Reduserte kostnader vil dermed ha betydning for effektiv ressursutnyttelse i alle faser. Reduserte kostnader kan altså både ha stor virkning for selskapenes vilje til å lete etter lønnsomme ressurser, til å bygge ut funn, til å gjennomføre tiltak for økt utvinning og for å forlenge produksjonen for felt i halefasen. I figur 5.15 har en illustrert effekten av reduserte kostnader for et leteprosjekt og sammenlignet kostnadsreduksjonen med Kon-Krafts forslag til skattetiltak. Kostnadene er her antatt redusert til britisk nivå både for lete-, utbyggings- og driftsfasen. Det valgte prosjektet er samfunnsøkonomisk ulønnsomt før kostnadsreduksjonen, men er likevel lønnsomt for selskapene etter skatt på grunn av dagens gunstige fradragsordninger.

En reduksjon av særskatten vil ha negativ effekt på verdien etter skatt fordi verdien av de gunstige fradragene blir redusert. Et produksjonsfradrag vil ha positiv effekt på lønnsomheten etter skatt, men vil innebære en kraftig forsterkning av vridningsproblemene slik at selskapene får sterke incentiver til å lete etter og bygge ut prosjekter som er ulønnsomme for samfunnet. Reduserte kostnader vil derimot ha betydelig positiv effekt for selskapene etter skatt samtidig som prosjektet blir samfunnsøkonomisk lønnsomt. Reduserte kostnader kan altså ha stor virkning for selskapenes vilje til å lete etter lønnsomme ressurser uten at det gis incentiver til samfunnsøkonomisk ulønnsom leting.

Det vil i hovedsak være industrien selv som kan påvirke både teknologiutvikling og kostnadsnivå. Myndighetenes bidrag vil i første rekke være å utforme effektive rammevilkår, støtte opp under industriens prosesser og effektivt regulere områder med behov for inngrep fra myndighetenes side, jf. St. meld. nr. 38 (2003–2004).

Arealtilgang og arealutnyttelse

Stabil tilgang på attraktivt areal er også en hovedforutsetning for effektiv ressursutnyttelse. Gjennom årlige runder for tildeling i forhåndsdefinerte områder og utlysning av 18. konsesjonsrunde har selskapene nylig fått tilgang til betydelig nytt areal både i modne og mer utforskede områder. Vilkårene ved nye tildelinger er strammet inn for å sikre tilfredsstillende aktivitet. Det er videre foretatt en



Figur 5.15 Effekten av reduserte kostnader sammenlignet med Kon-Krafts skatteforslag. Mill. kroner
Kilde: Finansdepartementet.

gjennomgang av aktiviteten i tildelt areal for å sikre at selskapene arbeider med arealet eller leverer det tilbake.

Myndighetene har dermed gjennomført betydelige tiltak som er et viktig bidrag til effektiv framdrift. På den annen side har selskapene også et ansvar for løpende å vurdere det arealet de sitter på. Myndighetene forutsetter at selskapene har et hensiktsmessig aktivitetsforløp eller vurderer salg/tilbakelevering av andeler der de ikke lenger har planer for videre aktivitet. For å sikre en hensiktsmessig aktivitet i tildelt areal vil myndighetene i kommende år intensivere fokuset på utvinningstillatelse hvor ressurspotensialet ikke blir utnyttet på en tilfredsstillende måte.

Konkurrans og mangfold

For å sikre effektiv ressursutnyttelse er det videre viktig å sikre mangfold og konkurranse mellom oljeselskapene. Kon-Krafts aktivitetsprosjekt peker også på at et mangfoldig og diversifisert aktørbilde vil kunne stimulere til økt aktivitet på norsk sokkel. Det er i dag få aktører på norsk sokkel, og en mindre gruppe dominerer det meste av aktiviteten. I denne situasjonen er det avgjørende med nye aktører som kan bidra med nye driftsformer, økt fokus på mindre prosjekter og utfordre de eksisterende aktørene til forbedringer. Nye aktører er et viktig supplement til de eksisterende aktørene. Økt mangfold og større konkurranse mellom de ulike aktørene er et viktig tiltak for å legge til rette for effektiv ressursutnyttelse over tid.

Selv om nye aktører vil ha positive bidrag, er det viktig å understreke at også de tunge etablerte aktørene på norsk sokkel fortsatt vil spille en sentral rolle. Disse aktørene har en bredde i erfaring og kompetanse som vil være av avgjørende betydning for effektiv utforskning av krevende områder og ved store og kompliserte utbygginger. Disse aktørene har også en stor del av de tildelte andelene på norsk sokkel.

De siste årene har flere nye aktører kommet inn på norsk sokkel. Det gjelder både mindre nisjeaktører og selskaper med en større internasjonal portefølje. Tilgang til areal både i form av nytildelinger og et aktiv andelsmarked er en viktig forutsetning for at denne positive utviklingen skal fortsette. Her hviler det et ansvar både på myndighetene og på de etablerte aktørene.

Skattevilkårene for nye aktører ble vesentlig forbedret fra 2002 ved at det ble innført renter på framførbare underskudd og mulighet til å overføre underskudd ved salg av virksomhet. For ytterligere å bedre vilkårene for nye aktører, foreslår Regjerin-

gen å innføre ordninger med årlig skatteutbetaling av letekostnader for selskaper med skattemessig underskudd, utbetaling av skattemessig verdi av underskudd ved opphør av virksomhet samt forenklinger av de skattemessige vilkårene ved overdragelser. Med disse ordningene vil nye aktører kunne konkurrere med etablerte aktører på skattemessig like vilkår.

Kon-Krafts skatteforslag ville ikke tilfalle nye aktører i like stor grad som etablerte aktører. Etter en lettelse av skattevilkårene vil de etablerte aktørene oppjustere salgsprisene for lisenser og møte de nye aktørene med hardere konkurranse ved nytildelinger. Generelle skattelettelser vil ikke være et hensiktsmessig virkemiddel for å likestille eksisterende og nye aktører.

I modne områder er lete- og utbyggingsaktivitet ofte helt avhengig av vilkårene for oppkobling mot eksisterende infrastruktur. Vilkår for bruk av eksisterende felt og transportnett er derfor svært viktig for ny aktivitet, spesielt i modne områder. Særlig gjelder dette for nye aktører som ikke har eierandeler i eksisterende infrastruktur. Det pågår en vurdering av rammeverket for slik infrastrukturadgang med sikte på å skape større forutsigbarhet og effektiv ressursutnyttelse.

5.3.4.2 Skattemessige tiltak

Lettelser i petroleumsskatten kan i svært begrenset grad bidra til å øke samlet verdiskaping på sokkelen, der de særlig høye skatteinntektene skyldes inndragning av grunnrente. Det er likevel mulig å gjennomføre enkelte tiltak som forbedrer skattesystemet på sokkelen. Departementet tar i den forbindelse sikte på å foreslå enkelte endringer i petroleumsskattesystemet. Forslagene er bl.a. rettet mot å øke konkurransen på sokkelen gjennom å likestille nye og eksisterende aktører, og lette omsetningen av lisenser (§ 10). Departementet legger til grunn at forslagene samlet sett vil bidra til bedre ressursutnyttelse på sokkelen, bl.a. i form av økt leting og økt innsats innen økt utvinning fra eksisterende felt. Nedenfor gis det en omtale av de aktuelle tiltakene.

Årlig skatteutbetaling av letekostnader for selskaper med skattemessig underskudd

Etter petroleumsskatteforskriften kan selskapene velge å fradragføre utgifter til undersøkelse etter petroleumsføremønstre på sokkelen, herunder utgifter til leteboring (leteutgifter), etter hvert som de påløper mot annen særskattepliktig inntekt i selskapet (ikke aktiveringsplikt). Leteutgiftene kom-

mer til fradrag mot alminnelig inntekt og i særskattegrunnlaget, som til sammen gir 78 pst. skattedekning av utgiftene.

For selskap som ikke er i skatteposisjon (dvs. som har lavere skattbare inntekter enn fradragsberettigede kostnader), kan udekket underskudd oppstått i inntektsåret 2002 eller senere år fremføres med tillegg av rente etter petroleumsskatteloven § 3 bokstav c annet ledd. Renten beregnes separat for underskudd i alminnelig inntekt og i grunnlaget for særskatt. Bestemmelsen kommer bare til anvendelse på kostnader (underskudd) som skriver seg fra særskattepliktig sokkelvirksomhet, som for eksempel leteutgifter.

Formålet med petroleumsskattelovens særbestemmelse om fremføring av underskudd med tillegg av rente, er å bidra til skattemessig likestilling mellom selskaper i og utenfor skatteposisjon. Rentetillegget skal kompensere for ulempen av ikke å kunne føre underskuddet umiddelbart til fradrag mot skattbar inntekt. Mulighet for fremføring av underskudd og beregning av et rentetillegg skal også søke å gi større grad av symmetri og nøytralitet i den skattemessige behandlingen av inntekter og utgifter gjennom økt sikkerhet for fradrag for påløpte utgifter. Departementet viser også til petroleumsskatteloven § 3 bokstav c tredje ledd som tillater overføring av udekket underskudd ved samlet realisasjon av virksomhet og fusjon, samt departementets forslag om utbetaling av skattemessig verdi av udekket underskudd ved opphør av virksomhet, jf. omtale nedenfor.

Ifølge Kon-Kraft er petroleumsskattelovens særregler om fremføring av underskudd med tillegg av rente ikke tilstrekkelig til å likestille selskaper i og utenfor skatteposisjon. Nye aktører som ikke har eksisterende virksomhet på norsk sokkel, anser leting på norsk sokkel som mindre attraktivt enn etablerte aktører i full skatteposisjon. Sikkerhet i fremtidige skattefradrag med tillegg av rente, vurderes ofte ikke som tilstrekkelig til å finansiere leteprosjekter for aktører som er nye på norsk sokkel. For å likestille selskaper i og utenfor skatteposisjon med hensyn til letebeslutninger, har Kon-Kraft vurdert et forslag om utbetaling fra staten av ubenyttet leteunderskudd til fremføring. Skatteverdien av underskuddet foreslås utbetalt på tidspunktet for ligningen.

En viktig side ved et nøytralt petroleumsskattesystem er at skattereglene ikke er til hinder for samfunnsøkonomisk ønsket leting på norsk sokkel. Etter departementets vurdering vil reglene om fremføring av underskudd med tillegg av rente, muligheten til overføring av udekket underskudd ved samlet realisasjon av virksomhet og fusjon, samt

departementets forslag til utbetaling av skattemessig verdi av underskudd ved opphør av virksomhet, gi sikkerhet for skattemessig fradrag for leteutgifter for selskap utenfor skatteposisjon. Selv om disse selskapene er sikret å få tilbake skatteverdien av leteutgiftene senest ved opphør av virksomheten, kan likevel gjeldende system innebære en likviditetsulempe for selskaper utenfor skatteposisjon. Mindre aktører kan ha begrenset kapitaltilgang og dermed mindre evne til å vente på framtidige skattefradrag selv om selskapet kompenseres verdimessig. Dette kan gjelde nye, mindre aktører som ønsker å delta i lete- eller utbyggingsaktivitet på norsk sokkel. For å redusere eventuelle inngangsbarrierer for nye aktører, og for å tilrettelegge for samfunnsøkonomisk lønnsom leting, foreslår departementet en ordning med årlig utbetaling fra staten av skatteverdien av leteutgifter til selskap som ikke er i skatteposisjon. Forslaget medfører i praksis at selskaper utenfor skatteposisjon i enda større grad enn i dag likestilles med selskaper i skatteposisjon.

Departementets forslag om en særlig ordning for utbetaling av skatteverdien av pådratte lete- og undersøkelsesutgifter for selskap utenfor skatteposisjon, fremmes som et tillegg til gjeldende regler om fremføring av underskudd med rente, overføring av udekket underskudd ved samlet realisasjon av virksomhet og fusjon samt departementets forslag til utbetaling av skattemessig verdi av udekket underskudd ved opphør av petroleumsvirksomhet, jf. neste avsnitt. Det betyr at skattyter kan velge hvilke av disse reglene som skal benyttes. Til sammen mener departementet at det norske petroleumsskattesystemet med dette vil ha gunstige vilkår for aktører som ønsker å delta i leteaktivitet på norsk sokkel.

Departementet foreslår at utbetalingsordningen skal omfatte selskapets utgifter relatert til undersøkelse og leteboring etter petroleum på norsk sokkel. Dette er utgifter som kan utgiftsføres etter petroleumsskatteforskriften § 3, og som må avgrenses mot (aktiveringspliktige) utbyggingskostnader. Det foreslås at også indirekte kostnader, som selskapets egne administrasjonskostnader knyttet til leteaktiviteten, skal falle innenfor ordningen. Departementet vil vurdere om det er nødvendig med en nærmere avgrensning av hvilke kostnader som skal omfattes av utbetalingsordningen.

