



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 1

(2007–2008)

Nasjonalbudsjettet 2008



Innhold

1	Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi.	5	Forvaltningen av Statens pensjonsfond
		5.1	Bakgrunn
		5.2	Resultater i forvaltningen
		5.3	Investeringsstrategi.
		5.4	Rammeverket for forvaltningen
2	De økonomiske utsiktene.	6	Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser
2.1	Hovedtrekk ved den økonomiske utviklingen	6.1	Hovedlinjer i strukturpolitikken.
2.2	Internasjonal økonomi.	6.2	Produktmarkedet.
2.3	Petroleumssektoren.	6.3	Næringsstøtte.
2.4	Nærmere om utviklingen i arbeidsmarkedet og tilgangen på arbeidskraft.	6.4	Fornyning av offentlig sektor
2.5	Konsumpriser, lønn og konkurransevne	7	Norges strategi for bærekraftig utvikling.
2.6	Utviklingen i finansmarkedene og finansiell stabilitet	7.1	Innledning.
2.7	Om usikkerheten i makro-økonomiske prognoser	7.2	Bærekraftig utvikling er satt på dagsorden.
3	Den økonomiske politikken.	7.3	Regjeringens prinsipper i arbeidet med bærekraftig utvikling
3.1	Budsjettpolitikken	7.4	Bærekraftig produksjon og forbruk
3.2	Utviklingstrekk i offentlige finanser	7.5	Økonomisk og sosial utvikling.
3.3	Nærmere om kommuneforvaltningens økonomi	7.6	Regjeringens politikk på temaområdene i strategien
3.4	Pengepolitikken	7.7	Bred medvirkning og oppfølging.
3.5	Sysselsettingspolitikken		
3.6	Inntektspolitikken		
3.7	Miljøskadelige utslipp til luft.		
4	Hovedtrekkene i skatte- og avgiftsopplegget for 2008.	Vedlegg	
4.1	Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget.	1	Tilråding om investeringer i eiendom og infrastruktur i Statens pensjonsfond – Utland
4.2	Provenyvirkninger av forslaget til skatte- og avgiftsendringer	2	Inkludering av eiendomsinvesteringer i Statens pensjonsfond – Utland
4.3	Fordeling av offentlige skatte- og avgiftsinntekter	3	Investeringer i fast eiendom
4.4	Anslag for skatteutgifter og skattesanksjoner i 2007	4	Historiske tabeller og detaljerte anslagstall
		5	Tabelloversikt
		6	Figuroversikt
		7	Oversikt over bokser
		8	Ordforklaringer



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 1

(2007–2008)

Nasjonalbudsjettet 2008

*Tilråding fra Finansdepartementet av 28. september 2007,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi

Hovedtrekk

Regjeringen vil føre en politikk som bygger på rettferdighet og felleskap. Med utgangspunkt i den nordiske modellen vil Regjeringen fornye og utvikle de offentlige velferdsordningene og bidra til et arbeidsliv der alle kan delta. Regjeringen vil legge til rette for økt verdiskaping og utvikling i hele landet, innenfor rammer som sikrer at kommende generasjoner muligheter for å dekke sine behov ikke undergraves. En slik bærekraftig utvikling krever en ansvarlig politikk med vekt på natur- og miljøhensyn, en langsiktig forvaltning av nasjonalformuen, et opprettholdbart pensjonssystem og en sterk offentlig sektor.

Norsk økonomi har nå fire år bak seg med svært høy vekst, godt hjulpet av lave renter, kraftig oppgang i oljeinvesteringene og en gunstig internasjonal utvikling. Anslagene i denne meldingen bygger på at den økonomiske veksten hos Norges viktigste handelspartnere vil avta litt fra 2007 til 2008. Renteoppgangen gjennom de siste to årene og utflating i oljeinvesteringene tilsier at også oppgangen i norsk økonomi vil dempes neste år. Selv om uroen i internasjonale finansmarkeder har økt usikkerheten om den videre økonomiske utviklin-

gen, ligger det fortsatt an til at perioden 2004–2008 vil bli den sterkeste sammenhengende vekstperioden siden begynnelsen av 1970-tallet. Gjennom de to siste årene har sysselsettingen økt i rekordtempo, og arbeidsledigheten som nå nesten er kommet ned på det lave nivået fra midten av 1980-tallet, forventes å holde seg lav.

Betydelig tilstrømming av arbeidssøkere fra andre EØS-land har så langt bidratt til å dempe presset i arbeidsmarkedet, og lønns- og prisveksten har vært lavere enn i tidligere høykonjunkturer. Det er nå likevel klare tegn til kapasitetsproblemer i norsk økonomi, med rekordmange ledige stillinger og mangel på kvalifisert arbeidskraft i en rekke næringer. Samtidig er lønnsveksten på vei opp. I en slik situasjon må den økonomiske politikken bidra til at kostnadsnivået holder seg innenfor rammer som konkurranseutsatte bedrifter kan leve med over tid.

Sammenliknet med situasjonen under lavkonjunkturen tidlig i dette tiåret er den økonomiske politikken lagt om i strammere retning. Som varslet våren 2005, har Norges Bank de siste årene gradvis økt styringsrenten mot et mer normalt nivå. Samtidig har bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet økt langsommere gjennom de

siste tre årene enn i perioden 2001–2004. Dette er i overensstemmelse med handlingsregelen for bruken av petroleumsinntekter, som legger opp til at tempoet i innfasingen av disse inntektene i økonomien bør være mer moderat i en høykonjunktur enn i en lavkonjunktur.

Regjeringen følger handlingsregelen og legger i tråd med tidligere signaler opp til at bruken av petroleumsinntekter også i 2008 skal øke langsommere enn forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland. For å understøtte en fortsatt balansert utvikling i norsk økonomi foreslår Regjeringen et budsjett med et strukturelt, oljekorrigert underskudd på 76,8 mrd. kroner, 7 mrd. kroner under forventet realavkastning av kapitalen i Statens pensjonsfond – Utland. Bruken av petroleumsinntekter øker med 5,4 mrd. kroner fra 2007 til 2008. Målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge tilsvarer dette ¼ prosentpoeng.

Innenfor denne rammen for bruk av petroleumsinntekter og et uendret skattenivå har Regjeringen i tråd med sitt politiske program prioritert en rekke tiltak for å styrke fellesskapsløsningene, redusere de sosiale forskjellene og legge til rette for økt verdiskaping og utvikling i hele landet. Samtidig satser Regjeringen bredt på miljø- og energitiltak. I budsjettet fremmer Regjeringen en rekke forslag som vil styrke innsatsen innenfor helsesektoren. Helseforetakene får økte bevilgninger, både til behandling og til investeringer i nye sykehusanlegg. Psykiatriplanen fullføres, tiltakene mot rusmiddelmisbruk styrkes og Omsorgsplan 2015 følges opp med bl.a. forslag om et nytt investeringstilskudd til nye sykehjemsplasser og omsorgsboliger. Regjeringen følger opp den sterke satsingen på barnehager med sikte på full barnehagedekning i løpet av 2008. Foreldrebetalingen for barnehageplass reduseres reelt, og foreldrefradraget for pass og stell av barn økes for foresatte med flere enn ett barn. Satsingen på fellesskolen fortsetter med et høyt nivå på bevilgningene til oppfølging av Kunnskapsløftet. Videre fremmer Regjeringen flere forslag som vil styrke fordelingsprofilen i skatte- og avgiftssystemet. Regjeringen foreslår også et nytt skattesystem for rederinæringen på linje med de vilkårene sjøfarten har i EU.

Den økonomiske utviklingen

Våren 2003 gikk norsk økonomi inn i en markert konjunkturoppgang, med vekstrater nær det dobbelte av gjennomsnittet for de foregående 25 årene. Sysselsettingen i fastlandsøkonomien har steget med 8 pst. siden 2003, og det aller meste av veksten har kommet gjennom de åtte siste kvarta-

lene. Sammenliknet med nivået sommeren 2005 er tallet på ledige nesten halvert, og ledighetsraten er nå på sitt laveste på nærmere 20 år. Kapasitetsutnyttelsen er høy, samtidig som ordretilgang og ordreserver fortsatt peker oppover både for industrien og for bygg og anlegg. Investeringene i fastlandsøkonomien har tatt seg kraftig opp, og både Statistisk sentralbyrås investeringstillinger og utviklingen i foretakssektorens opplåning kan tyde på at bedriftsinvesteringene vil holde seg meget høye også i 2008. Det høye investeringsnivået bidrar til økt produksjonskapasitet i årene framover.

Også verdensøkonomien har de siste årene vært inne i den sterkeste oppgangen siden begynnelsen av 1970-årene, bl.a. som følge av svært høy vekst i Kina og India. Utviklingen i disse landene har bidratt til sterk vekst i etterspørselen etter viktige norske eksportvarer og markert oppgang i prisene på metaller og olje. Oljeprisen ble om lag doblet fra 2003 til 2006, og har de siste to årene svingt rundt et nivå tilsvarende vel 400 kroner pr. fat. Fortsatt sterk vekst i Kina og andre framvoksende økonomier og noe nedgang i oljeproduksjonen utenfor OPEC trekker i retning av at oljeprisen vil holde seg høy framover. I denne meldingen legges det til grunn en oljepris på 400 kroner pr. fat for inneværende år, og 360 kroner pr. fat neste år.

De høye oljeprisene har ikke hindret at også industrilandene har hatt relativt høy økonomisk vekst de siste årene. Utsiktene framover svekkes imidlertid noe av begivenheter i USA, der svak utvikling i boliginvesteringene bidrar til å trekke veksten ned under trend både for inneværende og neste år. Utviklingen i Sverige, samt i land i Asia og Øst-Europa, trekker i motsatt retning. For handelspartnerne sett under ett anslås en vekst på 3¼ pst. i år og knapt 3 pst. neste år, mot 3¾ pst. i 2006.

Usikkerheten rundt den videre utviklingen i internasjonal økonomi har økt de siste månedene som følge av at problemer i det amerikanske boliglånsmarkedet har smittet over på internasjonale finansmarkeder. Porteføljer satt sammen av dårlig sikrede boliglån og andre lån er videresolgt til banker og investorer i mange land, noe som har gjort det vanskelig å få en oversikt over hvem som sitter med den endelige risikoen for tap. Banker er blitt mer tilbakeholdne med å gi lån til andre banker, likviditeten i interbankmarkedet er redusert, og renten har økt. Flere sentralbanker har på denne bakgrunn tilført ekstra likviditet. Dersom uroen i finansmarkedene skulle slå ut i redusert kredittgivning, kan det få negative følger for den økonomiske aktiviteten. Vedvarende underskudd i USAs uten-

riksøkonomi bidrar også til usikkerhet rundt utviklingen i internasjonal økonomi framover.

Det ligger an til at eksporten av tradisjonelle varer vil bidra mindre til veksten i norsk økonomi i 2008 enn i 2007. Samtidig ventes oljeinvesteringene å flate ut, etter kraftig oppgang i inneværende år. En viss ytterligere oppgang i rentenivået fram mot sommeren 2008 kan bidra til at de siste årenes nedgang i husholdningenes sparing (korrigert for ekstraordinære utbyttebetalinger) stopper opp. Dette ventes å gi noe langsommere vekst i husholdningenes forbruk neste år, men god inntektsutvikling tilsier at forbruksveksten likevel vil ligge over sitt historiske gjennomsnitt. Samlet sett anslås BNP for Fastlands-Norge å vokse med 5 pst. i 2007 og med 2¾ pst. i 2008.