Det legges opp til at ligningsmyndighetene beregner beløpet staten skal betale ved behandlingen av ligningen for det aktuelle inntektsår leteutgiftene kommer til fradrag. Skatteverdien av leteutgifter beregnes separat for alminnelig inntekt og særskattegrunnlaget. Selskapet kan kreve utbetalt skatte-

verdien av leteutgifter i inntektsåret begrenset oppad til årets underskudd beregnet etter de alminnelige reglene. Beløpene som skal komme til utbetaling, fremkommer ved å multiplisere leteutgiftene med henholdsvis skattesatsen for alminnelig inntekt og særskattesatsen. Skatteposisjoner knyttet til leteutgifter (udekket underskudd) blir gjort opp med endelig virkning hvis staten utbetaler skatteverdien. Etter utbetaling fra staten vil leteutgiftene ikke kunne inngå som udekket underskudd til fremføring, eller kunne overføres til et annet selskap i skatteposisjon ved samlet overdragelse av virksomhet eller ved fusjon.

Retten til utbetaling av skatteverdien skal tre i kraft med virkning for leteutgifter som pådras fra og med inntektsåret 2005.

Årlige provenyeffekter av dette forslaget er svært usikre, og vil blant annet avhenge av hvor mange selskaper som vil være utenfor skatteposisjon i framtiden, og hvor store letekostnader disse vil ha. Retningsmessig vil forslaget innebære noe redusert proveny på kort og mellomlang sikt når skatteverdien av letekostnader utbetales. Provenyvirkingen på kort sikt er høyst usikker, men kan være i størrelsesorden 300 mill. kroner pr. år. Dette vil verdimesig motsvares av økte skatteinnbetalinger på lengre sikt på grunn av reduserte skattefradrag og redusert refusjon av endelig underskudd. Forslaget vil ha små provenyeffekter målt som nåverdi over hele perioden når man legger til grunn at dette er en risikofri forskyvning av fradragene over tid.

Utbetaling av skattemessig verdi av underskudd ved opphør av virksomhet

Tilrettelegging for mangfold og konkurranse blant aktørene på norsk sokkel er et viktig tiltak for effektiv utvinning av petroleumsressursene. Det er derfor viktig at også skattevilkårene er utformet slik at nye aktører kan konkurrere på like vilkår med eksisterende aktører. Ordningen med rente på underskudd og friinntekt som fremføres, og mulighet til overføring av udekket underskudd og overskytende friinntekt ved realisasjon av samlet virksomhet og fusjon (salg av virksomhet), ble innført fra og med inntektsåret 2002. Etter disse endringene er det i stor grad verdimesig likhet mellom nye og eksisterende aktører når verdsettingen tar hensyn til den relevante risiko forbundet med skattefradragene.

For ytterligere å klargjøre de skattemessige vilkårene for nye aktører, ønsker Regjeringen å innføre en ny ordning for utbetaling av den skattemessige verdien av selskapenes udekkede underskudd

og overskytende friinntekt ved opphør av petroleumsvirksomhet. Andelen som staten skal utbetale, vil etter forslaget være lik ordinær skattesats og særskattesats for henholdsvis underskuddet for ordinær skatt og underskuddet (inkludert overskytende friinntekt) for særskatt. Flertallet i ekspertutvalget som i 2000 vurderte petroleumsskattesystemet, ønsket primært en slik utbetalingsordning. Men siden forslaget var fremmed i norsk skatterett, foreslo utvalget i stedet at selskapene kunne få overføre udekket underskudd ved salg av virksomhet.

En utbetalingsordning vil for det første gi aktørene enda større trygghet for verdien av de skattemessige fradragene. Etter gjeldende regler kan skattemessig underskudd overføres mot vederlag ved realisasjon av samlet virksomhet til et annet oljeselskap eller ved fusjon. Salgsverdien vil da være gjenstand for forhandlinger mellom selskapene. Utbetalingsordningen vil gi nye aktører større sikkerhet både ved en trygg motpart, og ved at utbetalingsandelen er fastlagt lik skattesatsene. Dessuten kan en utbetalingsordning gi raskere realisering av underskuddet enn forhandlinger ved realisasjon eller fusjon.

Videre vil denne ordningen enklere kunne kommuniseres til potensielle nye aktører som ikke kjenner det norske petroleumsskattesystemet. En slik utbetalingsordning vil sammen med framføring av underskudd og friinntekt med renter, være et positivt særtrekk ved norsk petroleumsbeskatning for nye aktører.

Utbetalingsordningen bør innføres som et tillegg til gjeldende regler om overføring av udekket underskudd og overskytende friinntekt ved realisasjon av samlet virksomhet og fusjon. Muligheten til å overføre underskuddet kan fortsatt være hensiktsmessig ved samlet overføring av virksomhet, slik at hele restverdien kan realiseres ved et salg av virksomheten eller ved fusjon. Utbetalingsordningen kan være mer praktisk i situasjoner der andeler i utvinningstillatelser og driftsmidler selges separat, eller er uten verdi, slik at den eneste gjenstående verdi i selskapet er de skattemessige underskuddene. Selskapene vil dermed kunne velge hvordan verdien av det skattemessige underskuddet skal realiseres.

Utbetalingsordningen medfører at nye aktører vil ha sikkerhet for å få skattemessig fradrag for leteutgiftene uavhengig av suksessen i lete- eller utbyggingsaktivitet, jf. illustrasjonen i figur 5.16. Verdien av de skattemessige underskuddene og overskytende friinntekt er løpende sikret ved at skatteverdien av leteutgiftene kan utbetales årlig, jf. omtalen over, underskudd kan fremføres uten tidsbe-

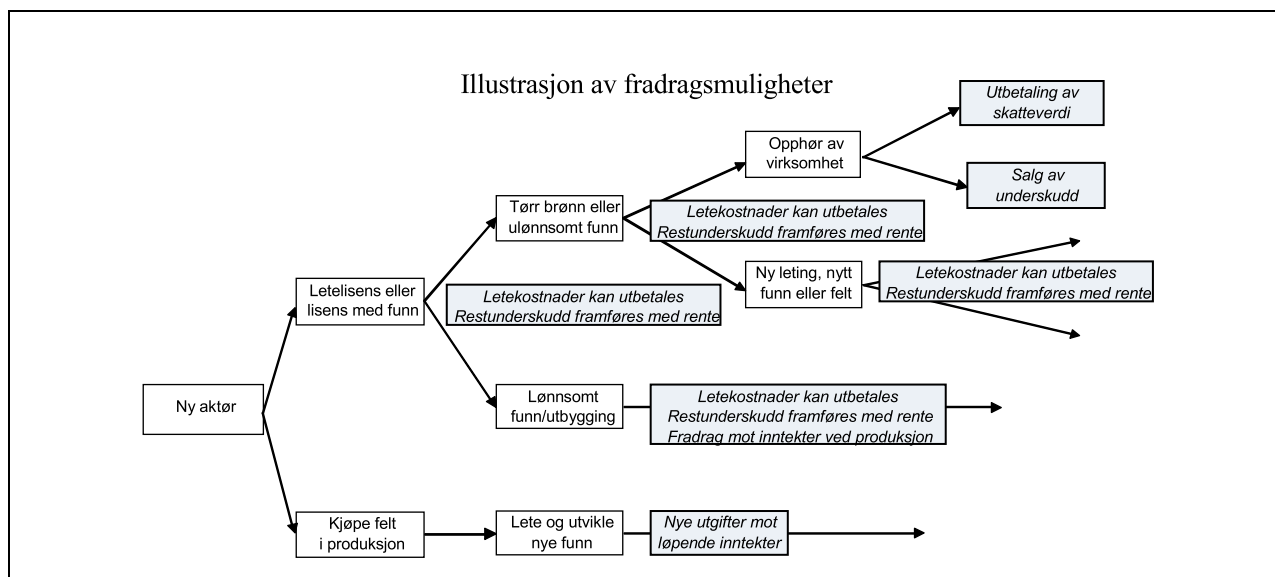
grensing, og at det hvert år tillegges en rente for å kompensere for fremføringen av underskuddet og friinntekten. Som det framgår av avsnittet over, foreslår departementet en årlig utbetalingsadgang for skatteverdi av pådratte leteutgifter for selskaper utenfor skatteposisjon. Dersom aktiviteten leder til at selskapet kommer i skatteposisjon, vil restunderskuddet komme til fradrag mot framtidig netto inntekt. Skulle selskapet derimot ikke komme i en overskuddsposisjon, og selskapet bestemmer seg for å opphøre med petroleumsvirksomheten, kan verdien av restunderskuddet realiseres på to måter. Staten kan utbetale verdien av det skattemessige underskuddet og overskytende friinntekt, eller underskuddet kan selges til et annet oljeselskap ved endelig opphør av petroleumsvirksomheten. På denne måten vil aktørene ha full sikkerhet for å realisere skattefradragene, og verdien av fradragene vil være like store som for selskaper i full skatteposisjon. En etablert aktør som ikke er i skatteposisjon, vil ha de samme mulighetene for å realisere verdien av underskuddene. Nye og eksisterende aktører kan dermed konkurrere på skattemessig like vilkår på norsk sokkel.

Den foreslåtte utbetalingsordningen forventes ikke å ha provenyeffekt i forhold til dagens muligheter for overføring av underskudd og overskytende friinntekt. I en situasjon med overføring av underskudd og overskytende friinntekt, kan en legge til grunn at fradragspostene kommer til fullt fradrag hos det kjøpende selskapet. Usikkerheten knytter seg til hvor mye det kjøpende selskapet vil betale til selger, og er dermed et verdifordelings spørsmål mellom selskapene som ikke påvirker statens proveny. Størrelsen på utbetalingene er for-

ventet å være relativt liten i forhold til statens samlede inntekter fra petroleumsvirksomheten. De fleste selskaper vil over tid få inntekter som underskuddet kan føres mot. Utbetalingsordningen er likevel viktig for å sikre at nye aktører utenfor skatteposisjon ikke står i en mindre gunstig situasjon enn etablerte aktører i skatteposisjon.

Den foreslåtte utbetalingsordningen vil være mer gunstig for oljeselskapene enn det som følger av de alminnelige reglene i skatteloven § 14–7 om begrenset adgang til tilbakeføring av underskudd ved opphør av virksomhet. Forslaget om utbetaling av skatteverdien av udekket underskudd og overskytende friinntekt fra staten ved opphør av petroleumsvirksomheten, er imidlertid ikke til hinder for at selskapene i stedet velger å kreve tilbakeført et udekket underskudd etter skattelovens alminnelige bestemmelser. Videre kan selskapene velge å overføre udekket underskudd og overskytende friinntekt til et annet selskap ved realisasjon av samlet virksomhet og fusjon etter de nevnte særreglene i petroleumsskatteloven § 3 bokstav c tredje ledd og § 5 sjette ledd. En eventuell utbetaling av skatteverdien vil da bare være aktuelt for udekket underskudd og overskytende friinntekt som gjenstår etter at de øvrige skattereglene er anvendt.

Det legges opp til at ligningsmyndighetene beregner beløpet staten skal utbetale til selskapene ved behandlingen av ligningen for opphørsåret. Skatteverdien av udekket underskudd og overskytende friinntekt beregnes separat for alminnelig inntekt og særskattegrunnlaget. Ligningsmyndighetene tar også stilling til om virksomheten er opphørt i skattemessig forstand. Departementet legger til grunn at spørsmålet om den særskattepliktige



Figur 5.16 Illustrasjon av fradragmuligheter for ny aktør

Kilde: Finansdepartementet.

virksomheten er opphørt, i utgangspunktet skal vurderes på samme måte etter forslaget som ved anvendelse av skatteloven § 14–7.

Departementet foreslår at utbetalingsordningen bare skal gjelde for udekket underskudd og overskytende friinntekt oppstått fra og med inntektsåret 2002. Ordningen vil dermed omfatte samme underskudd og friinntekt som gir rett til fremføring med rente og rett til overføring til annet selskap ved realisasjon av samlet virksomhet og fusjon. Retten til utbetaling omfatter kun udekket underskudd og overskytende friinntekt i virksomhet som er opphørt etter 1. januar 2005.

Dersom det innføres en utbetalingsordning som gjelder underskudd generelt, er det ikke behov for någjeldende utbetalingsordning for underskudd som særskilt skriver seg fra fjerningsutgifter. Petroleumsloven § 3 c sjette ledd kan derfor oppheves.

Forenklinger i praktiseringen av skattevilkår ved overdragelser

Etter petroleumsloven § 10 kreves Finansdepartementets samtykke til de skattemessige virkningene av overdragelse av andel i utvinningstillatelse på norsk kontinentalsokkel som omfattes av petroleumsloven § 10–12. Også indirekte overdragelser ved salg av aksjer i eller fusjon av selskaper som eier utvinningstillatelse, er omfattet. Departementet kan sette vilkår for samtykket og herunder fravike bestemmelser i skattelovgivningen.

Formålet med § 10 er å *motvirke* at skattereglene kan gi *incentiver eller disincentiver* til overdragelser på sokkelen, samtidig som staten ikke skal lide et provenytnap utelukkende som følge av at utvinningstillatelse overdras til nye rettighetshavere. Gjennom de vilkårene som settes for samtykket, nøytraliseres eventuelle skattevirkninger av transaksjonen. Det kan ses bort fra virkninger som anses å være uvesentlige.

Bakgrunnen for at § 10 ble innført, var dels at de alminnelige skattereglene kunne være til hinder for at overdragelser av utvinningstillatelse ble gjennomført. Det skyldtes særlig at selger måtte inntektsføre gevinsten ved salget umiddelbart, mens kjøper først fikk fradrag for kjøpesummen gjennom avskrivninger over flere år. De alminnelige skattereglene kunne også gi partene en samlet skattefordel ved overdragelsen, og påføre staten et provenytnap. Et selskap med skattemessig underskudd kunne for eksempel fusjonere med et annet utvinningsselskap med skattepliktig overskudd. Hvis underskuddet ble ført mot overskuddet i det andre selskapet, ville staten få skatteinntektene på

et senere tidspunkt enn om transaksjonen ikke hadde skjedd. Også finansieringen av kjøpesummen kunne medføre provenytnap på grunn av økningen av fradragsberettigede gjeldsrenter. Det vises til nærmere redegjørelse for bestemmelsen i forarbeidene, jf. Ot. prp. nr. 61 (1986–87) og Innst. O. nr. 85 (1986–1987).

Behandlingen av enkeltsaker etter § 10 har vært ressurskrevende både for selskapene og myndighetene. For å fastsette skattevirkningene av en overdragelse, har det blant annet vært nødvendig å foreta nåverdiberegninger basert på en rekke usikre forutsetninger om fremtidige forhold. Helt fra petroleumsloven § 10 ble innført i 1987, har det vært et mål å erstatte ordningen med generelle regler på lengre sikt. Ved tidligere vurderinger har en kommet til at det foreløpig ikke har vært grunnlag for å oppheve enkeltsaksbehandlingen med individuelle vilkår.

Med virkning fra og med inntektsåret 2002 er det foretatt flere endringer i petroleumsloven, jf. Ot. prp. nr. 86 (2000–2001) og Innst. O. nr. 106 (2000–2001). Endringene innebærer bl.a. at et oljeselskap har rett til å fremføre udekket underskudd og overskytende friinntekt med rente. Videre er det innført adgang til å overføre slikt underskudd og friinntekt til kjøper ved samlet realisasjon av virksomheten på norsk sokkel eller ved fusjon, jf. også forslagene omtalt over om statlig utbetaling av skatteverdien av leteunderskudd og underskudd ved opphør av virksomheten. Etter disse endringene har den skattemessige likebehandlingen økt mellom selskaper som er *i og utenfor skatteposisjon* (som har skattemessig overskudd eller underskudd). De alminnelige reglene gir dermed i mindre grad skattemessige incentiver eller disincentiver ved overdragelser av utvinningstillatelse mellom selskaper i forskjellig skatteposisjon.

Det er også gitt nye regler for fordeling av *finansielle poster* mellom land- og sokkelregimet for oljeselskaper som også driver virksomhet på land. Fordeling skjer på grunnlag av skattemessig nedskrevet verdi av formuesobjekter i henholdsvis land- og sokkeldistriktet, i stedet for nettoinntekten som tidligere. Skattereglene for henføring av finansposter mellom sokkel- og landregimet er dermed blitt mer nøytrale ved at rentekostnader i større utstrekning kommer til fradrag i den virksomheten de reelt sett er pådratt. Fra 1994 har oljeselskapene også vært omfattet av en minstekapitalregel for skatteformål. Minstekapitalregelen gjør det mindre lønnsomt skattemessig for oljeselskapene å finansiere utvinningsvirksomheten med høy gjeldsgrad og tilhørende høye gjeldsrenter.

Når de alminnelige reglene i petroleumskatte-

systemet er blitt mer nøytrale, er det etter departementets syn færre skattevirkninger det er behov for å nøytralisere etter § 10. Departementet ser fortsatt behov for en individuell samtykkeordning, men har lagt opp til en vesentlig forenkling av praksisendringen, jf. nedenfor. Formålet med praksisendringen er å få enklere saksbehandling med mindre arbeid for selskapene og myndighetene ved søknadsbehandlingen og etterfølgende ligning. Videre er formålet å få kortere saksbehandlingstid og økt forutberegnelighet for selskapene når det gjelder de skattemessige konsekvensene av en overdragelse. Dette er særlig viktig for nye aktører som ønsker å etablere seg på norsk sokkel. En enklere behandling av saker etter § 10 kan legge til rette for overdragelser av utvinningstillatelser, og dermed økt aktivitet på tillatelsene.

Som ledd i arbeidet med å forenkle praktiseringen av petroleumsskatteloven § 10, sendte departementet i brev av 10. juli 2003 og 19. februar 2004 utkast til retningslinjer til blant annet Oljeindustriens landsforening for merknader. Departementet redegjorde for de endelige retningslinjene i brev av 19. februar og 10. mai 2004. Retningslinjene er i hovedsak i samsvar med synspunktene fra industrien.

Departementet legger stor vekt på å oppnå forenklinger i saksbehandlingen. For å oppnå dette, er det nødvendig at retningslinjene ikke fravikes i enkelttilfeller. Departementet vil bare unntaksvis fravike retningslinjene dersom det foreligger helt spesielle omstendigheter.

Når det gjelder det nærmere innholdet av retningslinjene, nevnes følgende hovedpunkter:

- Det skal ikke foretas realisasjonsbeskatning etter de alminnelige reglene ved overdragelse av en utvinningstillatelse mot kontantvederlag. I stedet settes vilkår i § 10-vedtaket om at selgeren ikke er skattepliktig for gevinsten, og at kjøperen ikke får fradrag for kjøpesummen («etter-skatt»-vederlag).
- Det vil som hovedregel bli satt vilkår om at kjøper skal overta selgers avskrivnings- og friinntektgrunnlag på den overdratte tillatelsen (skattemessig kontinuitet). Unntak kan gjøres hvis kjøper er et selskap i etableringsfasen på norsk sokkel og har svak finansiell kapasitet til å overta selgers skatteposisjoner i tillegg til å betale vederlaget for utvinningstillatelsen og tilhørende driftsmidler.
- Minstekapitalregelen i petroleumsskatteloven § 3 bokstav h tar utgangspunkt i forholdet mellom gjeld og egenkapital i selskapets regnskapsmessige balanse. Den regnskapsmessige behandlingen av overdragelser etter § 10 kan føre til en endring av selskapenes samlede låne-

kapasitet etter § 3 bokstav h med en tilhørende endring i fradragsberettigede gjeldsrenter. Departementet legger til grunn at denne skatteeffekten skal nøytraliseres etter § 10. Forutsetningen er at effekten overstiger 3 mill. kroner i antatt nåverdi.

- For udekket underskudd og overskytende friinntekt oppstått fra og med inntektsåret 2002, er det blant annet innført regler om fremføring med rente og rett til overføring til kjøper ved realisasjon av samlet virksomhet eller ved fusjon. Ved § 10-behandlingen vil departementet ikke nøytralisere skatteeffekten av at selskapene er i ulik skatteposisjon som følge av underskudd eller friinntekt til fremføring oppstått fra og med inntektsåret 2002. Skatteeffekten av at selskaper har underskudd, friinntekt og ufordelte finanskostnader til fremføring pr. 1. januar 2002 skal fortsatt nøytraliseres etter § 10.
- Ved overdragelse av kvalifisert andel aksjer i et selskap som eier utvinningstillatelser, kreves samtykke etter petroleumsløven § 10–12, og dermed også etter petroleumsskatteloven § 10. Departementet legger til grunn at de alminnelige reglene om realisasjon av aksjer skal komme til anvendelse i grunnlaget for alminnelig inntekt. Hvis aksjene unntaksvis anses eiet i særskattepliktig virksomhet på selgerens hånd, skal det skje nøytralisering av gevinst (eller tap) i særskattegrunnlaget. For øvrig nevnes at Regjeringen i St.meld. nr. 29 (2003–2004) foreslår at det innføres en fritaksmetode for aksjeinntekter innenfor selskapssektoren. Det er lagt til grunn at fritaksmetoden også skal gjelde for særskattepliktige selskaper, jf. meldingen pkt. 10.4.5.4.

Det vises til nærmere redegjørelse for retningslinjene i Finansdepartementets brev av 19. februar og 10. mai 2004.

I de fleste sakene om overdragelse av en utvinningstillatelse etter § 10, vil det etter de nye retningslinjene bare være nødvendig å sette vilkår som regulerer realisasjonsbeskatningen (jf. «etter-skatt»-vilkår), og nøytralisere effekten av at selskapene kan få endret samlet lånekapasitet etter petroleumsskatteloven § 3 bokstav h med tilhørende endring i fradragsberettigede gjeldsrenter. Dette vil være en vesentlig forenkling i forhold til tidligere praksis. Departementet vil likevel arbeide videre med sikte på ytterligere forenkling av petroleumsskatteloven § 10. Herunder vil en vurdere å rette opp svakheter ved petroleumsskatteloven § 3 bokstav h, som blant annet medfører behov for å nøytralisere endret lånekapasitet ved overdragelser etter § 10.

Netto overskuddsavtaler

Oljeindustrien har pekt på at ordningen med netto overskuddsavtaler for noen lisenser i andre konsekjonsrunde, er lite hensiktsmessig og kan virke hemmende på omsetning av disse lisensene. I St.meld. nr. 38 (2003–2004) varsler Olje- og energidepartementet at en vil vurdere denne ordningen.

Forsering av friinntekten

Etter petroleumsskatteloven § 5 tredje ledd kan oljeselskapene kreve et særskilt inntektsfradrag, friinntekt, i grunnlaget for særskatt. Friinntekten beregnes av de samme investeringene som gir grunnlag for særlige avskrivninger etter petroleumsskatteloven § 3 bokstav b, dvs. produksjonsanlegg og rørledninger med tilhørende installasjoner. Friinntekten utgjør 5 pst. i 6 år (til sammen 30 pst.) av investeringene i slike driftsmidler. Fradraget gis fra og med investeringsåret.

Regjeringen foreslår en raskere fradragprofil, slik at friinntekten gis over 4 år i stedet for 6 år som i dag. Samlet friinntekt skal fortsatt utgjøre til sammen 30 prosent av investeringen. Etter forslaget vil friinntekten dermed utgjøre 7,5 pst. i 4 år. Endringen vil bedre lønnsomheten etter skatt av investeringer bl.a. i haleproduksjon og økt utvinning.

Endringen foreslås å tre i kraft for investeringer pådratt fra og med 1. januar 2005. De samme investeringene som faller innenfor avskrivningsreglene i petroleumsskatteloven § 3 bokstav b, skal i utgangspunktet omfattes, dvs. både produksjonsanlegg og rørledninger med tilhørende installasjoner. Det foreslås likevel at det i overgangsbestemmelse gis unntak for investeringer foretatt i årene 2005 til 2007 i henhold til plan for utbygging og drift (PUD) eller plan for anlegg og drift (PAD) godkjent av Stortinget i 2004. Videre foreslås at investeringer som faller innenfor de særlige avskrivningsreglene i petroleumsskatteloven § 3 bokstav b tredje punktum foretatt i årene 2005 og 2006, skal følge de gjeldende reglene. Det betyr at investeringer fram til produksjonsstart for Snøhvit og Ormen Lange-prosjektet (inkludert rørledningen Langeled), ikke omfattes av endringen. For disse investeringene antas det ikke å være behov for endrede friinntektsregler i og med at utbyggingsbeslutningene allerede er tatt.

Effekten av å framskynde friinntekten er en nåverdigevinst ved at selskapene får tidligere fradrag. De årlige provenyeffektene for staten vil være størst de første årene etter framskyndingen. Provenytapet vil være i størrelsesorden 200 og 600 mill. kr for henholdsvis 2005 og 2006. Provenyet for sta-

ten over hele fremskrivningsperioden vil være om lag 3 mrd. kroner målt som nåverdi ved en risikofri rente før skatt.

Forenkling av skattemessig behandling av incentivkontrakter mv.

Ulike former for samarbeidsavtaler mellom oljeselskapene og andre aktører kan bidra til mer effektiv utnyttelse av ressursene på sokkelen. Et oljeselskap kan for eksempel inngå en avtale med utleier av et produksjonsskip om at enkelte elementer i tariffen skal variere med volumet som produseres. Dermed vil utleier ha et incentiv til å få ut mest mulig petroleum fra feltet. Et annet alternativ kan være å legge inn et element i leietariffen som er knyttet til prisen på petroleum, eventuelt i kombinasjon med et volumavhengig element. Avhengig av den nærmere utformingen, kan slike tariffer føre til at utleier tar en viss risiko for den økonomiske utviklingen i prosjektet. Avtalene kan for eksempel bidra til at begge partene finner det lønnsomt å fortsette produksjonen mot slutten av et felts levetid. De ulike avtalene reiser spørsmål om den skattemessige behandlingen.