Til tross for relativt høy produktivitetsvekst i fastlandsøkonomien gjennom de siste tre årene har etterspørselen etter arbeidskraft etter hvert tatt seg markert opp. I 2004 bidro nedgang i sykefraværet til å møte det økte arbeidskraftbehovet. Fra og med sommeren 2005 har imidlertid også veksten i sysselsettingen skutt fart, og det ligger nå an til at det vil være sysselsatt nesten 160 000 flere personer i 2007 enn i 2005. Arbeidsledigheten har falt med nærmere 50 000 personer i samme periode. For neste år ventes en vekst både i sysselsetting og arbeidsstyrke på om lag 20 000 personer, og det ligger an til at ledigheten vil holde seg rundt 2,5 pst.

Parallelt med tilstrammingen i arbeidsmarkedet har også lønnsveksten begynt å peke oppover. Ifølge Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene økte årslønnsveksten fra 3,3 pst. i 2005 til 4,1 pst. i 2006. På bakgrunn av resultatene fra årets tariffoppgjør og lønnsutviklingen fram til og med 2. kvartal i år anslås årslønnsveksten i 2007 nå til 5 pst., ¼ prosentpoeng mer enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2007. Anslaget forutsetter moderate tillegg i de lokale forhandlingene.

Sammenliknet med tidligere erfaringer har lønnsveksten vært relativt moderat gjennom de første årene av denne konjunkturoppgangen, noe som bl.a. kan ses i sammenheng med den betydelige tilstrømmingen til det norske arbeidsmarkedet av arbeidstakere fra andre EØS-land. En økende beholdning av ledige stillinger ved NAV-kontorene og tiltakende mangel på kvalifisert arbeidskraft bærer bud om økende press i arbeidsmarkedet framover, og det er usikkert i hvor stor grad økt arbeidsinnvandring vil bidra til å lette dette trykket.

I denne meldingen er det lagt til grunn at lønnsveksten vil holde seg på 5 pst. også i 2008. Som for 2006 og 2007 er dette klart over lønnsveksten hos

våre viktigste handelspartnere. Norske lønnskostnader – som allerede i utgangspunktet ligger over nivået hos våre viktigste handelspartnere – stiger dermed ytterligere sammenliknet med lønnskostnadene i utlandet. Dette øker isolert sett norske bedrifters sårbarhet. Dersom prisene på norske eksportprodukter skulle falle vesentlig eller kronen styrke seg betydelig, kan lønnsomheten i næringslivet raskt komme under press. Det vil få negative følger for produksjon og sysselsetting, slik vi så i 2002 og 2003.

Konsumprisene (KPI) økte med 2,3 pst. fra 2005 til 2006. Prisveksten var dermed nær gjennomsnittet for de foregående 15 årene, til tross for betydelig oppgang i energiprisene. Konsumprisen justert for avgiftsendringer og utenom energivarer (KPI-JAE), som blir brukt som et mål for den underliggende prisstigningen, økte bare med 0,8 pst. I denne meldingen er det lagt til grunn en vekst i KPI på ½ pst. i år og 2½ pst. neste år. Det lave KPI-anslaget for inneværende år, og oppgangen neste år, har sammenheng med antatt forbigående lave elektrisitetspriser i 2007. Veksten i KPI-JAE anslås til 1½ pst. i år og 2 pst. neste år. Økningen har bl.a. sammenheng med sterkere anslått vekst i lønnskostnadene.

Hovedhensyn i budsjettpolitikken

Regjeringen legger handlingsregelen til grunn for budsjettpolitikken. Handlingsregelen er en plan for jevn og gradvis økning i bruken av oljeinntekter, om lag i takt med utviklingen i forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland, anslått til 4 pst. av fondskapitalen. Varierende innbetalinger fra oljevirkomheten overføres i sin helhet til utenlandsdelen av Pensjonsfondet, mens uttaket over tid bestemmes av handlingsregelen. På denne måten skjermes statsbudsjettet og fastlandsøkonomien fra svingninger i oljeprisen.

En stabil utvikling i økonomien er vesentlig for å sikre lav arbeidsledighet og en god utnyttelse av våre samlede ressurser. Ved å legge til rette for en jevn og gradvis økning i bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet kan handlingsregelen bidra til en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting. Hensynet til stabilitet ivaretas også ved at det i perioder med svak økonomisk utvikling kan brukes noe mer enn 4 pst. av fondskapitalen for å stimulere den økonomiske virksomheten. Tilsvarende er det fornuftig å bruke mindre i tider med høy kapasitetsutnyttelse og presstendenser i økonomien. I dagens situasjon, der høye oljepriser gir rask oppgang i fondskapitalen og veksten i norsk økonomi er sterk, er det i tråd med handlingsrege-

len at bruken av petroleumsinntekter øker langsommere enn forventet fondsavkastning.

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

Arbeidet med en pensjonsreform i tråd med Stortingets beslutning er også et sentralt skritt i retning av bærekraftige statsfinanser. Skal reformen av alderspensjonssystemet virke etter hensikten, må også andre deler av pensjonssystemet utformes slik at incentivene til å stå i arbeid ivaretas. Høy yrkesdeltakelse er en forutsetning for å kunne møte behovene for innsats innen helse, pleie og omsorg knyttet til en aldrende befolkning.

Budsjettpolitikken i 2008

Gjennom konjunkturedgangen i 2002 og 2003 økte bruken av petroleumsinntekter raskt og lå i noen år betydelig over forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland. De siste årene har høye oljepriser bidratt til sterk vekst i fondskapitalen, og gjennom konjunkturoppgangen er bruken av petroleumsinntekter brakt ned under 4-prosentbanen. Det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet for 2007 anslås nå til 68,5 mrd. kroner. Sammenliknet med tallene i Revidert nasjonalbudsjett 2007 er anslaget for skatter og avgifter fra Fastlands-Norge økt med 2,8 mrd. kroner utover det som direkte kan føres tilbake til den sterke konjunkturoppgangen. Dette trekker isolert sett underskuddet ned. På den annen side er underskuddet isolert sett økt med 3,5 mrd. kroner som

følge av ny regnskapmessig føring av helseforetakenes lånefinansierte investeringer, jf. omtale i kapittel 3.2. Når en tar hensyn til disse forholdene, anslås det strukturelle underskuddet for 2007 0,7 mrd. kroner høyre nå enn i Revidert nasjonalbudsjett 2007. Målt i 2008-kroner anslås det strukturelle underskuddet for 2007 til 71,4 mrd. kroner.

Sammenliknet med tallene i Revidert nasjonalbudsjett 2007 er anslagene for kapitalen i Statens pensjonsfond – Utland justert noe ned framover, som følge av svakere utvikling enn forventet i internasjonale finansmarkeder og en viss styrking av kronen. For 2008 anslås forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland nå til 83,8 mrd. kroner, 9,5 mrd. 2008-kroner over nivået for inneværende år. Dersom oljeprisen holder seg på et høyt nivå, slik det er lagt til grunn i denne meldingen, vil forventet fondsavkastning øke betydelig også i de nærmeste årene framover. Langsiktige budsjettframskrivinger viser likevel et stort udekket finansieringsbehov for offentlig forvaltning utover i dette århundret.

Regjeringen legger opp til å holde bruken av petroleumsinntekter på et nivå som understøtter en fortsatt balansert utvikling i norsk økonomi, i overensstemmelse med de rammene handlingsregelen setter. Norsk økonomi har vokst sterkt i fire år. Sysselsettingen er rekordhøy og arbeidsledigheten er kommet ned på et svært lavt nivå. Det er viktig at denne gode utviklingen ikke undergraves gjennom for høy lønnsvekst. Konjunktursituasjonen tilsier dermed at bruken av petroleumsinntekter øker langsommere enn forventet fondsavkastning i 2008. En slik utforming av budsjettet vil også bidra til å lette de langsiktige utfordringene for statens finanser. I tråd med dette foreslår Regjeringen et strukturelt, oljekorrigert underskudd for 2008 på 76,8 mrd. kroner, som er 7 mrd. kroner under forventet realavkastning av kapitalen i Statens pensjonsfond – Utland. Bruken av petroleumsinntekter øker med 5,4 mrd. kroner fra 2007 til 2008, tilsvarende ¼ prosentpoeng målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge. Med en slik innretning av budsjettpolitikken ligger det an til at veksten i fastlandsøkonomien vil bevege seg i retning av trendvekst neste år, samtidig som arbeidsledigheten vil holde seg på om lag 2,5 pst. av arbeidstyrken.

Hovedtrekkene i budsjettoplegget for 2008 kan oppsummeres i følgende punkter:

- Et strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd på 76,8 mrd. kroner. Dette innebærer at bruken av petroleumsinntekter ligger 7 mrd. kroner under 4-prosentbanen.

- Det strukturelle underskuddet anslås å øke reelt med 5,4 mrd. kroner fra 2007 til 2008. Regnet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge svarer dette til ¼ prosentpoeng. Makro-økonomiske modellberegninger indikerer at budsjettpolitikken gir en stimulans til innenlandsk etterspørsel av om lag samme størrelsesorden.
- En reell, underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter regnet i forhold til anslag på regnskap for 2007 på om lag 2¼ pst.
- Uendret skatte- og avgiftsnivå.
- Det oljekorrigerede budsjettunderskuddet anslås til 36,4 mrd. kroner.
- Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til om lag 302 mrd. kroner, som er litt lavere enn anslaget for inneværende år.
- Netto avsetning i Statens pensjonsfond – Utland, der overføringen til statsbudsjettet er trukket fra, anslås til vel 265 mrd. kroner. I tillegg kommer renter og utbytte på fondskapitalen, slik at det samlede overskuddet i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond kan anslås til om lag 344 mrd. kroner.
- Markedsverdien av Statens pensjonsfond – Utland ved utgangen av 2008 anslås til 2 467 mrd. kroner, mens kapitalen ved utgangen av inneværende år anslås til 2 094 mrd. kroner. Medregnet innenlandsdelen anslås kapitalen i Statens pensjonsfond ved utgangen av 2008 til 2 594 mrd. kroner. Samtidig anslås verdien av allerede opparbeidede rettigheter til alderspensjon i folketrygden å øke med 327 mrd. kroner i løpet av 2008, til 4 511 mrd. kroner ved utgangen av året.
- Veksten i kommunesektorens samlede inntekter anslås til 6,2 mrd. kroner, tilsvarende 2,4 pst. regnet i forhold til inntektsnivået for 2007 slik dette ble anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2007. De frie inntektene øker med 1,5 mrd. kroner, tilsvarende 0,8 pst.

Det vises til nærmere omtale av budsjettpolitikken i kapittel 3.

Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget

Regjeringens mål for skatte- og avgiftspolitikken er å sikre inntekter til fellesskapet, bidra til rettferdig fordeling og et bedre miljø, fremme sysselsettingen i hele landet og bedre økonomiens virkemåte. Ved å bringe samlede skatter og avgifter tilbake til 2004-nivå har Regjeringen skapt rom for å styrke

velferdsordningene og fellesgodene. Samtidig er fordelingsprofilen i skattesystemet bedret som følge av innføring av utbytteskatten, økt minstefradrag og gjennom en mer rettferdig og økt formuesskatt.