Petroleumsskatteloven § 5 første ledd første punktum bestemmer at den som *driver* utvinning, behandling og rørledningstransport av petroleum, har plikt til å betale særskatt. Et selskap som er rettighetshaver i en utvinningstillatelse på norsk sokkel, er dermed særskattepliktig. Men også den som etter alminnelige skattemessige prinsipper anses som *deltaker* i utvinningsvirksomheten, uten å være formell rettighetshaver, er omfattet av særskatteplikten. Som deltaker regnes normalt den som har en interesse i foretaket som er typisk for en eier, for eksempel krav på overskudd eller plikt til å dekke underskudd. Grunnlaget for deltakerinteressen vil ofte være et innskudd av kapital i virksomheten, men det kan også være ytelse av en tjeneste eller et lån. Å ha krav på en andel av bruttofortjenesten vil som regel ikke være tilstrekkelig til å anses som deltaker. Det betyr at en tariff som bygger på en fast pris pr. produsert volumenhet, normalt ikke vil medføre at mottaker blir særskattepliktig.

Den nærmere vurderingen av om det foreligger deltakelse i utvinningsvirksomheten etter § 5 første ledd første punktum avhenger av en konkret vurdering av forholdene i det enkelte tilfellet, og foretas av ligningsmyndighetene ved ligningsbehandlingen.

Ved lovendring i 1980 ble det gitt en regel i petroleumsskatteloven § 5 første ledd annet punktum om at «Vederlag som ytes som andel av produksjon eller resultat regnes like med inntekt av utvinning

og rørledningstransport». Bestemmelsen kom inn på bakgrunn av en konkret sak, der vederlaget for et lån blant annet var fastsatt som en bestemt andel av produksjonen fra et felt. Formålet med lovendringen var å klargjøre at også slikt vederlag var omfattet av særskatteplikten.

Ordlyden i § 5 første ledd annet punktum er vid, og går lengre enn det som følger av de alminnelige reglene om deltakelse i virksomhet. Bestemmelsen kan skape uklarhet om hvor langt særskatteplikten rekker. Dette kan igjen medføre usikkerhet om den skattemessige behandlingen av forskjellige samarbeidsavtaler som er aktuelle mellom oljeselskapene og andre aktører.

Departementet ønsker å legge til rette for ulike former for samarbeid mellom aktørene på sokkelen, og anser det uheldig hvis det foreligger vesentlig usikkerhet om hvordan transaksjonene vil bli behandlet skattemessig. Det antas tilstrekkelig for å beskytte skattegrunnlaget at særskatteplikten omfatter deltaker i utvinningsvirksomheten etter petroleumsskatteloven § 5 første ledd første punktum. Departementet foreslår derfor at § 5 første ledd annet punktum oppheves. Hvis en transaksjon inngås mellom selskaper som har interessefelleskap, må ligningsmyndighetene på vanlig måte kunne sikre seg mot at særskattepliktig inntekt reduseres ved markedsavvikende prissetting, ved å anvende skjønn etter skatteloven § 13–1.

Selv om petroleumsskatteloven § 5 første ledd annet punktum oppheves, kan det oppstå tvil om hvilke tilfeller som konkret faller innenfor deltakerbegrepet, jf. ovenfor. Vurderingene antas likevel å bli enklere når det bygges på alminnelige skattemessige prinsipper. Det vil således kunne være mulig å utforme kontrakter der vederlaget til entreprenøren kan variere med produsert volum uten at en slik samarbeidspartner gis andel i oljeselskapets nettoresultat av virksomheten på det aktuelle feltet. Det vises også til petroleumsskatteloven § 6 nr. 4 som gir oljeselskapene anledning til å få avklart de skattemessige virkningene av en konkret forestående transaksjon før den gjennomføres.

Utgiftsføring av restverdi for driftsmidler med kort levetid

Utgifter til erverv av *rørledning* og *produksjonsinnretning* med de installasjoner som er en del av eller tilknyttet slik innretning, avskrives lineært over seks år etter særreglene i petroleumsskatteloven § 3 bokstav b. Investeringene kan avskrives med inntil 16 2/3 pst. pr. år fra og med det året investeringen er pådratt. Fradraget gis både i alminnelig inntekt og i særskattegrunnlaget.

De samme investeringene som avskrives over seks år, gir også rett til et særskilt inntektsfradrag, friinntekt, i grunnlaget for særskatt, jf. petroleumsskatteloven § 5 fjerde ledd. Friinntekten utgjør i dag fem pst. av kostprisen for driftsmidlet i seks år, dvs. til sammen 30 pst. av investeringen. Det vises for øvrig til forslaget om forsering av friinntekten.

Gjeldende regler om lineære avskrivninger og friinntekt over seks år kommer til anvendelse uavhengig av driftsmidlets antatte eller faktiske levetid. Det betyr at skattyter har rett til lineære avskrivninger over seks år selv om rørledningen eller produksjonsinnretningen har en levetid utover seks år. På den annen side kan skattyter ikke kreve fradrag for avskrivninger (eller friinntekt) med en høyere sats enn 16 2/3 pst. (fem pst.) selv om driftsmidlet på investeringstidspunktet har en antatt levetid under seks år. Utgift til erverv av et driftsmiddel i utvinningsvirksomheten med kortere forventet brukstid enn tre år, kan fradragsføres direkte i investeringsåret etter det alminnelige prinsippet i skatteloven § 14–40. Investeringer i driftsmidler som fradragsføres direkte, vil ikke gi rett til friinntekt.

Fram til i dag har petroleumsskattelovens særregler om avskrivninger og friinntekt vært gunstige for skattyter fordi feltene på sokkelen normalt har hatt en levetid på mer enn seks år. Dette vil ikke være tilfellet hvis et felt for eksempel bare produserer i fire år, og produksjonsinnretningen deretter tas ut av bruk. Avskrivningsperioden for driftsmidlene (det enkelte års investeringer) kan imidlertid i større eller mindre grad være lengre enn produksjonsperioden, fordi investering i produksjonsanlegg oftest vil pågå en tid før produksjonsstart, og de skattemessige avskrivninger etter petroleumsskatteloven kan påbegynnes allerede i investeringsåret.

Problemstillingen med driftsmidler som tas ut av bruk før utløpet av avskrivningsperioden, er også aktuell i forbindelse med tilleggsinvesteringer på slutten av et felts levetid, typisk ved forlenget haleproduksjon. Det kan da oppstå en situasjon der driftsmidlet (det enkelte års tilleggsinvesteringer) ikke vil være fullt avskrevet ved opphør av produksjonen.

Departementet antar at en produksjonsinnretning som har mistet sin økonomiske verdi for skattyter på det aktuelle feltet på grunn av opphør av produksjonen, og som ikke kan benyttes i skattyters øvrige aktivitet eller selges til andre selskaper, må anses utrangert. Utrangering av driftsmidler er ansett som skattemessig realisasjon etter de alminnelige skattereglene. Ved realisasjon av driftsmidler som avskrives lineært over seks år etter pe-

petroleumsskatteloven § 3 bokstav b, skal det foretas en gevinst- eller tapsberegning, der gevinst inntektsføres eller tap fradragsføres lineært over en ny seksårsperiode, jf. petroleumsskatteloven § 3 bokstav f. Gevinsten eller tapet settes lik realisasjonsvederlaget fratrukket driftsmidlets skattemessige verdi på realisasjonstidspunktet. Tilsvarende oppgjør blir foretatt ved beregning av friinntekt. Skattyter må inntektsføre eller fradragsføre friinntekt av eventuelle gevinster eller tap over en ny seksårsperiode, jf. petroleumsskatteloven § 5 femte ledd. Når realisasjonsverdien er null, vil tapet (dvs. resterende avskrivninger og friinntekt) fordeles over en ny seks-årsperiode i stedet for den gjenværende opprinnelige perioden. For skattyter er en slik periodisering mindre gunstig enn om den opprinnelige avskrivnings- og friinntektsprofilen var blitt videreført for den resterende delen av seksårsperioden. Før gjeldende realisasjonsregler ble innført i 1998 var det antatt at tap (restverdi) på driftsmidler ved opphør av produksjon eller utrangering før avskrivningsperiodens utløp, kunne utgiftsføres i sin helhet som tap i næringsvirksomhet i utrangeringsåret. Det antas at det ikke foreligger adgang til et slikt umiddelbart tapsfradrag i utrangeringsåret etter gjeldende regler.

Etter departementets syn er det uheldig at de alminnelige reglene for realisasjon kan gi en ugunstig skattemessig behandling av driftsmidler som utrangeres på felt med kort produksjonstid. På denne bakgrunn vil departementet foreslå at driftsmidler som utrangeres, unntas fra reglene om realisasjon i petroleumsskatteloven §§ 3 bokstav f og 5 femte ledd. Forutsetningen er at driftsmidlet ikke

kan selges eller overføres til bruk på et annet felt, dvs. ikke lenger har noen økonomisk verdi for skattyter. Når det gjelder friinntekten vises det for øvrig til forslaget over om raskere fradrag, jf. omtalen over. En endring av friinntektsperioden fra seks til fire år gjør det mindre sannsynlig at driftsmidlet utrangeres før det er innrømmet fullt fradrag for friinntekt med 30 pst.

Departementet vil foreslå at skattyter kan føre tap ved utrangering dvs. restverdi etter avskrivning av investering, til umiddelbart fradrag i utrangeringsåret. Ved umiddelbar utgiftsføring vil skattyter ikke innrømmes rett til eventuell ytterligere friinntekt utover det som allerede er kommet til fradrag fram til utrangeringstidspunktet.

Forslaget vil medføre at skattyter får fullt fradrag for tap ved utrangering av driftsmiddel som avskrives etter petroleumsskatteloven § 3 bokstav b på et tidligere tidspunkt enn det petroleumsskatteloven tillater i dag. Det foreslås at endringen bare skal gjelde for driftsmidler som utrangeres i forbindelse med at produksjonen fra feltet opphører. Forslaget skal tre i kraft med virkning for utrangering som skjer etter 1. januar 2005.

Finansdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Finansdepartementet av 11. mai 2004 om Revidert nasjonalbudsjett 2004 blir sendt Stortinget

Vedlegg 1**Alternative modeller for Miljøfondet**

Brev fra Norges Bank til Finansdepartementet 26. februar 2004

Innledning

Finansdepartementet ber i brev av 6. februar 2004 Norges Bank vurdere tre mulige alternativer for anvendelse av kapitalen som er plassert i Miljøfondet:

- å avvikle Miljøfondet når det innføres etiske retningslinjer for hele Petroleumsfondet,
- å videreføre fondet om lag som i dag eller
- å endre utvalgsriteriene for Miljøfondet slik at en vesentlig mindre andel av selskapene i Petroleumsfondets investeringsunivers vil inngå i fondet, enten ved å endre dagens kriterier eller ved å velge en annen referanseindeks for fondet.

Norges Bank legger til grunn at alternativ 2 og 3 ovenfor ikke innebærer en vesentlig endring i selve størrelsen på porteføljen som er plassert ut fra særlige miljømessige eller etiske kriterier.

Prinsipielle vurderinger i forhold til begrunnelsen for Miljøfondet

Miljøfondet ble opprettet 31. januar 2001 med en kapital motsvarende NOK 1 mrd, og har senere fått økt innskuddskapitalen med ytterligere 1 milliard. Finansdepartementet besluttet å opprette denne porteføljen etter Stortingets behandling av Revidert Nasjonalbudsjett 1999. I dette budsjettdokumentet var opprettelsen av en særskilt miljøportefølje ett av tre forslag departementet fremmet for å ivareta hensyn til etikk og miljø i forvaltningen av Petroleumsfondet. Finansdepartementet gav følgende begrunnelse for å opprette en særskilt miljøportefølje:

«Det er en vanskelig oppgave å finne fram til praktisk gjennomførbare retningslinjer som både kan forventes å lede til reelle framskritt på det miljømessige området og som er forenlige med de kravene som må stilles når det gjelder avkastning og risiko for petroleumsfondets portefølje og et akseptabelt nivå på forvaltningskostnadene. På bakgrunn av det arbeidet som er gjort, har Regjeringen kommet fram til tre tiltak som etter Regjeringens mening representerer den beste avveiningen mellom disse hensynene. På denne måten kan en gjennom forvalt-

ningen av Statens petroleumsfond i større grad bidra til å fremme hensyn knyttet til etikk og miljø.» (vår utheving)

Departementet la til grunn at utskillelsen av en egen miljøportefølje ut fra en etisk begrunnelse kunne ha en kostnad i form av høyere risiko, som ikke ble kompensert gjennom høyere forventet avkastning, men at dette hadde liten praktisk betydning siden porteføljen som ble skilt ut var begrenset. Senere er dette virkemiddelet supplert med en generell mekanisme for uttrekk av investeringer fra selskaper hvor eierskap i seg selv kan defineres som medvirkning til virksomhet i strid med Norges folkerettslige forpliktelser.

25. juni 2003 la et regjeringsoppnevnt utvalg («Graver-utvalget») fram en innstilling om etiske retningslinjer for hele Petroleumsfondet (NOU 2003:22). Utvalget anså ikke en strategi som baserer seg på positiv utvelgelse av et begrenset antall bedrifter på miljømessig eller etisk grunnlag som en mulig strategi for hele Petroleumsfondet. Utvalget prioriterte å utarbeide et forslag til retningslinjer som kunne omfatte hele fondet, og mente at en vurdering av å bruke deler av porteføljen til positiv utvelgelse ut fra finansielle eller etiske grunner best kunne ses i sammenheng med evalueringen av Miljøfondet.