Hovedhensynene i skatte- og avgiftspolitikken videreføres i Regjeringens forslag til endringer i skatter og avgifter for 2008:

- Samlede skatter og avgifter opprettholdes på 2004-nivå.
- Fordelingsprofilen i skattesystemet styrkes ytterligere. Regjeringen forbedrer fordelingsprofilen i formuesskatten ved å utvide grunnlagene og øke bunnfradraget.
- Systemendringene i skattereformen bevares, bl.a. ved at forskjellene i skattesatser mellom arbeidsinntekter og eierinntekter ikke økes. Det sikrer stabilitet og forutsigbarhet i skattesystemet, som er viktig for at det skal være attraktivt å investere og drive næringsvirksomhet i Norge.
- Skatte- og avgiftssystemet skal fremme miljøvennlig atferd. Det legges vekt på miljø- og energiavgifter.
- Overprisede gebyrer reduseres slik at gebyrene i større grad gjenspeiler faktiske kostnader.

Regjeringen fremmer flere forslag som vil styrke fordelingsprofilen i skatte- og avgiftssystemet. Blant annet fjernes dagens rabatt på 15 pst. ved formuesverdsettelse av aksjer, grunnfondsbevis og andeler i aksjefond. For å motvirke at den relativt sterke prisveksten på boliger igjen øker skjevhetene i formuesskatten, økes ligningsverdiene av bolig, fritidsbolig og annen fast eiendom utenom landbrukseiendom og kraftverk med 10 pst. Provenyet benyttes til å øke bunnfradraget i formuesskatten fra 220 000 til 350 000 kroner. Det betyr at ytterligere 180 000 personer, herunder mange pensjonister, vil slippe formuesskatt. I tillegg vil Regjeringen stramme inn den såkalte 80-prosentregelen som begrenser formuesskatten for dem med forholdsvis høy skattepliktig formue og lav alminnelig inntekt.

Dagens rederiskatteordning innebærer at nye investeringer i skipsfart i stor utstrekning foretas i utenlandsregistrerte selskaper i stedet for i Norge. Regjeringen foreslår en ordning hvor selskapene fritas for selskapsskatt, på linje med ordninger i EU-land. Dette vil gjøre det attraktivt å investere i norsk skipsfart. Ved overgang til nye skatteregler for næringen legges det samtidig opp til at to tredeler av rederiselskapenes opparbeidede skatteforpliktelser gradvis innbetales. Den resterende tre-

delen av skatteforpliktelsene videreføres i det enkelte selskap som en avsetning til fond for miljøtiltak mv. Innkrevningen av skatteforpliktelser fra rederiene vil ha gode fordelingsvirkninger, og provenyet gir rom for å styrke velferdsordningene.

Mens innstrammingene er innrettet slik at de med høye inntekter og formuer får økt skatt, foreslår Regjeringen skattelettelse for brede grupper. I tillegg til å øke bunnfradraget i formuesskatten foreslår Regjeringen å øke foreldrefradraget og fradraget for fagforeningskontingent.

Gjennom Klimameldingen har Regjeringen lagt opp til en ambisiøs klimapolitikk, med kvotekjøp i utlandet og tiltak som reduserer klimagassutslippene hjemme. Regjeringen legger vekt på å benytte sektorovergrepene, kostnadseffektive virkemidler som kvoter og avgifter. I Klimameldingen ble det varslet at Regjeringen vil øke miljø- og klimaavgifter mot tilsvarende reduksjoner av andre skatter og avgifter. I tråd med dette foreslår Regjeringen å øke CO₂-avgiften for innenriks luftfart, øke grunnavgiften på fyringsolje til nivå med elavgiften, miljødifferensiere årsavgiften, øke dieselavgiften, og midlertidig øke vrakpanten for eldre dieselkjøretøy. Endringene i bilavgiftene vil samlet bidra til å redusere lokale helse- og miljøskadelige utslipp fra bilparken.

Regjeringen foreslår endringer i gebyrer og sektoravgifter tilsvarende en netto lettelse på 254 mill. kroner i 2008. Passgebyret settes ned til kostnadsdekkende nivå, og gebyrene for registrering i Brønnøysund-registrene reduseres med 50 mill. kroner. Regjeringen vil fortsette å redusere overprisede gebyrer i kommende budsjetter.

I tillegg foreslår Regjeringen bl.a. følgende:

- Skattereglene for vannkraftproduksjon endres med sikte på å stimulere til samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer, samt å sikre fellesskapet en rimelig del av avkastningen fra kraftverk med høy lønnsomhet.
- Det innføres en skattefavisert pensjonsordning fra 2008 med et maksimalt årlig fradragbeløp på 15 000 kroner, i tråd med pensjonsforliket i Stortinget.
- Beløpsgrensene som gir fritak for betaling av arbeidsgiveravgift for frivillige organisasjoner, økes.
- Jordbruksfradraget økes, og fradraget for skiferproduksjon økes til samme nivå som jordbruksfradraget.
- Det innføres plikt for arbeidstaker til å dokumentere faktiske losjiutgifter på tjenestereiser i utlandet, og nattillegg utover de dokumenterte utgiftene skattlegges.

- Det innføres et årlig avgiftsfritt beløp for arveavgiftspliktige gaver tilsvarende et halvt grunnbeløp i folketrygden. Fribeløpet skal erstatte arveavgiftslovens avgiftsfrihet for såkalte leilighetsgaver, som er gaver som gis til fødselsdager, jul, bryllup mv.
- Trygdeavgiften for næringsinntekt utenom primærnæringene økes med 0,3 prosentpoeng til 11,0 pst. Samtidig bedres foreldrerettighetene for selvstendig næringsdrivende.
- Avgiften på snus og skråtobakk økes med 10 pst. utover normal prisjustering.
- Næringsmessig utleie av fritidseiendom blir merverdiavgiftspliktig med en sats på 8 pst. Siden utleiende får mulighet til å trekke fra inngående moms innebærer forslaget et provenytap for staten.

Regjeringens skatte- og avgiftsopplegg er nærmere omtalt i kapittel 4 i denne meldingen og i St.prp. nr. 1 (2007–2008) Skatte-, avgifts- og tollvedtak og Ot.prp. nr. 1 (2007–2008) Skatte- og avgiftsopplegget 2008 – lovendringer.

Viktige prioriteringer på budsjettets utgiftsside

Regjeringens politikk bygger på rettferdighet og fellesskap. De offentlige velferdsordningene skal fornyes og utvikles, og Regjeringen vil bidra til et arbeidsliv der alle kan delta. Det offentliges ansvar og rolle innen de sentrale velferdsoppgavene som helse, omsorg og utdanning skal styrkes. Med en sterk og bærekraftig økonomisk utvikling skal miljøoppgavene løses og de økonomiske forskjellene reduseres. Disse formålene følges aktivt opp i budsjettforslaget for 2008.

Helse- og omsorgsformål. Et godt helse- og omsorgstilbud er viktig for å sikre den enkeltes levekår og muligheter til livsutfoldelse. Regjeringens budsjettforslag innebærer en betydelig satsing på helse- og omsorgssektoren. Samlet foreslår Regjeringen en realvekst i bevilgningene til helseforetakene med knapt 3,5 mrd. kroner sammenliknet med saldert budsjett 2007. Dette legger til rette for en generell vekst i pasientbehandlingen på 1½ pst. fra 2007 til 2008 og gir samtidig helseforetakene større rom for å vedlikeholde og gjenanskaffe bygninger og utstyr. Det foreslås en reell vekst i bevilgningene til psykiatri på 940 mill. kroner for å fullføre opptrappingsplanen for psykisk helse i 2008. Politikken på rusfeltet skal redusere de negative konsekvensene av rusmiddelmissbruk for enkeltpersoner og for samfunnet. Bevilgningen til rusfeltet foreslås økt reelt med 100 mill. kroner i 2008. For å følge opp Omsorgsplan 2015 foreslår

Regjeringen et nytt investeringstilskudd til sykehjem og omsorgsboliger med heldøgns omsorgstjeneste. Regjeringens målsetting er at det skal gis investeringstilskudd til 12 000 sykehjems plasser og omsorgsboliger i perioden 2008–2015, med en anslått samlet ramme over statsbudsjettet på 6 mrd. kroner fram til 2015. Siden Regjeringen overtok har det vært en sterk vekst i antall årsverk i pleie- og omsorgssektoren. Kommuneopplegget legger til rette for fortsatt vekst i 2008, og målsettingen om 10 000 nye årsverk innen 2009 er godt innen rekkevidde.

Barnehager. Regjeringens mål er full barnehagedekning, med høy kvalitet og til lav pris. I budsjettet for 2008 foreslås det i tråd med dette en reell økning i de øremerkede bevilgningene til barnehager under Kunnskapsdepartementets budsjett på om lag 2,7 mrd. kroner i forhold til saldert budsjett 2007. Det legges med dette til rette for utbygging av flere nye barnehageplasser slik at full barnehagedekning nås i løpet av 2008. Nominell videreføring av maksimalprisen for foreldrebetalingen innebærer at prisen reelt sett reduseres med om lag 100 kroner pr. måned. Foreldrenes økonomiske belastning reduseres også ved at tillegget i foreldrefradraget for pass og stell av barn økes fra 5 000 kroner til 15 000 kroner for hvert barn ut over det første.

Natur-, energi- og miljø-satsing. I statsbudsjettet for 2008 foreslår Regjeringen en bred satsing på miljø- og energitiltak. Regjeringens miljø-satsing er synlig på de fleste departementers budsjetter. De samlede miljøbevilgningene i budsjettforslaget anslås til 24,6 mrd. kroner, som er en økning på 2,2 mrd. kroner i forhold til saldert budsjett 2007. I 2008 vil Regjeringen prioritere klima- og energiforskning, sektorvise klimahandlingsplaner, miljørettet bistand, CO₂-håndtering på Kårstø og Mongstad, energiomlegging og energieffektivisering, fornybar energi, kjøp av klimakvoter og økologisk landbruk. I tillegg bidrar flere av de foreslåtte endringene i avgiftssystemet, herunder endringene i bilavgiftene til å fremme en mer miljøvennlig atferd.

Tiltak mot fattigdom og for å få flere i arbeid. Det viktigste tiltaket mot fattigdom er å legge til rette for at flest mulig får jobb med en inntekt de kan leve av. Det samlede nivået for arbeidsmarkedstiltak opprettholdes på om lag 40 000 tiltaksplasser i 2008. Siden ledigheten er vesentlig redusert og antall yrkeshemmede også viser en tydelig nedgang, gir dette rom for en markert styrking av innsatsen overfor personer som har problemer med å komme i arbeid. Tiltak for yrkeshemmede, langtidsledige, ungdom og innvandrere skal priorite-

res. Samtidig foreslås det å bevilge vel 250 mill. kroner til det nye kvalifiseringsprogrammet for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne som etableres høsten 2007. Regjeringen foreslår også en rekke andre tiltak mot fattigdom, herunder økte bevilgninger til tiltak for barn og ungdom som er rammet av fattigdom og levekårsproblemer, tiltak for de tyngste rusmiddelmissbrukerne og midler til å styrke voksnes rett til videregående opplæring. Samlet sett innebærer Regjeringens forslag til nye tiltak og styrking av eksisterende tiltak i 2008-budsjettet økte utgifter på til sammen 336 mill. kroner. Også tiltak på andre politikkområder, som integrering av innvandrere og psykiatrisatsingen, kan ses i sammenheng med det målrettede arbeidet mot fattigdom.

Kunnskapsløftet – reformen i grunnopplæringen. Bedre kvalitet i skolen er et prioritert område for Regjeringen. I tråd med dette foreslås det å styrke undervisningen i barneskolen med i alt 5 uketimer på 1.–4. trinn fra høsten 2008. Ordningen med gratis frukt og grønt, som innføres fra høsten 2007, videreføres, og utgiftene i 2008 utgjør om lag 0,2 mrd. kroner. I 2008 utvides ordningen med gratis læremidler i videregående opplæring til også å omfatte videregående trinn 3. Bevilgningene til Kunnskapsløftet på om lag 1 mrd. kroner, videreføres.

Forskning og utvikling. Regjeringen foreslår å øke bevilgningene til forskning og utvikling med om lag 1,2 mrd. kroner i forhold til saldert budsjett 2007. Det tilsvarer en realvekst i FoU-bevilgningene over statsbudsjettet på om lag 3 prosent. I tillegg foreslår Regjeringen å øke kapitalen i Fondet for forskning og nyskaping med 6 mrd. kroner til 66 mrd. kroner. Dette anslås å øke fondets avkastning i 2009 med om lag 300 mill. kroner.

Internasjonal bistand. Regjeringens forslag innebærer at bevilgningene til internasjonal bistand økes med vel 1,5 mrd. kroner fra saldert budsjett 2007. Bistandsbevilgningene vil med det utgjøre om lag 22,3 mrd. kroner i 2008, tilsvarende 0,98 pst. av anslått brutto nasjonalinntekt (BNI), mot 0,97 pst. i saldert budsjett 2007. Regjeringen prioriterer tiltak som fremmer fred og stabilitet, legger grunnlag for økonomisk utvikling, håndterer utfordringer knyttet til miljø, klima, migrasjon og helse, samt fremmer investering og handel.

Tiltak i Nordområdene. Nordområdene er Regjeringens viktigste strategiske satsingsområde. I 2008-budsjettet foreslås det økte bevilgninger til blant annet prosjektsamarbeidet med Russland, forskning, miljø, petroleumskartlegging og urfolkstiltak. Satsingen i nord omfatter tiltak i de tre nordnorske fylkene, på Svalbard, i havområ-

dene og økt samarbeid med andre land i regionen. Den særskilte satsingen på nordområdetiltak øker med nesten 200 mill. kroner fra saldert budsjett 2007.

Innvandring og inkludering. Regjeringen foreslår en betydelig styrking av utlendingsforvaltningen og økte ressurser til tiltak for integrering av innvandrere. For å sikre god kvalitet i saksbehandlingen og redusere antall ubehandlede saker foreslår Regjeringen å øke bevilgningene til Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda. Innføringen av et elektronisk saksbehandlingssystem i utlendingsforvaltningen, som ble påbegynt i 2007 og videreføres med økte bevilgninger i 2008, vil på sikt kunne gi betydelige effektiviseringsgevinster. Handlingsplanen for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen, som ble lagt fram høsten 2007, følges opp med nye tiltak i 2008-budsjettet. De nye tiltakene omfatter bl.a. styrking av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og nye tiltak mot tvangsekteskap.

Oppfølging av Kulturløftet. Kunst, kultur, idrett og frivillighet er viktig for menneskers livskvalitet, fellesskap og utvikling. Regjeringen foreslår en bevilgningsøkning på vel 0,5 mrd. kroner fra saldert budsjett 2007 til oppfølging av Kulturløftet. Målet er at 1 pst. av statsbudsjettet skal gå til kulturformål innen 2014. Budsjettforslaget for 2008 er i rute for å nå dette målet.

Justissektoren. I 2008-budsjettet foreslår Regjeringen tiltak for å styrke kriminalomsorgen, politiet, redningstjenesten og kriminalofres rettigheter. Bevilgningene til kriminalomsorgen økes for å videreføre de kapasitetsutvidelsene som er blitt vedtatt i inneværende år, og for å etablere ytterligere nye plasser i 2008. Driftsbevilgningene til politiet økes, og det legges til rette for å utvide bruken av DNA-analyse i straffesaker. Beredskapen i redningstjenesten skal bedres. Det foreslås om lag 160 mill. kroner til vedlikehold av eksisterende redningshelikoptre, til anskaffelsesprosessen for nye redningshelikoptre og til etablering av døgnkontinuerlig tilstedevakt med lege ved redningshelikopterbasene ved Rygge og Ørland. I tillegg etableres det en ny redningshelikopterbase i Florø drevet av Forsvaret. Rettighetene og hjelpetilbudet til kriminalitetsofre skal bli bedre, bl.a. gjennom endringer i voldsoffererstatningsloven.

Næringsutvikling og tiltak i distriktene. Regjeringen legger til rette for økt verdiskaping og utvikling i hele landet og prioriterer derfor tiltak til samferdselsformål, næringsutvikling og tiltak i distriktene. Bevilgningene til infrastrukturen for vei og jernbane økes ytterligere fra det høye nivået i 2007-budsjettet. Forslaget innebærer at måltallet for

både vei- og jernbanebevilgninger i Nasjonal transportplan mer enn oppfylles for to år av planperioden 2006–2009. Overoppfyllingen i 2007 og 2008 innebærer at om lag 200 mill. kroner av etterslepet fra 2006 er dekket. For å følge opp planrammene i Nasjonal transportplan foreslås det også å øke utgiftene til fiskerihavner og farleder med 105 mill. kroner fra saldert budsjett 2007. Forslaget innebærer at en del av etterslepet fra 2006 og 2007 er dekket. Regjeringen lanserer en egen maritim strategi med forslag om økte bevilgninger på til sammen 100 mill. kroner over flere departementers budsjetter. Det foreslås også økte bevilgninger til næringsutvikling, innovasjon og internasjonalisering i regi av Innovasjon Norge. Videre foreslås det å etablere et nytt statlig investeringsfond med en kapital på 2,2 mrd. kroner, hvorav 0,5 mrd. kroner forbeholdes marint næringsliv. Fondet skal særlig investere i nye bedrifter som er i en tidlig vekstfase. Fondet skal prioritere områdene miljø, energi, reiseliv, marin og maritim sektor, med særlig vekt på klima- og miljøprosjekter. Jordbruksavtalen for 2008 gir en betydelig inntektsøkning til jordbruket. Bevilgningene til de særskilte distrikts- og regionalpolitiske tiltakene på Kommunal- og regionaldepartementets budsjett foreslås økt med 115 mill. kroner fra saldert budsjett 2007.

Regjeringens hovedprioriteringer på utgiftssiden er nærmere omtalt i Gul bok.

Kommuneopplegget for 2008

Kommunene og fylkeskommunene er ansvarlige for viktige velferdstjenester som barnehager, skole, barnevern, kommunehelsetjenester, pleie- og omsorgstjenester, kulturtilbud og tekniske tjenester. Kommunesektoren skal levere kvalitativt gode tjenester, tilpasset innbyggernes behov, og en bærekraftig kommuneøkonomi er en forutsetning for et godt velferdstilbud i hele landet.

Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren er kraftig forbedret de siste årene. Inntektsveksten i 2006 var rekordhøy, med en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på hele 12,8 mrd. kroner, tilsvarende 5,6 pst. Den reelle veksten i kommunesektorens samlede inntekter fra 2006 til 2007 anslås nå til 3,0 mrd. kroner eller 1,2 pst.

Regjeringens budsjettforslag innebærer en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på om lag 6,2 mrd. kroner eller 2,4 pst. fra 2007 til 2008, regnet i forhold til kommunenes inntekter i 2007 slik de er anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2007. Regjeringen foreslår bl.a. økte bevilgninger til barnehagesektoren og toppfinansieringsordnin-

gen for ressurskrevende tjenester, utvidet timetall i grunnskolen, innfasing av et nytt kvalifiseringsprogram i regi av NAV-kontorene og fullføring av opptrappingsplanen for psykiatri.

Veksten i kommunesektorens frie inntekter anslås til 1,5 mrd. kroner eller 0,8 pst. i 2008, regnet i forhold til inntektsanslaget for 2007 i Revidert nasjonalbudsjett 2007. I tillegg vil styrkingen av toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester frigjøre knapt 0,5 mrd. kroner av de frie inntektene.

Regnet i forhold til anslag på regnskap for 2007, der det tas hensyn til at skatteanslaget for 2007 er justert opp, innebærer budsjettforslaget en reell økning i de samlede inntektene på om lag 3,9 mrd. kroner fra 2007 til 2008, tilvarende 1,5 pst. De frie inntektene anslås å avta med 0,8 mrd. kroner reelt (tilsvarende 0,4 pst.), regnet i forhold til anslag på regnskap for 2007. Forslaget til kommuneopplegg innebærer at den reelle inntektsveksten fra 2005 til 2008 samlet sett kan anslås til 8,4 pst. Målt i 2008-priser tilsvarer det 20,8 mrd. kroner, hvorav 10,2 mrd. kroner er vekst i fire inntekter. Det ligger derfor godt til rette for fortsatt videreutvikling av kommunesektorens tjenestetilbud.

Kommuneøkonomien er nærmere omtalt i avsnitt 3.3.

Pengepolitikken

Pengepolitikken skal gi økonomien et nominelt ankerfeste gjennom lav og stabil inflasjon. Gjennom retningslinjene er fleksibel inflasjonsstyring etablert som rettesnor for pengepolitikken. Norges Banks rentesetting skal rettes inn mot en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2½ pst. På kort og mellomlang sikt skal hensynet til lav og stabil inflasjon veies opp mot hensynet til stabilitet i produksjon og sysselsetting. I utøvelsen av pengepolitikken skal Norges Bank være framoverskuende og ta tilbørlig hensyn til usikkerheten knyttet til makroøkonomiske anslag og vurderinger. Budsjett- og pengepolitikken må virke sammen for å bidra til målet om en stabil utvikling i norsk økonomi.

Det er nå svært god vekst i norsk økonomi, og arbeidsmarkedet strammes til. Sammenliknet med det historisk lave nivået i første halvår 2005 er styringsrenten hevet med i alt 3¼ prosentpoeng til 5 pst. I Pengepolitisk rapport 2/07 antyder Norges Bank en styringsrente på 5¼ pst. ved utgangen av 2007 og på 5¾ pst. ved utgangen av 2008. Norges Banks pengepolitiske strategi innebærer at økningen i styringsrenten vil skje gradvis, slik at virkningen av renteendringene og annen ny informasjon

om den økonomiske utviklingen kan vurderes. Ved rentemøtet 26. september uttalte Norges Bank at styringsrenten kan bli satt opp mindre enn banken så for seg i juni hvis virkningene av den internasjonale uroen og den sterke kronen blir betydelige.

Det vises til avsnitt 3.4 for nærmere omtale av pengepolitikken.

Statens pensjonsfond

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

I lov om Statens pensjonsfond har Stortinget gitt Finansdepartementet i oppgave å forvalte fondet. Departementet fastsetter pensjonsfondets overordnede investeringsstrategi, prinsippene for etikk og eierskapsutøvelse og følger opp den operative forvaltningen. Departementet skal også sørge for at fondet forvaltes med sikte på å oppnå høyest mulig avkastning innenfor moderat risiko. Forvaltningen må legge til rette for at også framtidige generasjoner kan få mest mulig nytte av oppspart kapital. Samtidig har staten som investor et medansvar for hvordan selskapene som fondet er investert i, opptrer. Regjeringen legger derfor vekt på at eierskapet i disse selskapene også utøves med sikte på å fremme god og ansvarlig opptreden med respekt for menneskerettigheter og miljø.