Regjeringen har varslet at den vil legge fram et forslag om etiske retningslinjer for hele Petroleumsfondet i Revidert Nasjonalbudsjett 2004. Norges Bank vil anta at det er lite hensiktsmessig å formulere en egen etisk begrunnelse for forvaltningen av en liten del av Petroleumsfondet når det samtidig etableres et gjennomgående etisk regelverk for forvaltningen av hele fondet. En slik ordning vil etter Norges Banks mening være egnet til å skape tvil om de etiske retningslinjer som skal gjelde for hele fondet.

I Graver-utvalgets forslag til retningslinjer er det formulert et etisk grunnlag for retningslinjene som bygger på to pillarer:

- at kommende generasjoner sikres en rimelig andel av landets oljerikdom gjennom at finansformuen forvaltes slik at den gir god avkastning

på lang sikt, noe som igjen avhenger av en bærekraftig utvikling.

- at Petroleumsfondet ikke skal foreta investeringer som gir en uakseptabel risiko for medvirkning til uetiske handlinger.

En kombinasjon av god forvaltning og aktiv eierskapsutøvelse med fokus på å sikre en høy langsiktig finansiell avkastning på hele porteføljen fremmer begge hensyn. En avgrenset uttrekningsmekanisme og negativ filtrering sikrer god måloppnåelse i forhold til det andre hensynet. Etter Norges Banks mening er aktiv eierskapsutøvelse i hele fondet et mer målrettet virkemiddel enn en begrenset miljøportefølje for å bidra til at selskapene også er opptatt av forholdet mellom sosial ansvarlighet og maksimering av langsiktige aksjonærverdier.

Det vil framstå som lite formålstjenlig dersom Finansdepartementet bruker vesentlige ressurser på å finne fram til de selskaper som er «mest etiske» i sin forretningsførsel og samtidig investerer atskillig større beløp i de andre selskapene som ikke har nådd opp i denne testen. Etter vårt skjønn blir det da alene omtalen av karaktergivningen som står igjen som virkemiddel. Norske myndigheter bør vurdere kritisk om man ønsker å framstå i en slik rolle.

Det vil også kunne reises andre prinsipielle innvendinger mot å opprettholde en egen portefølje i Petroleumsfondet på etisk grunnlag, og samtidig benytte en ekstern etisk indeks som referanse. Utvalget som la fram forslag til etiske retningslinjer for Petroleumsfondet la vekt på at disse burde være forankret i en «overlappende konsensus» blant nordmenn. De etiske vurderinger som ulike indekssleverandører og deres konsulenter legger til grunn vil neppe være identiske med de etiske vurderinger som norske myndigheter mener er riktige for Petroleumsfondets vedkommende. Man risikerer også å måtte benytte betydelige ressurser på å etterprøve og kontrollere konsultantselskapenes informasjonsgrunnlag, jfr. departementets analyse av selskapet CaringCompany's vurderinger. I praksis er det også store forskjeller mellom hvordan ulike etiske indekser er sammensatt. De to markedsledende globale indeksene som filtrerer investeringsuniverset etter bedriftenes grad av sosial ansvarlighet er Dow Jones Sustainability Index (DJSI) og FTSE 4 good (F4g). DJSI bærer sterkere preg av positiv utvelgelse («best in class») enn F4g. 64 selskaper som Dow Jones mener er ledende selskaper innen sine sektor når det gjelder sosial, miljømessig og økonomisk ansvarlighet er ikke inkludert i F4g, selv om sistnevnte indeks inneholder langt flere selskaper enn DJSI. Fem norske selskaper –

Norsk Hydro ASA, Statoil ASA, Storebrand ASA, Telenor ASA og Tomra Systems ASA – inngår i DJSI pr. februar 2004, mens tre andre norske selskaper som var store nok til å bli vurdert for innlemming – Orkla ASA, Norske Skogindustrier ASA og DnB Nor ASA – ikke inngår. 317 selskaper som dekker i alt 32,5 % av markedskapitaliseringsverdien på den ufiltrerte verdensindeksen FTSE World er med i DJSI ved utgangen av januar 2004¹.

I de følgende avsnitt vil Norges Bank kort vurdere hvilke finansielle konsekvenser som en videreføring eller forandring av Miljøfondet kan ventes å medføre.

Avkastning og risiko

Det er ingen entydig konklusjon i nyere forskning om hvilken konsekvens utsiling av bedrifter på miljømessig eller etisk grunnlag har hatt for investorenes finansielle avkastning. I en artikkel om «International Evidence on Ethical Mutual Fund Performance and Investment Style»² konkluderes følgende:

«There was no statistically significant difference between the risk-adjusted returns of socially responsible or ethical funds in the US, Germany and the UK and those of conventional funds during the time period of January 1990 through March 2001».

En gjennomgang av litteraturen på området er for øvrig gitt i professorene Ole Gjølberg/Thore Johnsen's rapport, trykt som vedlegg til Graverutvalgets innstilling³.

Norges Banks evaluering av Miljøfondet gir ikke grunnlag for å hevde at dette fondet vil gi en konsistent mer – eller mindreavkastning i forhold til Petroleumfondets ordinære referanseaksjeportefølje. Et alternativ til en begrenset utsiling som i Miljøfondet er en klarere utvelgelsesstrategi, hvor kun de antatt beste bedrifter i henhold til nærmere

¹ DJSI ble lansert i september 1999. De 10 % beste bedriftene i hver sektor i henhold til utvelgelseskriteriene skal inngå i indeksen, forutsatt at bedriftenes «score» i forhold til utvelgelseskriteriene er over en fastsatt grense. Det siktes videre mot at indeksen skal inneholde 20 % av markedsverdien på de bedriftene som inngår i indeksens samlede mulighetsområde.

² Forfattere: Rob Bauer, ABP Investments/Maastricht University, Kees Koedijk, Erasmus University Rotterdam/CEPR, Roger Otten, Maastricht University. Artikkelen er tilgjengelig på <http://www.socialinvest.org/Areas/Research/Moskowitz/2002full.pdf>. Artikkelen ble tildelt Social Investment Forum's Moskowitz pris i 2002 for fremragende forskning innen feltet sosialt ansvarlige investeringer.

³ Ole Gjølberg/Thore Johnsen: Evaluering av etisk forvaltning: Metode, resultat og kostnader, vedlegg til NOU 2003:22 Forvaltning for fremtiden

definerte kriterier inngår i indeksen. I Finansdepartementets brev er dette nevnt som et av tre alternativer. Dow Jones Sustainability Index (DJSI) er et eksempel på en slik utvelgelsesstrategi. Det foreligger flere undersøkelser av hvorvidt denne indeksen, eller lignende indekser, har gitt investorene en høyere avkastning som skyldes miljøfokus direkte, og ikke skjevheter i porteføljesammensetningen som en filtrering vil medføre. Konklusjonene på slike undersøkelser er til dels motstridende. I en rapport publisert høsten 2003 har for eksempel investeringsbanken WestLB analysert avkastningen til den europeiske delen av DJSI-indeksen i perioden januar 1999- august 2003⁴, og konkluderer med at «Sustainability pays off». I den nevnte rapporten fra Gjølbjerg/ Johnsen gjennomfører forfatterne en tilsvarende analyse av datasettet, men kommer til en motstridende konklusjon⁵.

Både dagens miljøfond og en filtrert indeks som DJSI har sektorvekter og regionsvekter som avviker mye både fra FTSE World og fra Petroleumfondets referanseindeks. Slike avvik er en normal følge av utsiling, og de vil ha betydning for både avkastning og risiko i filtrerte fond. Andre karakteristika – som andelen mellom store og mellomstore/små bedrifter og andelen av «vekst» kontra «verdi»-aksjer – vil også påvirkes. En rekke analyser av lengre tidsserier i aksjemarkedene konkluderer med at slike forskjeller gir opphav til forventede avkastningsforskjeller. Slike forskjeller, som ikke kan relateres direkte til bedriftenes etiske nivå, må forventes å dominere avkastningsforskjellene mellom filtrerte og ufiltrerte indekser også i framtiden.

At det hersker betydelig usikkerhet om hvorvidt positiv filtrering på etisk og/eller miljømessig grunnlag faktisk gir forventet mer – eller mindre avkastning på kortere og lengre sikt underbygges av det faktum at Norges Bank så langt har mottatt svært få forslag om slik forvaltning ved utlysning av

eksterne aktive aksjemandater. Det er ikke lagt inn særskilte føringer fra Norges Banks side verken for eller mot særskilte forvaltningsteknikker eller strategier ved utlysning av disse mandatene.

Til nå er kun indeksavkastning på filtrerte og ufiltrerte indekser diskutert. I den ordinære aksjeporteføljen i Petroleumsfondet inngår både aktiv forvaltning og såkalt utvidet indeksering. Miljøfondet forvaltes som et rent indeksprodukt. Det antas at det er ønskelig ut fra en slik porteføljes formål at investeringsuniverset settes lik de bedrifter som inngår i referanseindeksen, enten dagens referanse eller en ekstern indeks legges til grunn. En slik inn snevring av investeringsuniverset svekker mulighetene for aktiv forvaltning fordi antall mulige posisjoner i forvaltningen reduseres. Dette vil trekke i retning av lavere avkastning.

Konklusjon og anbefaling

Regjeringen har varslet at den vil fremme et sett med etiske retningslinjer for hele Petroleumsfondet i Revidert Nasjonalbudsjett 2004. Norges Bank mener at både det finansielle formålet og det etiske grunnlaget for Petroleumsfondet er best tjent med et felles gjennomgående regelverk for hele fondet. Etter bankens mening er det fortsatt ikke mulig å treffe noen klar konklusjon om sammenhengen mellom fokus på etiske kriterier i en indeks og indeksavkastningen. Derimot er det etter bankens oppfatning sannsynlig at innskrenkninger i investeringsuniverset vil redusere meravkastningen utover indeksavkastningen. Norges Bank vil derfor tilrå at Miljøfondet utvikles, og at kapitalen legges til det ordinære Petroleumsfondets portefølje.

Med hilsen

Svein Gjedrem

Sigbjørn Atle Berg

⁴ WestLB Equity Markets/Hendrik Garz 10/03: «Inside SRI»

⁵ I fotnote til rapporten fra Gjølbjerg/Johnsen forsøker forfatterne å forklare dette paradokset, og skriver: «Vi har i den forbindelse oversendt de tidsseriene som vi har benyttet – og våre estimeringer, samtidig som vi har anmodet om tilsvarende informasjon fra dem. Forfatterne av rapporten fra West Landesbank har til nå dessverre ikke vært villig til å dele sin informasjon med oss». Gjølbjerg/Johnsens konklusjoner er også mer i tråd med tilsvarende studie utført av Zenter für Europäische Wirtschaftsforschung, (Michael Schröder: Socially responsible investments in Germany, Switzerland and United States, ZEW Discussion Paper 03–10).

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. Mrd. kroner og prosentvis fordeling
Tabell	2.5	Sysselsatte personer etter næring
Tabell	2.6	Bruttoinvestering etter næring. Faste priser
Tabell	2.7	Produktivitetsutviklingen i Fastlands-Norge. Prosentvis endring fra året før
Tabell	2.8	Hovedtall for utviklingen i arbeidsmarkedet. Prosentvis endring fra året før
Tabell	2.9	Anslag for den økonomiske utviklingen i 2004. Prosentvis endring fra året før
Tabell	2.10	Sysselsettingsfrekvenser og arbeidsledighet for ulike OECD-land. 2002
Tabell	2.11	Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før
Tabell	2.12	Lønnskostnader pr. time i industrien. Prosentvis endring fra året før
Tabell	2.13	Nøkkeltall for handelen med andre varer. Prosentvis endring fra året før
Tabell	2.14	Driftsregnskapet overfor utlandet
Tabell	2.15	Hovedtall for offentlig forvaltning. Prosentvis endring fra året før
Tabell	2.16	Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell	2.17	Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell	2.18	Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter etter nasjonalregnskapets definisjoner. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell	2.19	Skatt til stat, kommune og offentlig forvaltning. Påløpt verdi. Mill. kroner
Tabell	2.20	Finanspolitiske indikatorer

Tabell 2.1 Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser

	Mrd. 2001- kroner 2003	Årlig gj.snitt 1991- 2000	Prosentvis endring fra året før			
			2001	2002	2003 ¹	2004
Privat konsum	699,9	3,3	1,8	3,6	3,7	4,5
Offentlig konsum	328,6	3,0	5,8	3,1	1,3	1,8
Statlig	174,9	2,9	4,3	40,0	2,2	2,8
Sivilt	146,1	4,3	6,6	51,0	3,0	3,2
Militært	28,8	-0,6	-2,5	3,4	-1,7	0,6
Kommunalt	153,7	3,0	6,8	-20,4	0,3	0,8
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	262,9	3,9	-0,7	-3,4	-2,5	4,9
Oljevirkksomhet og utenriks sjøfart	70,6	2,7	-13,2	-5,8	5,0	8,4
Herav:						
Oljeutvinning og rørtransport	63,1	2,6	-4,1	-3,6	15,8	11,0
Utenriks sjøfart	5,8	5,4	-38,6	-38,2	-18,2	-4,4
FastlandsNorge	192,3	4,5	4,3	-2,5	-4,9	3,6
Bedrifter	98,7	5,3	2,6	-3,7	-8,3	3,5
Boliger	50,7	3,6	8,2	-2,3	-4,3	4,0
Offentlig forvaltning	42,9	3,1	4,2	0,1	2,9	3,5
Stat	18,7	-0,5	-3,4	22,2	4,5	5,4
Kommuner	24,2	6,2	8,8	-11,8	1,6	2,0
Innenlandsk bruk av varer og tjenester utenom lagerinvesteringer	1 291,3	3,4	2,2	1,9	1,8	3,9
Herav: Fastlands-Norge	1 220,7	3,4	3,2	2,4	1,6	3,6
Lagerinvesteringer ²	16,8	0,1	-1,1	0,4	-0,7	-0,1
Innenlandsk bruk av varer og tjenester	1 308,2	3,5	0,8	2,4	0,9	3,7
Eksport	698,8	5,2	5,0	0,1	0,1	1,6
Herav: Råolje og naturgass	319,3	7,1	8,8	2,2	-0,5	-0,4
Tradisjonelle varer	209,0	5,4	1,5	1,6	2,5	4,8
Samlet etterspørsel	2 007,0	4,0	2,3	1,6	0,6	3,0
Import	455,1	4,8	0,9	2,3	1,8	4,7
Herav: Tradisjonelle varer	302,3	6,2	3,6	3,8	4,1	5,2
Bruttonasjonalprodukt	1 551,9	3,7	2,7	1,4	0,3	2,4
Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirkksomhet	1 194,8	3,3	2,1	1,7	0,7	3,2

¹ Alle tall for 2003 er nasjonalregnskapstall i Økonomisk Utsyn over året 2003 fra Statistisk sentralbyrå, publisert 11. mars 2004. SSB har senere (30. april) publisert reviderte tall for offentlige finanser, der offentlig konsum og bruttoinvesteringer i 2003 er økt med hhv. 0,6 og 2,9 mrd. kroner i løpende priser.

² 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 ¹	2004
Privat konsum	554,5	584,3	625,5	651,3	680,0	721,9	759,6
Offentlig konsum	247,4	263,7	281,1	314,8	336,8	352,6	368,6
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	284,9	271,8	272,8	278,9	269,3	264,9	281,9
Oljevirkksomhet og utenriks sjøfart	96,0	81,4	77,9	71,4	65,8	70,6	77,5
Herav:							
Oljeutvinning og rørtransport ...	78,7	70,0	55,4	56,5	53,5	63,3	71,3
Utenriks sjøfart	15,8	13,2	18,2	11,6	6,8	5,5	5,2
Fastlands-Norge	188,9	190,5	194,9	207,5	203,5	194,3	204,4
Bedrifter	106,6	105,1	108,2	111,6	105,9	95,5	100,0
Boliger	40,7	43,1	47,7	54,2	55,1	54,2	57,5
Offentlig forvaltning	41,6	42,3	38,9	41,7	42,5	44,6	46,9
Innenlandsk bruk av varer og tjenester utenom lagerinvesteringer	1 086,9	1 119,8	1 179,4	1 245,1	1 286,1	1 339,4	1 410,1
Herav: Fastlands-Norge	990,9	1 038,5	1 101,5	1 173,7	1 220,3	1 268,7	1 332,7
Lagerinvesteringer	23,8	20,7	35,0	20,7	26,3	16,6	15,3
Innenlandsk bruk av varer og tjenester	1 110,7	1 140,6	1 214,4	1 265,7	1 312,5	1 355,9	1 425,4
Eksport	427,1	486,2	686,0	697,3	626,4	646,7	664,7
Herav: Råolje og naturgass ..	124,2	167,8	319,8	314,0	273,9	287,6	282,8
Tradisjonelle varer ...	170,8	173,9	200,8	200,7	186,2	188,7	205,0
Samlet etterspørsel	1 537,8	1 626,8	1 900,4	1 963,0	1 938,9	2 002,6	2 090,1
Import	405,6	393,8	431,3	436,8	416,7	432,3	463,2
Herav: Tradisjonelle varer	261,6	249,1	271,9	279,7	268,8	281,6	301,7
Bruttonasjonalprodukt	1 132,1	1 233,0	1 469,1	1 526,2	1 522,2	1 570,3	1 626,9
Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirkksomhet	981,3	1 035,5	1 101,5	1 167,2	1 213,8	1 247,3	1 306,1
Memo:							
Bruttonasjonalinntekt	1 122,8	1 218,2	1 454,7	1 515,5	1 527,2	1 580,3	1 628,3
Disponibel inntekt for Norge	935,6	1 018,4	1 238,4	1 285,1	1 289,8	1 338,1	..
Sparing for Norge	133,6	170,4	331,8	318,9	273,0	263,7	..
Herav: Husholdninger	34,3	34,0	34,3	28,0	69,1	56,9	49,6

¹ Jf. note 1 tabell 2.1.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.3 Bruttoprodukt etter næring. Faste priser

	Mrd. 2001- kroner 2003	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 1991- 2000	2001	2002	2003
Bruttonasjonalprodukt	1 551,9	3,7	2,7	1,4	0,3
Næringsvirksomhet	1 164,5	4,0	3,0	1,3	0,4
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart	357,1	6,1	4,6	0,4	-0,9
Oljevirksomhet inkl. tjenester	328,6	7,0	6,2	1,1	-0,8
Utenriks sjøfart	28,5	0,8	-17,4	-6,4	-2,5
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	807,4	3,4	2,2	1,8	1,0
Primærnæringene	24,5	2,5	-37	1,2	-3,0
Industri og bergverk	144,6	1,1	-0,1	-0,8	-3,6
Bygge- og anleggsvirksomhet	55,7	1,1	-2,8	0,1	1,7
Andre næringer	582,6	4,3	3,7	2,7	2,4
Offentlig forvaltning	233,0	2,3	1,0	0,1	-0,2
Korreksjonsposter	154,4	4,3	3,3	3,6	0,1
<i>Memo:</i>					
BNP Fastlands-Norge	1 194,8	3,3	2,1	1,7	0,7

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.4 Bruttoprodukt etter næring

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Mrd. kroner</i>							
Bruttonasjonalprodukt	1 111,3	1 132,1	1 233,0	1 469,1	1 526,2	1 522,2	1 570,3
Næringsvirksomhet	813,1	811,2	892,6	1 108,9	1 144,2	1 136,0	1 172,6
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart	203,2	150,8	197,6	367,6	359,0	308,4	323,0
Oljevirkosomhet inkl. tjenester	183,1	131,6	178,6	341,6	327,8	280,1	295,5
Utenriks sjøfart	20,0	19,2	19,0	26,0	31,2	28,3	27,5
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	610,0	660,4	695,0	741,3	785,2	827,7	849,6
Primærnæringene	23,9	26,6	26,2	28,2	24,9	22,8	19,5
Industri og bergverk	124,1	132,7	138,2	144,4	151,2	151,9	144,8
Bygge- og anleggsvirkosomhet	42,5	47,7	47,7	50,9	54,8	60,6	65,3
Andre næringer	419,5	453,4	482,8	517,8	554,3	592,4	619,9
Offentlig forvaltning	174,3	189,8	202,8	215,0	233,2	246,2	257,1
Korreksjonsposter	123,9	131,1	137,7	145,2	148,8	139,9	140,6
<i>Memo:</i>							
BNP Fastlands-Norge	908,2	981,3	1 035,5	1 101,5	1 167,2	1 213,8	1 247,3
<i>Prosentvis fordeling</i>							
Bruttonasjonalprodukt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Næringsvirksomhet	73,2	71,7	72,4	75,5	75,0	74,6	74,7
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart	18,3	13,3	16,0	25,0	23,5	20,3	20,6
Oljevirkosomhet inkl. tjenester	16,5	11,6	14,5	23,2	21,5	18,4	18,8
Utenriks sjøfart	1,8	1,7	1,5	1,8	2,0	1,9	1,8
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	54,9	58,3	56,4	50,5	51,4	54,4	54,1
Primærnæringene	2,1	2,4	2,1	1,9	1,6	1,5	1,2
Industri og bergverk	11,2	11,7	11,2	9,8	9,9	10,0	9,2
Bygge- og anleggsvirkosomhet	3,8	4,2	3,9	3,5	3,6	4,0	4,2
Andre næringer	37,7	40,0	39,2	35,2	36,3	38,9	39,5
Offentlig forvaltning	15,7	16,8	16,4	14,6	15,3	16,2	16,4
Korreksjonsposter	11,1	11,6	11,2	9,9	9,8	9,2	9,0
<i>Memo:</i>							
BNP Fastlands-Norge	81,7	86,7	84,0	75,0	76,5	79,7	79,4

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.5 Sysselsatte personer etter næring

	1000 personer 2003	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 1991-2000	2001	2002	2003
I alt	2 303,4	1,2	0,2	0,3	-0,6
Næringsvirksomhet	1 582,6	0,8	-0,2	0,3	-0,7
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart	69,4	1,4	2,7	2,0	-1,8
Oljevirksomhet inkl. tjenester	27,0	2,1	12,2	3,8	-2,2
Utenriks sjøfart	42,4	1,1	-2,5	0,9	-1,6
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge ..	1 513,2	0,7	-0,3	0,2	-0,6
Primærnæringene	83,6	-2,9	-4,0	-2,5	-4,5
Industri og bergverk	279,7	0,2	-2,7	-1,2	-4,6
Bygge- og anleggsvirksomhet	131,9	-0,2	1,5	2,1	3,5
Andre næringer	1 018,0	1,5	0,6	0,6	0,4
Offentlig forvaltning	720,6	2,1	1,2	0,3	-0,5
<i>Memo:</i>					
Fastlands-Norge	2 233,8	1,1	0,2	0,2	-0,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.6 Bruttoinvestering etter næring. Faste priser

	Mrd. 2001- kroner 2003	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 1991-2000	2001	2002	2003
Bruttoinvestering i fast realkapital	262,9	3,9	-0,7	-3,4	-2,5
Næringsvirksomhet	219,9	4,0	-1,5	-4,0	-3,4
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart	70,6	2,7	-13,2	-5,8	5,0
Herav:					
Oljeutvinning og rørtransport	63,1	2,6	-4,1	-3,6	15,8
Utenriks sjøfart	5,8	5,4	-38,6	-38,2	-18,2
Bedrifter, Fastlands-Norge	98,7	5,3	2,6	-3,7	-8,3
Primærnæringene	7,9	0,9	7,0	-11,4	-1,3
Industri og bergverksdrift	18,2	2,3	4,9	11,5	-16,6
Kraftforsyning	6,5	-4,6	-9,1	21,5	33,3
Bygge- og anleggsvirksomhet	4,5	13,5	5,3	-2,9	12,1
Samferdsel	15,8	8,2	-0,3	-19,6	-6,5
Annen næringsvirksomhet inkl. vare- handel	45,7	7,5	2,9	-3,6	-11,9
Boligtjenester	50,7	3,6	8,2	-2,3	-4,3
Offentlig forvaltningsvirksomhet	42,9	3,1	4,2	0,1	2,9
Stat	18,7	-0,5	-3,4	22,2	4,5
Kommuner	24,2	6,2	8,8	-11,8	1,6
Lagerinvesteringer ¹	16,8	0,1	-1,1	0,4	-0,7
Bruttoinvesteringer i alt	279,7	4,2	-5,8	-0,9	-5,8
<i>Memo:</i>					
Bruttoinvestering i fast realkapital utenom oljevirksomhet og utenriks sjøfart	192,3	4,5	4,3	-2,5	-4,9

¹ Målt ved endring i faste priser i prosent av BNP året før.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.7 Produktivitet utviklingen i Fastlands-Norge¹. Prosentvis endring fra året før

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

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 ending i bruken av arbeidskraft og realkapital.

² Private næringer i Fastlands-Norge utenom bolig, primærnæringer og elektrisitetsforsyning.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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

	Nivå 2003	Prosentvis endring fra året før					
		Årlig gj.snitt 1995- 1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Etterspørsel etter arbeidskraft:</i>							
Utførte timeverk. Mill.	3079	1,6	-0,9	-1,1	-0,9	-1,2	0,6
Gjennomsnittlig arbeidstid	1 337	-0,5	-1,3	-1,3	-1,3	-0,6	0,5
Sysselsetting, 1000 personer	2 303	2,1	0,4	0,2	0,3	-0,6	0,2
<i>Tilgang på arbeidskraft:</i>							
Befolkning 16–74 år, 1000 personer	3 259	0,3	0,6	0,4	0,6	0,8	0,8
Arbeidsstyrken, 1000 personer	2 375	1,6	0,7	0,5	0,7	-0,1	0,0
<i>Nivå:</i>							
Yrkesfrekvens (16–74 år) ¹		72,0	73,4	73,5	73,5	72,9	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	4,3
Registrerte arbeidsledige ^{3,4}		3,6	2,7	2,7	3,2	3,9	3,9

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.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Aetat Arbeidsdirektoratet og Finansdepartementet.