I tråd med Stortingets behandling av St.meld. nr. 24 (2006–2007) Om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2006, har Finansdepartementet besluttet å øke aksjeandelen i Statens pensjonsfond – Utland fra 40 pst. til 60 pst. Videre har departementet besluttet å inkludere segmentet for små børsnoterte selskaper i fondets referanseportefølje for aksjeinvesteringer. Departementet har startet arbeidet med å endre fondets sammensetning i tråd med disse vedtakene.

Finansdepartementet har mottatt tilrådninger fra Norges Bank, Strategirådet og andre eksterne rådgivere om investering av en andel av Statens pensjonsfond – Utland i eiendom. Tilrådingene som er mottatt, peker entydig i retning av slike investeringer. Eventuelle investeringer vil i stor

grad skje i unoterte og mindre likvide markeder. Det reiser utfordringer blant annet knyttet til målingen av avkastning og risiko. Departementet ser behov for å arbeide videre med spørsmål knyttet til den operative gjennomføringen av slike investeringer, herunder utformingen av et hensiktsmessig forvaltningsmandat og bruk av ulike instrumenter og selskapsstrukturer. En vil komme tilbake til Stortinget med denne saken i forbindelse med den årlige stortingsmeldingen om forvaltningen av Statens pensjonsfond våren 2008.

På grunnlag av Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 49 (2006–2007) Om lov om Folketrygdfondet, vil Folketrygdfondet fra 1. januar 2008 etableres som et særlovselskap. Hovedprinsippene i dagens organisering av Folketrygdfondet videreføres i den nye loven, og det legges ikke opp til endringer i Folketrygdfondets virksomhet eller i forvaltningen av Statens pensjonsfond – Norge. Det nye rammeverket vil synliggjøre skillet mellom formuesmassen Statens pensjonsfond – Norge og Folketrygdfondet som forvalter av denne formuesmassen.

Det vises til en nærmere omtale av Statens pensjonsfond i kapittel 5.

Syssettings- og inntektspolitikken

Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. Et overordnet mål for Regjeringen er å legge til rette for et inkluderende arbeidsliv der alle kan delta. I dagens økonomiske situasjon, med et svært stramt arbeidsmarked, må den økonomiske politikken rettes mot å øke arbeidsstyrken. Samtidig må det sikres et høyt arbeidskraftpotensial på lengre sikt, fordi aldringen av befolkningen trekker i retning av redusert vekst i arbeidsstyrken. Om lag 1/5 av befolkningen i yrkesaktiv alder er nå på ulike helserelaterte trygdeordninger eller tidligpensjoneringsordninger. Det er en betydelig utfordring å redusere tilstrømmingen til disse ordningene. Syssettingspolitikken må derfor bidra til å få flere i arbeid, legge til rette for at folk raskere kan bli uavhengige av midlertidige trygdeytelser og hindre utstøting fra arbeidslivet.

I arbeidsmarkedspolitikken vil Regjeringen legge til rette for aktiv jobbsøking og raskere formidling til arbeid. NAV skal sørge for god informasjon, rådgiving og tett oppfølging av den enkelte arbeidssøker. Selv om ledigheten er redusert betydelig, er det fortsatt grupper med svake yrkeskvalifikasjoner som trenger ekstra bistand for å komme i arbeid. Regjeringen ønsker en særlig innsats overfor disse og foreslår at nivået på 11 800 tiltaksplasser for ordinære arbeidssøkere viderefø-

res til 2008. Prioriterte grupper vil være ungdom, langtidsledige og innvandrere. Tiltakene må indvidtilpasses slik at den enkelte kan få en varig, ordnær tilknytning til arbeidslivet.

Den høye etterspørselen etter arbeidskraft må utnyttes slik at også personer i randsonen av arbeidsmarkedet får prøve seg i yrkeslivet. Regjeringen foreslår å øke antall tiltaksplasser for yrkeshemmede arbeidssøkere med 200 plasser til 28 200 plasser i 2008. I lys av at det i det siste året har det vært en markert nedgang i antall registrerte yrkeshemmede innebærer dette en klar styrking av den arbeidsrettede innsatsen overfor disse. Innenfor det samlede omfanget av arbeidsmarkedstiltak på om lag 40 000 plasser i 2008 vil det være rom for å sette i gang nye avklarings- og oppfølgingstiltak, etablere det nye kvalifiseringsprogrammet og utvide forsøksordningen med tidsubestemt lønns-tilskudd.

Regjeringen foreslår å innføre en tiltaksgaranti for langtidsledige. Denne garantien skal sikre at arbeidssøkere som har vært helt ledige i mer enn to år og ventestønadmottakere som har vært helt ledige i mer enn 6 måneder, får tilbud om tiltak. Regjeringen foreslår å avvikle ventestønadsordningen for nye tilfeller fra 1. januar 2008 og for personer som allerede mottar ventestønad fra 1. juli 2008. Siden ordningen mangler en øvre varighetsgrense, gir den svake incentiver til å søke arbeid, og bidrar dermed til å uthule dagpengeperiodens øvre grense på to år. Det stramme arbeidsmarkedet gir nå personer under attføring gode muligheter for å komme i jobb. Regjeringen foreslår derfor å redusere varighetsgrensen for å motta stønad etter endt attføring fra 6 til 3 måneder. Regjeringen foreslår videre å redusere perioden for å kunne motta dagpenger under permittering med 4 uker til 30 uker fra og med 1. januar 2008. Regjeringen har tidligere gjeninnført ferietillegget for arbeidsledige og redusert antall ventedager før en kan motta dagpenger fra fem til fire dager. Det foreslås nå å redusere antall ventedager til tre dager fra 1. januar 2008.

Regjeringen vil satse for å få eldre til å stå i arbeid. Personer mellom 67 og 70 år får i dag avkortet alderspensjonen med 40 pst. av arbeidsinntekt utover 2G. Regjeringen vil foreslå å oppheve avkortingsregelen for 67-åringer fra og med 1. januar 2008.

Sammen med de fleste andre EØS-land innførte Norge i 2004 overgangsordninger for åtte av de ti nye medlemslandene. Reglene innebærer at borgere fra de nye EØS-landene må ha arbeidstillatelse før de kan begynne å arbeide, og det må foreligge tilbud om heltidsjobb med tilsvarende lønns-

og arbeidsvilkår som for norske arbeidstakere. Regjeringen vil drøfte overgangsordningene med partene i arbeidslivet.

Det *inntektspolitiske samarbeidet* har bidratt til at Norge i de siste 30 årene har hatt lavere arbeidsledighet enn de fleste andre OECD-landene. I likhet med de øvrige nordiske landene har Norge et omfattende sosialt sikkerhetsnett, høy organisasjonsgrad og en forholdsvis koordinert lønnsdannelse. Det sosiale sikkerhetsnettet gir økonomisk trygghet for arbeidstakere og legger dermed et grunnlag for fleksibilitet og omstillingsevne i norsk økonomi.

En koordinert lønnsdannelse der tariffområdene i konkurranseutsatt sektor forhandler først, har som siktemål at lønnsutviklingen holdes innenfor rammer som konkurranseutsatt virksomhet kan leve med over tid. Etter hvert har kostnadsnivået likevel blitt klart høyere i norsk industri enn hos våre handelspartnere. Anslagene i denne meldingen innebærer at kostnadsgapet i forhold til handelspartnerne vil fortsette å øke både i år og neste år. Hensynet til en balansert utvikling i norsk økonomi må være retningsgivende for gjennomføringen av inntektsoppgjørene både i 2008 og de påfølgende årene. Regjeringen understreker at gjennomføringen av inntektsoppgjørene er partenes eget ansvar.

Sysselsettingspolitikken og det inntektspolitiske samarbeidet er omtalt i avsnittene 3.5 og 3.6.

Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser

Full sysselsetting og god vekst i økonomien krever at våre ressurser tas i bruk fullt ut og anvendes best mulig. Både NAV-reformen og pensjonsreformen har som siktemål å få flere personer til å stå i arbeid. I tillegg til å sikre at flest mulig får delta i arbeidslivet må det legges til rette for at det skapes nye arbeidsplasser med høy produktivitet og god lønnsomhet. Evne til å utvikle nye produkter, til å få innpass på nye markeder og til å ta i bruk ny teknologi og nye organisasjonsformer er avgjørende for at ressursene skal bli brukt der de kaster mest av seg. For å sikre høy avkastning og høye inntekter til fellesskapet, må naturressurser som olje, gass og vannkraft utnyttes mest mulig effektivt innenfor rammene for en forsvarlig forvaltning. Regjeringen legger særlig vekt på:

- En effektiv *offentlig sektor*. Regjeringen vil i høst legge fram sin strategi for fornying av offentlig sektor. Fornyingsstrategien omfatter velferds- og forvaltningstjenester rettet mot innbyggerne, en handlingsplan for IKT for næringslivet og forenklingstiltak som kan bidra til økt verdi-

skapning. Regjeringen vil skape en mer åpen og tilgjengelig forvaltning og mer og bedre velferd innenfor gitte budsjettammer – særlig for de som trenger det mest. En god og effektiv offentlig forvaltning er også en viktig premisse for økonomisk vekst.

- Effektiv ressursbruk gjennom *virksom konkurranse* i den delen av økonomien som er egnet for markedsbaserte løsninger. Konkurranseloven er myndighetenes viktigste virkemiddel for å hindre konkurransebegrensende avtaler mellom foretak eller at et dominerende foretak misbruker sin markedsrett. I noen produktmarkeder er det nødvendig med særskilt regulering utover konkurranseloven for å sikre effektiv ressursbruk eller for å ivareta ulike samfunnshensyn, bl.a. knyttet til utnytting av naturressurser og tilgang til nettverksbaserte tjenester (kraftnett, elektronisk kommunikasjon, jernbane mv.).
- Økt produktivitet legger grunnlag for økonomisk vekst og økt velferd. *Innovasjon* favner over flere av de prosessene som bidrar til produktivitetsvekst, bl.a. introduksjon av ny teknologi, anvendelse av forskningsresultater og endringer i organiseringen av næringsliv og offentlig sektor. Regjeringen vil i 2008 legge fram en stortingsmelding om innovasjonspolitikken.

Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser i produktmarkedene og i offentlig sektor er nærmere omtalt i kapittel 6.

Arbeidet med bærekraftig utvikling

Vedvarende fattigdom i mange utviklingsland og økende press på jordens økosystemer er de største utfordringene for en bærekraftig utvikling. De rikeste delene av jordens befolkning belaster miljøet og ressursene så sterkt at andre ikke har rom for velstandsvekst uten at miljøets terskelverdier overskrides. Klimaendringer, overbeskatning av naturressurser og tap av biologisk mangfold er synlige tegn på belastningen på miljøet. Miljø- og fattigdomsutfordringene krever endringer i produksjons- og forbruksmønstre, slik at miljøbelastningen fra økonomisk aktivitet reduseres. I 1987 beskrev Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (Brundtland-kommisjonen) en bærekraftig utvikling som følger: «En bærekraftig utvikling skal ivareta den nåværende generasjons behov uten å ødelegge mulighetene til kommende generasjoner til å tilfredsstille sine behov.»

I denne meldingen legger Regjeringen fram en oppdatert nasjonal strategi for bærekraftig utvikling. Strategien analyserer utfordringer i arbeidet for en slik utvikling, gir en samlet oversikt over Regjeringens prinsipper og mål på området og tar opp rollen ulike aktører kan ha i dette arbeidet.