Tabell 2.9 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2004. Prosentvis endring fra året før

	Dato	BNP Fastlands- Norge	KPI	Årslønn	Arbeids- ledighet ¹
DnB NOR	Apr	3,5	0,0	3,8	4,3
FNH	Apr	3,4	0,5	3,8	4,3
First Securities	Mar	3,5	0,5	3,7	4,0
Handelsbanken	Apr	3,5	0,5	3,5	4,5
Nordea	Jan	3,4	1,0	4,0	4,3
Norges Bank	Mar	3¼	0	3¾	4½
NHO	Mai	3,8	1,0	..	4,2
OECD	Mai	3,7	0,5	..	4,4
SEB Enskilda Banken	Feb	3,0	1,0	3,8	4,4
SSB	Mar	3,6	0,7	3,7	4,4
Gjennomsnitt		3,5	0,6	3,8	4,3
Finansdepartementet	Mai	3,2	½	3¾	4,3

¹ I prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: Som angitt i tabellen.

Tabell 2.10 Sysselsettingsfrekvenser og arbeidsledighet for ulike OECD-land. 2002

	Sysselsetting i prosent av befolkningen						Arbeidsledighet i prosent av arbeids- styrken					
	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 2.11 Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før

	Bruttonasjonalprodukt			Konsumprisindeks			Arbeidsledighet ¹		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
USA	2,9	4,4	3,7	2,3	1,7	1,7	6,1	5,5	5,2
Japan	2,7	2,8	2,4	-0,2	-0,4	-0,2	5,3	5,0	4,6
Tyskland	0,0	1,2	2,1	0,9	1,2	0,5	8,9	8,8	8,6
Frankrike	0,1	1,7	2,2	2,1	2,0	1,2	9,6	9,6	9,5
Storbritannia	1,9	3,2	2,6	2,8	2,6	2,7	5,0	4,8	4,8
Sverige	1,5	2,1	2,9	2,1	0,3	1,6	4,8	5,7	5,3
Danmark	0,5	1,7	2,7	2,0	1,7	1,9	5,5	6,0	5,8
Finland	1,0	3,0	3,9	1,2	0,6	1,6	9,2	8,9	8,3

¹ Prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: OECD og Finansdepartementet.

Tabell 2.12 Lønnskostnader pr. time i industrien. Prosentvis endring fra året før

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Lønnskostnader pr. time							
Norsk industri, justert for endringer i antall virkedager	4,4	6,2	6,2	5,1	5,9	6,0	4,5
Norges handelspartnere ¹	3,5	3,1	3,3	3,7	4,1	3,3	3,1
Relative timelønnskostnader i nasjonal valuta							
Valutakursendringer ²	0,9	3,0	2,8	1,3	1,7	2,6	1,4
Relative timelønnskostnader i felles valuta .	1,9	-0,7	1,9	-0,7	5,0	10,8	-1,5

¹ Beregnet som veide geometriske gjennomsnitt for Norges 25 viktigste handelspartnere der vektene er de samme som ligger til grunn for beregning av industriens effektive valutakurs.² 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 konkurransevnevekter beregnet som kjedet indeks). Indeksen er satt lik 100 i 1990. Positive tall innebærer en svekkelse av den norske kronen.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

Tabell 2.13 Nøkkeltall for handelen med andre varer. Prosentvis endring fra året før

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

¹ Eksportpris i forhold til importpris.² Forholdet mellom norske produsenters leveranser av de enkelte varer på hjemmemarkedet og den samlede innenlandske anvendelsen av varene.

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.14 Driftsregnskapet overfor utlandet

	Mrd. kroner			Prosentvis endring fra året før			
				2002		2003	
	2001	2002	2003	Pris	Volum	Pris	Volum
Eksport	697,3	626,4	646,7	-10,2	0,1	3,1	0,1
Råolje og naturgass	314,0	274,0	287,4	-14,6	2,2	5,5	-0,5
Skip, plattformer, m.m.	17,7	12,5	9,5	-6,8	-24,2	-12,4	-13,4
Andre varer	200,7	186,2	188,7	-8,6	1,6	-1,1	2,5
Bruttoinntekter, skipsfart og oljebo- ringstjenester	81,2	69,8	72,5	-8,1	-6,4	6,5	-2,5
Rørtransport m.m.	11,8	13,6	16,2	-6,7	23,8	14,7	3,9
Utlendingers utgifter i Norge	18,6	18,3	19,1	1	-2,8	2,1	2,2
Andre tjenester	53,3	42,1	53,1	1,9	-4,2	1,6	0,3
Import	436,9	416,7	432,3	-6,7	2,3	1,9	1,8
Skip, plattformer, m.m.	18,1	15,3	10,0	-6,6	-9,6	-13,9	-24,3
Andre varer	279,7	268,8	281,6	-7,4	3,8	0,6	4,1
Bruttoutgifter, skipsfart og oljeborings- tjenester	46,9	40,6	42,1	-10,2	-3,6	9,4	-5,3
Nordmenns utgifter i utlandet	39,5	40,0	45,8	-4,9	6,6	8,3	5,7
Andre tjenester	50,3	50,3	51,1	-1,2	1,2	1,1	0,6
Eksportoverskudd	260,5	209,7	214,4				
Rente- og stønadsbalansen	-25,3	-13,6	-11,7				
Overskudd på driftsregnskapet	235,2	196,1	202,7				

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.15 Hovedtall i offentlig forvaltning. Prosentvis volumendring fra året før

	Mrd. kroner	Gj.snitt	2002 ¹	2003	2004
	2003	1992-2001			
Offentlig konsum	353,2	3,0	3,1	1,3	1,8
Statlig	184,4	2,7	..	2,2	2,8
Kommunalt	168,7	3,2	..	0,3	0,8
Offentlige investeringer	47,5	2,3	0,1	2,9	3,5
Statlig	19,8	-2,2	..	4,5	5,4
Kommunalt	27,7	5,9	..	1,6	2,0
Bruttoprodukt	256,5	2,0	0,1	-0,2	1,6
Statlig	108,5	1,2	..	0,1 ²	2,3
Kommunalt	148,0	2,3	..	-0,4	1,0
Sysselsetting, mill. timeverk ...	827,3	0,9	-0,9	-0,9	1,0
Statlig	342,7	-0,6	..	-1,2 ²	1,7
Kommunalt	484,6	1,6	..	-0,7	0,5

¹ Som følge av at sykehusene er 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.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.16 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)	809 879	834 692	813 078	847 081	859 321	3,1	-2,6	4,2	1,4
B Løpende inntekter	808 606	833 364	811 835	845 549	857 907	3,1	-2,6	4,2	1,5
1. Formuesinntekter	60 229	75 674	82 271	84 500	86 816	25,6	8,7	2,7	2,7
2. Skatt- og pensjonspremier	633 655	661 765	661 012	684 714	700 298	4,4	-0,1	3,6	2,3
2.1 Oljeskatter	99 051	105 021	96 151	100 582	83 900	6,0	-8,4	4,6	-16,6
2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge	196 857	202 208	201 148	203 856	214 532	2,7	-0,5	1,3	5,2
2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	337 747	354 537	363 713	380 277	401 866	5,0	2,6	4,6	5,7
3. Overføringer innen offentlig forvaltning	0	0	0	0	0	-	-	-	-
4. Overføringer fra offentlig forretningsdrift	95 608	76 652	58 752	63 139	60 334	-19,8	-23,4	7,5	-4,4
5. Overføringer fra Norges Bank	10 685	10 685	0	0	0	0,0	-	-	-
6. Andre overføringer, bøter, driftsresultat mv.	8 429	8 588	9 800	13 196	10 459	1,9	14,1	34,7	-20,7
C Kapitalinntekter	1 273	1 328	1 243	1 532	1 414	4,3	-6,4	23,3	-7,7
1. Avgift på arv og gaver	1 273	1 328	1 243	1 532	1 414	4,3	-6,4	23,3	-7,7
D Totale utgifter (E+F)	581 286	627 882	673 713	717 136	747 317	8,0	7,3	6,4	4,2
E Løpende utgifter	557 989	610 510	655 956	696 007	726 043	9,4	7,4	6,1	4,3
1. Renteutgifter og utbytte	22 469	28 111	27 742	28 852	24 767	25,1	-1,3	4,0	-14,2
2. Overføringer til utlandet	9 649	11 017	12 971	13 478	13 370	14,2	17,7	3,9	-0,8
3. Subsidier	32 498	35 056	37 186	38 174	41 213	7,9	6,1	2,7	8,0
4. Stønader til husholdninger	194 930	208 996	225 024	246 597	261 034	7,2	7,7	9,6	5,9
5. Overføringer til ideelle organisasjoner	16 729	14 413	16 669	17 816	17 449	-13,8	15,7	6,9	-2,1
6. Overføringer innen offentlig forvaltning	0	0	0	0	0	-	-	-	-
7. Overføringer til offentlig forretningsdrift	594	-1 854	-469	-2 067	-1 099	-	-	-	-
8. Konsum i offentlig forvaltning	281 120	314 771	336 833	353 157	369 309	12,0	7,0	4,8	4,6
F Kapitalutgifter	23 297	17 372	17 757	21 129	21 274	-25,4	2,2	19,0	0,7
1. Nettoinvesteringer i fast realkapital	11 101	12 643	12 016	16 279	17 785	13,9	-5,0	35,5	9,2
2. Netto kjøp av tomter og grunn	-707	-1 793	-667	-1 348	-1 567	-	-	-	-
3. Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet	12 141	5 493	5 664	5 483	4 480	-54,8	3,1	-3,2	-18,3
4. Kapitaloverføringer til utlandet	762	1 029	744	715	577	35,0	-27,7	-3,9	-19,3
G Nettofinansinvestering (A-D)	228 593	206 810	139 365	129 945	112 004	-9,5	-32,6	6,8	-13,8
1 Kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift (netto)	4 101	-40 763	-8 813	4 665	5 028	-	-	-	-
2 Overskudd før lånetransaksjoner	224 492	247 573	148 178	125 280	106 976	10,3	-40,1	-15,5	-14,6

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.17 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)	700 207	707 971	709 307	727 303	737 849	1,1	0,2	2,5	1,4
B Løpende inntekter	698 934	706 643	708 064	725 771	736 435	1,1	0,2	2,5	1,5
1. Formuesinntekter	52 171	65 721	72 692	74 682	77 976	26,0	10,6	2,7	4,4
2. Skatt- og pensjonspremier	538 167	553 775	575 133	583 205	595 475	2,9	3,9	1,4	2,1
2.1 Oljeskatter	99 051	105 021	96 151	100 582	83 900	6,0	-8,4	4,6	-16,6
2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge	193 518	198 999	197 741	200 033	210 662	2,8	-0,6	1,2	5,3
2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	245 598	249 756	281 241	282 591	300 913	1,7	12,6	0,5	6,5
3. Overføringer innen offentlig forvaltning	-50	-1 597	-932	-1 695	-808	-	-	-	-
4. Overføringer fra offentlig forretningsdrift	95 608	76 652	58 752	63 139	60 334	-19,8	-23,4	7,5	-4,4
5. Overføringer fra Norges Bank	10 685	10 685	0	0	0	0,0	-	-	-
6. Andre overføringer, bøter, driftsresultat mv.	2 353	1 407	2 419	6 440	3 458	-40,2	71,9	166,2	-46,3
C Kapitalinntekter	1 273	1 328	1 243	1 532	1 414	4,3	-6,4	23,3	-7,7
1. Avgift på arv og gaver	1 273	1 328	1 243	1 532	1 414	4,3	-6,4	23,3	-7,7
D Totale utgifter (E+F)	467 964	492 852	571 980	586 851	616 443	5,3	16,1	2,6	5,0
E Løpende utgifter	452 880	484 822	561 085	576 351	606 316	7,1	15,7	2,7	5,2
1. Renteutgifter og utbytte	15 910	18 840	18 196	20 411	19 067	18,4	-3,4	12,2	-6,6
2. Overføringer til utlandet	9 649	11 017	12 971	13 478	13 370	14,2	17,7	3,9	-0,8
3. Subsidiar	29 086	29 883	31 410	32 019	34 842	2,7	5,1	1,9	8,8
4. Stønader til husholdninger	187 348	201 298	217 265	238 390	252 580	7,4	7,9	9,7	6,0
5. Overføringer til ideelle organisasjoner	6 231	6 069	9 292	9 889	10 645	-2,6	53,1	6,4	7,6
6. Overføringer til statlig forretningsdrift	92 282	95 523	95 033	78 073	81 897	3,5	-0,5	-17,8	4,9
7. Overføringer til statlig forretningsdrift	46	0	0	-329	1	-	-	-	-
8. Konsum i statsforvaltningen	112 328	122 192	176 918	184 420	193 914	8,8	44,8	4,2	5,1
F Kapitalutgifter	15 084	8 030	10 895	10 500	10 127	-46,8	35,7	-3,6	-3,6
1. Nettoinvesteringer i fast realkapital	2 631	2 128	4 003	5 029	5 888	-19,1	88,1	25,6	17,1
2. Netto kjøp av tomter og grunn	-250	-424	761	-467	-667	69,6	-279,5	-161,4	42,9
3. Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet	11 941	5 297	5 387	5 223	4 330	-55,6	1,7	-3,0	-17,1
4. Kapitaloverføringer til utlandet	762	1 029	744	715	577	35,0	-27,7	-3,9	-19,3
G Nettofinansinvestering (A-D)	232 243	215 119	137 327	140 452	121 406	-7,4	-36,2	2,3	-13,6
1. Kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift (netto)	4 101	-40 763	-8 813	4 665	5 028	-	-	-	-
2. Overskudd før lanetransaksjoner	228 142	255 882	146 140	135 787	116 378	12,2	-42,9	-7,1	-14,3