I tillegg til de temaområdene som så langt er blitt vektlagt i arbeidet med bærekraftig utvikling, løfter Regjeringen fram betydningen av den nordiske modellen. Den nordiske modellen legger til rette for lav arbeidsledighet og små inntektsforskjeller og gir samfunnet omstillingsevne i møte med nye utfordringer, også de som er knyttet til miljø og globalisering.

Norske institusjoner og organisasjoner har bidratt til prosessen med å oppdatere bærekraftstrategien, sist gjennom en offentlig høring av utkast til strategi sommeren 2007. Norske organisasjoner rettet bl.a. oppmerksomhet mot klimapolitikk, biologisk mangfold, internasjonal fattigdom og det offentliges egen rolle i arbeidet med bærekraftig utvikling. Regjeringen har også fått synspunkter fra en gruppe med eksperter fra Sverige og Uganda som i kontakt med svenske myndigheter ble etablert for å evaluere arbeidet og gi råd til norske myndigheter. Mange av innspillene fra evalueringsgruppen og norske organisasjoner følges opp i strategien.

Klimaspørsmålet og fattigdomsbekjempelse står sentralt i arbeidet framover. Regjeringen vil bidra til at det inngås en ambisiøs internasjonal klimaavtale. Med støtte i kvotesystemet og bruk av miljøavgifter vil Regjeringen overoppfylle Norges

forpliktelser under Kyotoavtalen. I tråd med dette foreslår Regjeringen at det bevilges 500 mill. kroner til kjøp av klimakvoter i 2008 og i tillegg gis en fullmakt om kjøp av kvoter ut over dette for inntil 3,6 mrd. kroner. Prosjektene for CO₂-håndtering på Kårstø og Mongstad, som foreslås støttet med 935 mill. kroner i budsjettet for 2008, er også et viktig skritt i bærekraftig retning.

Regjeringens budsjettforslag bringer bevilningene til utviklingsbistand opp i 0,98 pst. av Norges brutto nasjonalinntekt, samtidig som det foreslår bedre handelsvilkår for fattige land ved at 14 nye land får samme tollfrie adgang til det norske markedet som de minst utviklede landene (MUL). Regjeringen er opptatt av at offentlig sektor må gå foran i arbeidet for en bærekraftig utvikling og har utviklet en handlingsplan for miljø og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. Et nytt direktorat under Fornyings og administrasjonsdepartementet vil som en av sine oppgaver følge opp denne handlingsplanen. Regjeringen vil også nedsette et ekspertutvalg som skal utrede nærmere hvordan hensynet til bærekraftig utvikling kan ivaretas i offentlige beslutningsprosesser.

I Norge er det et tett og godt samarbeid mellom myndighetene og organisasjonene. Samarbeidet vil bli videreutviklet gjennom en ny møteplass der det legges særlig vekt på aktørenes rolle og ansvar i oppfølging av bærekraftsstrategien.

Norges strategi for bærekraftig utvikling presenteres i kapittel 7.

2 De økonomiske utsiktene

2.1 Hovedtrekk ved den økonomiske utviklingen

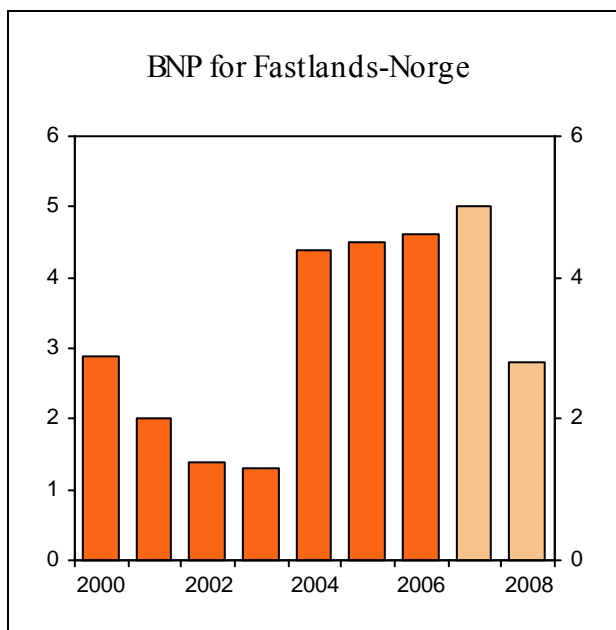
Norsk økonomi er inne i en kraftig høykonjunktur. Siden våren 2003 har den årlige veksten i fastlandsøkonomien vært over 4½ pst. i gjennomsnitt. Veksten har vært bredt basert, med sterk oppgang i både vare- og tjenesteproduserende sektorer. Vi må helt tilbake til begynnelsen av 1970-årene for å finne en tilsvarende sterk vekstperiode. Lave renter har bidratt til at husholdningenes etterspørsel har økt raskere enn deres inntekter. Også høye oljeinvesteringer og en svært gunstig utvikling i markedene for norsk eksport har bidratt til oppgangen i norsk økonomi. Sysselsettingen har etter hvert økt markert, og arbeidsledigheten har kommet ned på sitt laveste nivå på nesten 20 år. Samtidig melder stadig flere næringer nå om mangel på kvalifisert arbeidskraft, og lønnsveksten tiltar.

Også verdensøkonomien har de siste årene vært inne i den sterkeste oppgangen siden begynnelsen av 1970-årene, i hovedsak som følge av svært høy vekst i framvoksende økonomier som

Kina og India. Dette har gitt et godt grunnlag for en positiv velstandsutvikling og redusert fattigdom i disse landene. Norge har nytt godt av oppgangen, bl.a. gjennom sterk vekst i etterspørselen etter viktige norske eksportvarer.

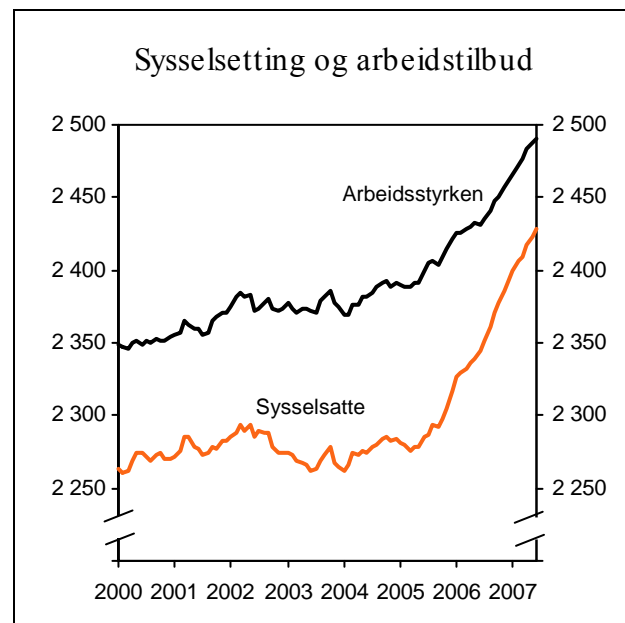
BNP-veksten hos Norges viktigste handelspartnere var i fjor 3¾ pst. Så langt i år har det vært en viss avdemping i veksten. Dette må bl.a. ses i sammenheng med høyere renter i flere land. Avdempingen har vært mest markert i USA, i stor grad som følge av et svakere boligmarked. Utviklingen i det amerikanske boligmarkedet og uroen i internasjonale finansmarkeder den siste tiden innebærer at usikkerheten om den videre utviklingen er betydelig. Alt i alt legges det til grunn at BNP-veksten hos Norges viktigste handelspartnere vil avta til 3¼ pst. i år og 3 pst. neste år. Utviklingen i internasjonal økonomi er nærmere omtalt i avsnitt 2.2.

Den økonomiske oppgangen har bidratt til at aksjekursene har steget markert de siste årene, både internasjonalt og i Norge. Fra bunnpunktet vinteren 2003 og fram til sommeren 2007 steg hovedindeksen på Oslo Børs med over 500 pst. Fra



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

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 2.2 Sysselsetting og arbeidstilbud. 1 000 personer

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Boks 2.1 Renteframskrivinger

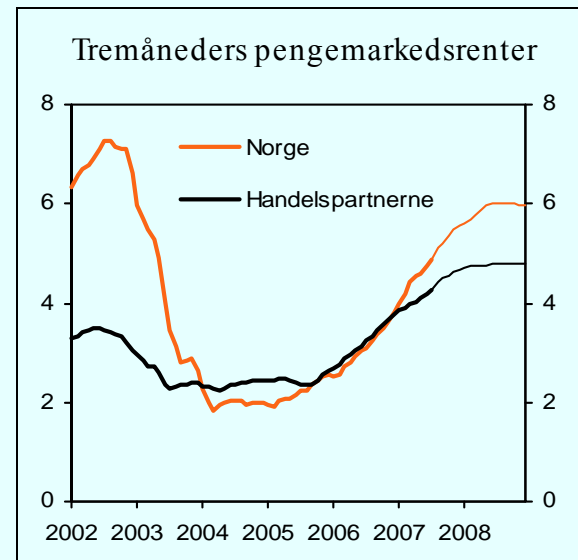
I denne meldingen er det teknisk lagt til grunn at rentene og valutakursene utvikler seg i samsvar med de implisitte terminrentene og terminvalutakursene, beregnet på grunnlag av prisingen i penge-, obligasjons- og valutamarkedene i begynnelsen av august. Terminrentekurven viste da et forløp der tremåneders pengemarkedsrente går opp fra knappe 5¼ pst. i august til vel 5½ pst. ved utgangen av inneværende år, jf. figur 2.3. Til neste år legges det til grunn en moderat videre oppgang i renten. Dette renteforløpet ligger nært Norges Banks rentebane i Pengepolitisk rapport 2/07.

Tremåneders pengemarkedsrente var i begynnelsen av august om lag ¾ prosentpoeng høyere enn gjennomsnittet av tilsvarende renter hos våre viktigste handelspartnere. Ifølge terminrentene vil differansen stige til i underkant av 1¼ prosentpoeng ved utgangen av neste år.

Forutsetningene innebærer at kronen i gjennomsnitt styrkes med ¾ pst. fra 2006 til 2007 og med ytterligere ¼ pst. fra 2007 til 2008, etter en svekkelse på knapt ½ pst. fra 2005 til 2006.

Siden begynnelsen av august har pengemarkedsrentene steget, og kronen har styrket seg. Utviklingen gjennom de siste to månedene må

ses i sammenheng med den generelle uroen i finansmarkedene, og det er usikkert i hvilken grad renteendringene gjenspeiler endringer i forventninger om framtidige styringsrenter.



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

Kilder: Norges Bank, Reuters, Reuters EcoWin og Finansdepartementet.

midten av juli til midten av august falt kursene på mange utenlandske børser med over 10 pst. Hovedindeksen på Oslo Børs falt med 12 pst. i denne perioden. Etter dette har aksjekursene tatt seg opp igjen i de fleste land. Uroen i aksjemarkedene ble utløst av frykt for virkningene av det svake boligmarkedet i USA og økende tap på boliglån til låntakere med lav kredittverdighet. Utviklingen i finansmarkedene er nærmere omtalt i avsnitt 2.6.

Rentene både i Norge og hos viktige handelspartnere har økt de siste årene. Norges Banks styringsrente er satt opp med til sammen ¾ prosentpoeng fra nivået i første halvår 2005 og er nå 5 pst. Norges Banks referansebane for styringsrenten fra juni i år antyder en styringsrente på 5¼ pst. ved utgangen av 2007 og at renten øker videre i første halvår 2008, til 5¾ pst. I denne meldingen er det lagt til grunn en renteutvikling som ligger nær denne banen, jf. nærmere omtale av for-

utsetningene om renter og valutakurser i boks 2.1. Virkningen av en renteoppgang på den økonomiske utviklingen er nærmere omtalt i boks 2.2.