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.18 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	223 976	205 356	195 435	204 282	11,1	-8,3	-4,8	4,5
1. Renteinntekter	8 058	9 953	9 579	9 818	8 840	23,5	-3,8	2,5	-10,0
2. Skatteinntekter	93 634	107 644	90 881	97 027	103 135	15,0	-15,6	6,8	6,3
2.1 Skatt på inntekt og formue	90 295	104 435	87 474	93 204	99 265	15,7	-16,2	6,6	6,5
2.2 Produksjonsskatter	3 339	3 209	3 407	3 823	3 870	-3,9	6,2	12,2	1,2
3. Overføringer fra statsforvaltningen	93 877	99 198	97 515	81 834	85 306	5,7	-1,7	-16,1	4,2
4. Andre løpende inntekter	6 076	7 181	7 381	6 756	7 001	18,2	2,8	-8,5	3,6
B. Totale utgifter (C+D)	207 149	232 631	198 316	210 424	215 372	12,3	-14,8	6,1	2,4
C. Løpende utgifter	198 936	223 289	191 454	199 795	204 225	12,2	-14,3	4,4	2,2
1. Renteutgifter	6 559	9 271	9 546	8 441	5 700	41,3	3,0	-11,6	-32,5
2. Overføringer til private	21 492	21 215	20 912	22 289	21 629	-1,3	-1,4	6,6	-3,0
3. Overføringer til statsforvaltningen	1 545	2 078	1 550	2 066	2 601	34,5	-25,4	33,3	25,9
4. Overføringer til kommunal forretningsdrift	548	-1 854	-469	-1 738	-1 100	-	-	-	-
5. Kommunalt konsum	168 792	192 579	159 915	168 737	175 395	14,1	-17,0	5,5	3,9
5.1 Lønnskostnader	131 626	144 775	120 266	127 383	133 321	10,0	-16,9	5,9	4,7
5.2 Produktinnsats	49 249	58 762	48 519	51 643	52 402	19,3	-17,4	6,4	1,5
5.3 Brutto driftsresultat	19 085	20 806	20 914	20 600	21 194	9,0	0,5	-1,5	2,9
5.4 Gebyrer	-31 168	-31 764	-29 784	-30 889	-31 522	1,9	-6,2	3,7	2,0
D. Kapitalutgifter	8 213	9 342	6 862	10 629	11 147	13,7	-26,5	54,9	4,9
1. Bruttoinvesteringer i fast realkapital	24 230	27 042	24 502	27 709	28 800	11,6	-9,4	13,1	3,9
2. Kapitalslit	15 760	16 527	16 489	16 459	16 903	4,9	-0,2	-0,2	2,7
3. Andre kapitalutgifter (netto)	-257	-1 173	-1 151	-621	-750	356,4	-1,9	-46,0	20,8
E. Nettofinansinvestering (A-B)	-5 504	-8 655	7 040	-14 989	-11 090	-	-	-	-

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.19 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	221 515	223 624	214 247
1. Ordinær inntekts- og formuesskatt (ekskl. oljeutvinning)	17 478	19 711	19 146	19 846	19 789
2. Skatt på inntekt og formue ved utvinning av petroleum	92 419	98 695	91 372	96 300	79 200
3. Fellesskatt	90 687	82 428	104 677	101 072	109 641
4. Annen skatt på inntekt, formue og kapital ..	5 224	5 938	6 320	6 405	5 617
B. Produksjonsskatter	200 150	205 325	202 520	204 314	215 362
1. Merverdiavgift/investeringsavgift	128 296	133 861	132 159	132 283	138 763
2. Avgifter på oljeutvinning	6 632	6 326	4 779	4 282	4 700
3. Andre produksjonsskatter	65 222	65 138	65 582	67 750	71 900
C. Trygde- og pensjonspremier	132 209	141 679	151 098	155 267	165 866
1. Fra arbeidstakere	52 967	56 367	60 182	61 650	65 097
2. Fra arbeidsgivere	79 242	85 312	90 916	93 617	100 769
Sum påløpte skatter, stat	538 167	553 775	575 133	583 205	595 475
1. Skatter og trygdepremier på inntekt, formue og kapital	338 017	348 451	372 613	378 891	380 113
2. Produksjonsskatter	200 150	205 325	202 520	204 314	215 362
<i>Påløpte skatter, kommune</i>					
Sum påløpte skatter, kommune	95 488	107 990	85 879	101 509	104 823
1. Skatt på inntekt og formue	92 149	104 781	82 472	97 686	100 953
2. Produksjonsskatter	3 339	3 209	3 407	3 823	3 870
<i>Påløpte skatter, stat og kommune</i>					
Sum påløpte skatter, stat og kommune i alt	633 655	661 765	661 012	684 714	700 298
1. Skatt på inntekt, formue og kapital	430 166	453 232	455 085	476 577	481 066
2. Produksjonsskatter	203 489	208 534	205 927	208 137	219 232
Skatter i alt i prosent av BNP	43,1	43,4	43,4	43,6	43,0

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.20 Finanspolitiske indikatorer

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Statsbudsjettet</i>								
Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens petroleumsfond. Mrd. kroner	70,1	33,8	39,9	164,3	258,8	129,4	133,3	123,4
Oljekorrigert overskudd. Mrd. kroner	-20,1	-17,5	-12,1	-7,9	-1,6	-62,4	-66,1	-68,0
Strukturelt overskudd. Mrd. kroner	-24,9	-26,0	-24,1	-23,0	-26,4	-34,9	-48,1	-55,2
Strukturelt overskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	-2,7	-2,7	-2,4	-2,2	-2,4	-3,0	-3,9	-4,2
Underliggende reell vekst i utgifter. Prosentvis endring fra året før	2,1	1,9	1,9	1,8	2,3	3,1	1,1	2,3
<i>Offentlig forvaltning</i>								
Nettofinansinvestering. Mrd. kroner	85,8	40,3	77,1	228,6	206,8	139,4	129,9	112,0
Nettofinansinvestering. Prosent av BNP	7,7	3,6	6,2	15,6	13,6	9,2	8,3	6,9
Påløpte skatter. Prosent av BNP	42,7	42,7	43,0	43,1	43,4	43,4	43,6	43,0
Offentlige utgifter. Prosent av BNP	43,6	46,0	44,6	39,6	41,1	44,3	45,7	45,9
Offentlige utgifter. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	53,3	53,0	53,1	52,8	53,8	55,5	57,5	57,2

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Vedlegg 3**Figuroversikt**

Kapittel 2	De økonomiske utsiktene	
Figur 2.1	BNP-vekst og ledighet	14
Figur 2.2	Arbeidsledighet	14
Figur 2.3	Teknisk framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter	15
Figur 2.4	Rentedifferanse og valutakurs	15
Figur 2.5	Årslønnsvekst	16
Figur 2.6	Konsumprisvekst	16
Figur 2.7	Valutakurs og importpriser	17
Figur 2.8	Husholdningenes etterspørsel	18
Figur 2.9	Industriproduksjon	18
Figur 2.10	Import fra Kina	19
Figur 2.11	Oljepris	22
Figur 2.12	Petroleumsinvesteringer	22
Figur 2.13	Petroleumsvirksomheten	23
Figur 2.14	Internasjonal økonomi	25
Figur 2.15	Internasjonale finansmarkeder	26
Kapittel 3	Den økonomiske politikken	
Figur 3.1	Hovedtrekk i budsjettpolitikken	31
Figur 3.2	Forventet realavkastning av Petroleumsfondet og strukturelt budsjettunderskudd	34
Figur 3.3	Perspektiver for budsjettpolitikken	37
Figur 3.4	Personer 67 år eller eldre som andel av befolkningen mellom 19 og 67 år	38
Figur 3.5	Pensjonsutgifter og forventet realavkastning av Petroleumsfondet	39
Figur 3.6	Pensjonsutgifter og andre overføringer	39
Figur 3.7	Kommuneforvaltningen	41
Figur 3.8	Styringsrenter	43
Figur 3.9	Kronekursen	43
Figur 3.10	Sysselsetting og ledighet etter alder og kjønn	45
Figur 3.11	Personer på trygdeordninger	46
Figur 3.12	Sykefravær	46
Figur 3.13	Relative timelønnskostnader	48
Kapittel 4	Forvaltning av fondet	
Figur 4.1	Hvordan Petroleumsfondet virker	49
Figur 4.2	Petroleumsfondets sammensetning	50
Figur 4.3	Akkumulert avkastning i Petroleumsfondet	51
Kapittel 5	Skatt og avgift	
Figur 5.1	Letebrønner på norsk sokkel	94
Figur 5.2	Lønnsomhetsgrense for prosjekter på norsk sokkel	95
Figur 5.3	Oljeinvesteringer	95
Figur 5.4	Petroleumsproduksjon	96
Figur 5.5	Nye aktører på norsk sokkel	96
Figur 5.6	Virkning av investeringsbaserte fradrag	97
Figur 5.7	Prosjektverdi etter skatt	98
Figur 5.8	Nåverdi i forhold til netto investeringer	99
Figur 5.9	Nødvendig funnsannsynlighet	99

Figur 5.10	Virkning av særskattereduksjon	100
Figur 5.11	Virkning av produksjonsfradrag for et samfunnsøkonomisk ulønnsomt prosjekt	102
Figur 5.12	Effekt av produksjonsfradrag på selskapenes verdier etter skatt	102
Figur 5.13	Ressurser i eksisterende og ny virksomhet	103
Figur 5.14	Statens provenytab	104
Figur 5.15	Effekten av reduserte kostnader	105
Figur 5.16	Illustrasjon av fradragmuligheter	109

Vedlegg 4**Tabelloversikt**

Kapittel 2	De økonomiske utsiktene	
Tabell 2.1	Hovedtall for norsk økonomi	13
Tabell 2.2	Teknisk framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter	15
Tabell 2.3	Finansdepartementets anslag 2003 og 2004 på ulike tidspunkter	20
Tabell 2.4	Hovedtall for petroleumsvirksomheten	21
Tabell 2.5	Hovedtall for internasjonal økonomi	24
Kapittel 3	Den økonomiske politikken	
Tabell 3.1	Hovedtall på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond	28
Tabell 3.2	Den strukturelle, oljekorrigerede budsjettbalansen	29
Tabell 3.3	Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2003.	30
Tabell 3.4	Statsbudsjettets inntekter og utgifter	32
Tabell 3.5	Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2004.	33
Tabell 3.6	Inntekter og utgifter i Statens petroleumsfond	34
Tabell 3.7	Netto finansinvesteringer i offentlig forvaltning	35
Tabell 3.8	Utviklingen i Statens petroleumsfond og den strukturelle budsjettbalansen 2001–2010 ..	36
Tabell 3.9	Utgifter til alders- og uførepensjon	38
Tabell 3.10	Offentlige utgifter til alderspensjon i noen OECD-land	39
Kapittel 5	Skatt og avgift	
Tabell 5.1	Kon-Krafts nåverdianslag for staten av halvert (25 pst.) særskatt og 15 kroner pr. fat produksjonsfradrag.	92

Vedlegg 5**Oversikt over bokser**

Kapittel 2	De økonomiske utsiktene	
Boks 2.1	Renteframskrivinger	15
Boks 2.2	Kronekursen og prisene på importerte konsumvarer	17
Boks 2.3	Import fra Kina	19
Boks 2.4	Faktorer bak endringene i de makroøkonomiske anslagene	20
Kapittel 3	Den økonomiske politikken	
Boks 3.1	Den strukturelle budsjettbalansen	29
Boks 3.2	Forskrift om pengepolitikken	42
Boks 3.3	Arbeidsinnvandring i forbindelse med EØS-utvidelsen	47
Kapittel 4	Statens petroleumsfond	
Boks 4.1	FNs Global Compact og OECDs retningslinjer for multinasjonale selskaper som beskrevet i Graverutvalgets utredning	56
Boks 4.2	Etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond	69
Kapittel 5	Skatt og avgift	
Boks 5.1	Program for energieffektivisering	84