Husholdningenes etterspørsel har økt sterkt de siste årene, godt hjulpet av lave renter, positiv utvikling i arbeidsmarkedet og høy realinntektsvekst. Forbruksveksten har vært klart høyere enn veksten i disponibel realinntekt, og det ligger an til at husholdningenes sparing – som utgjorde rundt 9 pst. av deres disponible inntekt i 2005 – vil bli svakt negativ i år. Det er husholdningenes finanssparing som har falt. Husholdningenes realinvesteringer, som i hovedsak utgjøres av boliginvesteringer, har økt klart. Utviklingen i husholdningenes sparerate gjennom de siste årene må ses i sammenheng med betydelige svingninger i aksjeutbytterne i forbindelse med innføringen av utbytteskatt. Også dersom en tar hensyn til disse svingningene, har det imidlertid vært en klar nedgang i sparera-

Boks 2.2 Hvordan påvirker en renteoppgang norsk økonomi?

Gjennom 2003 og inn i 2004 reduserte Norges Bank styringsrenten til et meget lavt nivå. Lave renter har, sammen med høy realinntektsvekst, bidratt til sterk vekst i husholdningenes etterspørsel de siste årene. I tillegg har veksten i fastlandsøkonomien blitt trukket opp av økte oljeinvesteringer og sterk vekst i internasjonal økonomi. Styringsrenten er økt med til sammen 3¼ prosentpoeng fra nivået i første halvår 2005, til 5 pst. Norges Banks referansebane for styringsrenten i Pengepolitisk rapport 2/07 fra juni i år antyder at styringsrenten kan øke ytterligere noe. Oppgangen i renten er en viktig grunn til at veksten i fastlandsøkonomien anslås å avta noe framover. Økt rente påvirker økonomien gjennom flere kanaler:

- Husholdningenes kjøpekraft reduseres på kort sikt, siden de samlet sett har rentebærende nettogjeld på om lag 880 mrd. kroner¹. Samtidig gjør høyere rente sparing mer lønnsomt. Begge deler trekker i retning av lavere vekst i husholdningenes etterspørsel.
- Høyere rente gjør det dyrere å finansiere boligkjøp. Dette bidrar isolert sett til lavere boligsetterspørsel og -investeringer.
- Når etterspørselen etter boliger faller, avtar veksten i boligprisene og dermed veksten i boligformuen. Dette kan bidra til økt sparing og lavere forbruksvekst. Framveksten av nye låneprodukter, som for eksempel rammelån med pant i bolig, trekker i retning av en sterkere kobling enn tidligere mellom husholdningenes boligformue og det private forbruket.
- I næringslivet bidrar økt rente til høyere renteutgifter på eksisterende lån og økte kostnader ved nyinvesteringer. Dette kan bidra til å redusere investeringsetterspørselen. Mange bedrifter, særlig i konkurranseutsatt sektor, har imidlertid lån i utlandet. Disse bedriftene blir dermed i mindre grad påvirket av endringer i det norske rentenivået, når en ser bort fra rentens mulige effekt på valutakursen.

- Rentedifferansen overfor utlandet kan ha betydning for valutakursen. En høyere rente i Norge trekker i retning av økt etterspørsel etter norske kroner, og kan dermed bidra til en styrket krone. En sterkere krone gjør norske varer dyrere målt i utenlandsk valuta, og reduserer etterspørselen etter norske eksportvarer. Samtidig blir varer som vi importerer fra utlandet billigere, målt i norske kroner, og importetterspørselen øker. Begge effektene trekker i retning av lavere aktivitet for norske produsenter.

Det tar tid før virkningene av en renteendring slår fullt gjennom til resten av økonomien. Ifølge den makroøkonomiske modellen MODAG vil en økning i rentenivået på 1 prosentpoeng isolert sett redusere veksten i BNP for Fastlands-Norge med 0,3 prosentpoeng det første året og med 0,1 prosentpoeng det andre året. Valutakursen er da holdt uendret. Lavere økonomisk vekst gir svakere utvikling i sysselsettingen, noe som kan trekke i retning av mindre press i arbeidsmarkedet og lavere lønns- og prisvekst. Videre kan en eventuell styrking av kronen gi lavere vekst i importprisene og dermed bidra til at prisveksten dempes ytterligere.

Det er usikkert i hvilken grad renteøkningene de siste 2 årene har bidratt til å redusere den økonomiske veksten. Det tar normalt noe tid før renteøkninger slår ut i husholdningenes og næringslivets etterspørsel. I tillegg har ikke oppgangen i styringsrenten slått fullt ut i utlånsrentene. Dette må ses i sammenheng med sterkere konkurranse i bankmarkedet og nye kapitaldekningsregler som innebærer lavere risikovekt for godt sikrede boliglån.

¹ Beholdningen av forsikringskrav, bl.a. pensjonsformue i livsforsikringsselskap og private pensjonskasser, er da holdt utenfor. Den løpende avkastningen på denne formuen tilfaller ikke husholdningene på kort sikt. Dersom forsikringskravene regnes med, har husholdningene rentebærende nettogjeld på om lag 60 mrd. kroner.

ten gjennom de siste årene, jf. nærmere omtale i boks 2.9.

Den sterke veksten i det *private konsumet* har fortsatt så langt i år. I første halvår var konsumet 6½ pst. høyere enn i samme periode i fjor. Husholdningenes varekonsum økte særlig sterkt i denne perioden. Deler av denne oppgangen kan riktignok tilskrives en markert oppgang i bilkjøpene etter omleggingen av avgiftssystemet for biler fra nyttår, men også utenom bilkjøpene har varekonsumet økt markert. Det har dessuten vært en kraftig oppgang i nordmenns konsum i utlandet, mens veksten i tjenestekonsumet har vært mer moderat. Det er grunn til å vente at veksten i forbruket vil avta mot mer normale nivåer framover, som følge av høyere rente og noe svakere realinntektsvekst. Utenom aksjeutbytte kan veksten i husholdningenes disponible realinntekt anslås til 5¾ pst. i år og 3½ pst. neste år. Samlet sett legges det til grunn at det private konsumet vil øke med 6 pst. i år og 3½ pst. neste år.

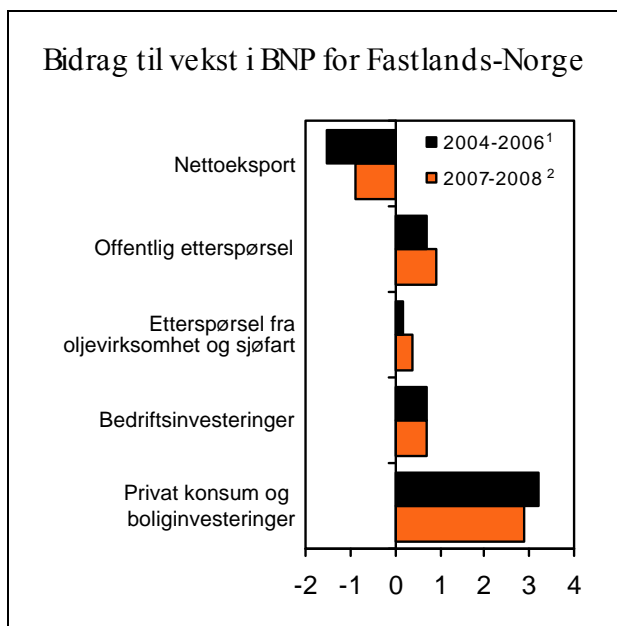
Boligprisene har vokst sterkt gjennom denne konjunkturoppgangen, og boliginvesteringene har økt markert. I fjor ble det igangsatt over 33 000 boliger, det høyeste nivået på mer enn 20 år. Den kraftige veksten har ført til svært høy kapasitetsutnyttning i byggebransjen, og byggekostnadene har tiltatt markert. Selv om aktiviteten i boligmarkedet fortsatt er svært høy, tyder utviklingen den siste tiden på en viss avdemping. Veksten i boligprisene

har avtatt det siste året, og både igangsettingen av boliger og ordretilgangen for boligbygg har flatet ut. Økte renter tilsier en ytterligere avdemping i aktiviteten i boligmarkedet framover, til tross for fortsatt høy realinntektsvekst og svært lav arbeidsledighet. Alt i alt er det i denne meldingen lagt til grunn at igangsettingen avtar til 32 000 boliger i år og 30 000 til neste år. Sammen med en viss standardheving og økt gjennomsnittsareal anslås dette likevel å gi en vekst i *boliginvesteringene* på 6 pst. i år, mens det neste år kan ligge an til en svak nedgang.

Offentlig konsum er anslått å øke med 3 pst. i 2007. Anslaget er uendret fra Revidert nasjonalbudsjett 2007. Antall utførte timeverk i offentlig forvaltning anslås å øke med 1¾ pst. både i år og neste år. Basert på det økonomiske opplegget i denne meldingen anslås offentlig konsum å øke med 2¼ pst. i 2008. Det legges til grunn at *offentlige bruttoinvesteringer* i fast kapital vil øke med 8½ pst. fra 2006 til 2007 og med 2 pst. neste år. Den sterke veksten i inneværende år må bl.a. ses i sammenheng med omfattende bygging av barnehager i kommunene.

Høy og tiltakende kapasitetsutnyttning, god lønnsomhet og relativt lave finansieringskostnader har bidratt til en kraftig oppgang i *investeringene i fastlandsbedriftene*. Det var særlig industri, kraftforsyning, forretningsmessig tjenesteyting og varehandel som bidro til veksten i fastlandsbedriftenes investeringer på 8½ pst. i fjor. Investeringene har økt ytterligere i inneværende år, og i første halvår var de nesten 10 pst. høyere enn i samme periode i fjor. Høye overskudd og fortsatt sterk vekst i låneopptakene taler for at foretakene har et godt finansielt utgangspunkt for å utvide produksjonskapasiteten gjennom ytterligere investeringer. Statistisk sentralbyrås (SSB) investeringstelling for tredje kvartal kan tilsi en vekst i industri- og bergverksinvesteringene på om lag 20 pst. for inneværende år. Veksten i investeringene innenfor elektrisitetsforsyning ser også ut til å bli høy, samtidig som igangsettingstall tyder på at investeringene i næringsseidom fortsetter å øke. Samlet sett anslås det i denne meldingen en vekst i investeringene i fastlandsbedriftene på knapt 11 pst. i år. Med avtakende etterspørselvekst, økende priser på innsatsfaktorer og høyere rente, ligger det an til en mer dempet vekst i foretakenes investeringer neste år. I denne meldingen anslås investeringsveksten til 4 pst. i 2008. Etter fire år med sterk vekst vil investeringene ligge på et høyt nivå.

Oljeprisen har svingt betydelig gjennom inneværende år, fra 50 USD pr. fat ved begynnelsen av

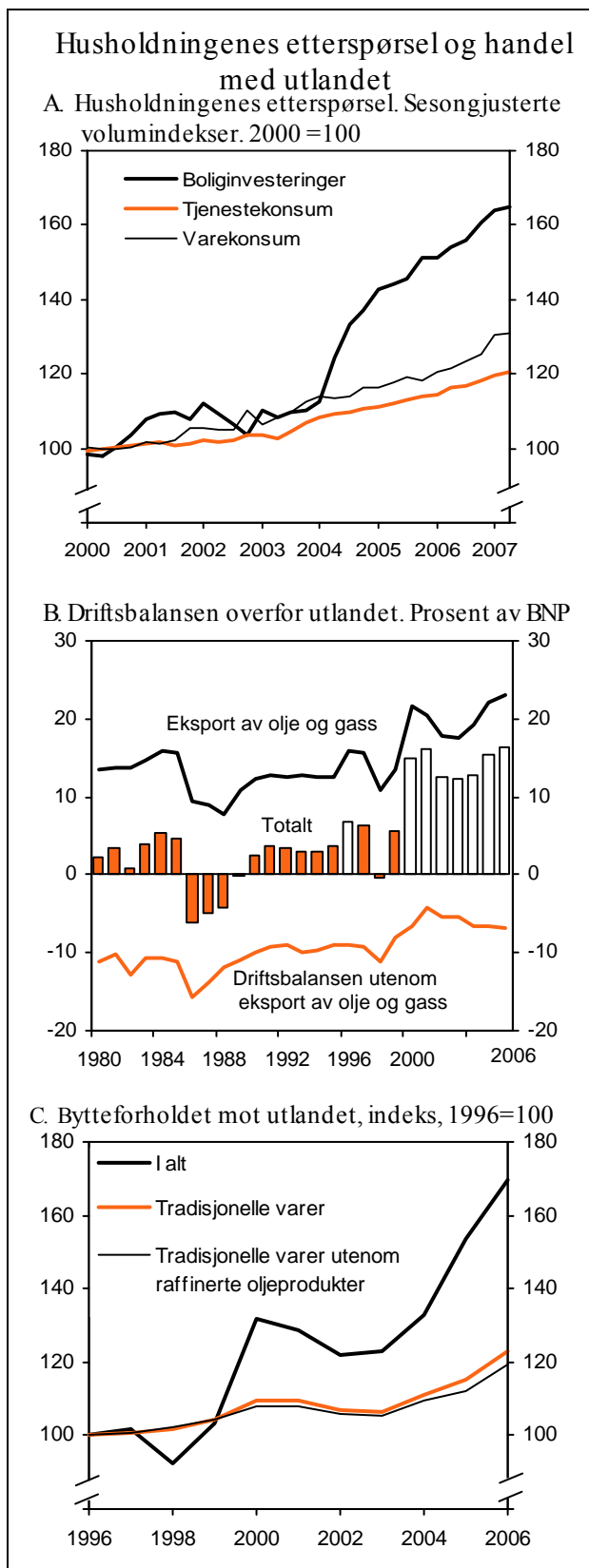


Figur 2.4 Bidrag til vekst i BNP for Fastlands-Norge. Prosentpoeng

¹ Gjennomsnittlig årlig vekstbidrag for årene 2004 til 2006.

² Gjennomsnittlig årlig vekstbidrag for årene 2007 til 2008.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 2.5 Husholdningene og handel med utlandet

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

året til nesten 80 USD pr. fat i midten av september. Gjennomsnittlig oljepris hittil i år er om lag 67 USD, eller 400 kroner pr. fat. Fortsatt vekst i etterspørselen etter olje og lite ledig produksjonskapasitet er forhold som trekker i retning av fortsatt høye oljepriser framover. I denne meldingen legges det til grunn en gjennomsnittlig oljepris på 400 kroner pr. fat i år og 360 kroner pr. fat neste år.

Petroleumsinvesteringene har gitt betydelige impulser til norsk økonomi de siste årene, og denne utviklingen har fortsatt i inneværende år. Petroleumsinvesteringene anslås å øke med 15 pst. i 2007, for deretter å holde seg stabile i 2008. Oppgangen i år er spesielt knyttet til at antallet produksjons- og letebrønner har økt. Anslaget for 2007 understøttes av SSBs investeringstelling for oljeutvinning og rørtransport for 3. kvartal i år som viser betydelig vekst i investeringene i inneværende år.

Den sterke oppgangen i verdensøkonomien har bidratt til høy vekst i *eksporten av tradisjonelle varer og tjenester* de siste årene. Redusert utvinning av råolje har imidlertid ført til at veksten i den samlede eksporten har vært mer moderat. I første halvår i år var eksporten av tradisjonelle varer knapt 8 pst. høyere enn i samme periode i fjor, hovedsakelig som følge av høy eksport av verkstedprodukter og kjemiske og mineralske produkter. Samtidig har eksporten av elektrisitet vært svært høy. I denne meldingen legges det til grunn en vekst i eksporten av tradisjonelle varer på 8 pst. i år. Noe svakere vekst hos handelspartnerne og høy kapasitetsutnyttelse i flere eksportnæringer trekker i retning av lavere vekst i eksporten av tradisjonelle varer neste år. I denne meldingen legges det til grunn en vekst i eksporten av tradisjonelle varer på 4¼ pst. i 2008. Den samlede eksporten anslås å øke med 1½ pst. i år og 5 pst. neste år. Økningen i vekstanslaget fra i år til neste år må bl.a. ses i sammenheng med at det legges til grunn høyere eksport av naturgass neste år.

Utviklingen i innenlandsk etterspørsel har de senere årene gitt seg utslag i sterk vekst i *importen av tradisjonelle varer*. En betydelig oppgang i nordmenns konsum i utlandet har bidratt til at også tjenesteimporten har gått klart opp. Selv om veksten i importen av tradisjonelle varer ser ut til å ha flatet noe ut den siste tiden, var nivået likevel nesten 10 pst. høyere i første halvår i år enn i samme periode i fjor. I denne meldingen legges det til grunn at importen av tradisjonelle varer øker med 9 pst. fra 2006 til 2007. Neste år ventes en mer moderat oppgang i den innenlandske etterspørselen å bidra til

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

	Mrd. kroner ³ 2006	2006	2007	2008
Privat konsum	873,6	4,4	6,0	3,5
Offentlig konsum	418,2	3,3	3,1	2,3
Bruttoinvesteringer i fast kapital	399,7	7,4	9,9	1,3
Herav:				
Oljeutvinning og rørtransport	95,5	4,4	15,0	0,0
Bedrifter i Fastlands-Norge	135,6	8,5	10,7	4,0
Boliger.....	92,2	6,5	6,0	-1,8
Offentlig forvaltning	58,3	9,1	8,6	2,0
Etterspørsel fra Fastlands-Norge ²	1 578,0	4,7	5,7	2,9
Eksporert	1 002,5	1,6	1,6	5,1
Herav:				
Råolje og naturgass	498,4	-6,5	-5,8	5,4
Tradisjonelle varer	271,5	5,9	8,0	4,3
Import	609,7	8,2	8,3	3,8
Herav:				
Tradisjonelle varer	403,2	9,7	9,0	3,3
Bruttonasjonalprodukt.....	2 151,7	2,8	3,5	3,1
Herav:				
Fastlands-Norge	1 563,2	4,6	5,0	2,8
Fastlands-Norge uten elektrisitetsforsyning. . .	1 513,2	5,0	4,9	2,9
Andre nøkkeltall:				
Sysselsetting, personer		3,1	3,5	1,0
Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå)		3,4	2½	2½
Årslønn		4,1	5	5
Konsumprisindeksen (KPI)		2,3	½	2½
KPI-JAE.....		0,8	1½	2
Råoljepris, kroner pr. fat ²		414	400	360
Driftsbalansen (pst. av BNP)		16,4	13,0	11,4

¹ Beregnet i faste 2004-priser.² Utenom lagerendring.³ Løpende priser.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

at veksten i importen av tradisjonelle varer avtar til 3¼ pst.

Norges bytteforhold overfor utlandet – målt ved forholdet mellom eksport- og importpriser – har bedret seg markert de siste årene, jf. figur 2.5C. Den høye veksten i Kina og andre framvoksende økonomier har bidratt til sterk prisoppgang på metaller, råolje og andre innsatsvarer, samtidig som prisene på mange av de varer og tjenester vi importerer har falt. Denne utviklingen har gitt grunnlag både for høyere lønnsomhet i bedriftene og sterk vekst i kjøpekraften til husholdningene.

Høye inntekter fra petroleumssektoren har bidratt til at driftsregnskapet overfor utlandet har vist betydelige overskudd de siste årene. I 2006 var overskuddet på hele 353,5 mrd. kroner, tilsvarende 16½ pst. av BNP. For inneværende år anslås overskuddet til 289 mrd. kroner og for 2008 til 263 mrd. kroner, svarende til henholdsvis 13 pst. og 11½ pst. av BNP.

Alt i alt anslås *veksten i BNP for Fastlands-Norge* til 5 pst. i år, 1¼ prosentpoeng mer enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2007. Anslaget innebærer at 2007 blir det fjerde året på rad med

svært høy vekst. I 2008 anslås veksten i BNP for Fastlands-Norge å avta til 2¾ pst. Tabell 2.1 oppsummerer de makroøkonomiske anslagene for 2007 og 2008.

Den sterke veksten i fastlandsøkonomien gjen-speiles i *arbeidsmarkedet*. Foreløpige nasjonalregnskapstall viser at *sysselsettingen* økte med hele 72 000 personer fra 2005 til 2006, og ifølge Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) var det i perioden mai-juli i år sysselsatt 84 000 flere personer enn i samme periode i fjor. Det har vært spesielt stor vekst i sysselsettingen innen bygge- og anleggsnæringen, forretningsmessig tjenesteyting og helse- og sosialtjenester. Også i industrien og varehandelen har det vært oppgang. Sysselsettingen ventes å øke ytterligere framover. Økningen anslås til 85 000 personer i 2007 og 25 000 personer i 2008. Anslaget for 2007 innebærer den sterkeste sysselsettingsveksten som noensinne er registrert.

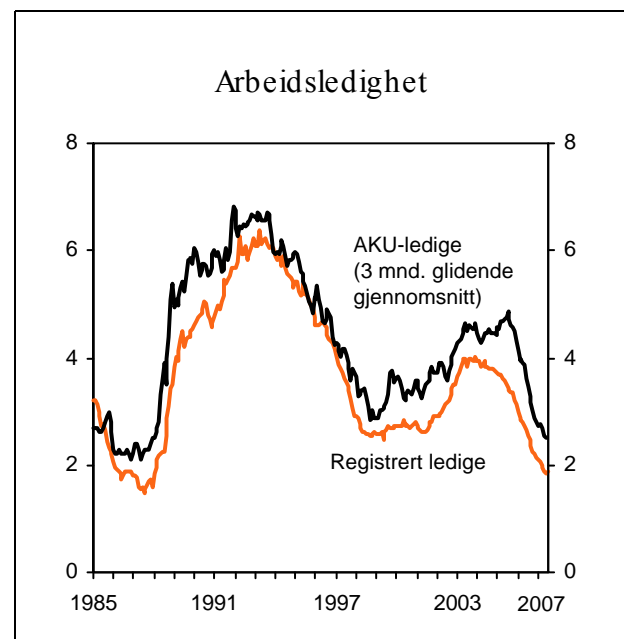
En del av oppgangen i sysselsettingen de siste årene må ses i sammenheng med stor tilstrømming av arbeidskraft til Norge fra utlandet, jf. boks 2.6. Samtidig har det vært en markert vekst i den norske *arbeidsstyrken*. I tremånedersperioden mai-juli i år var det 60 000 flere personer i arbeidsstyrken enn i samme periode i fjor. Yrkesdeltakelsen har særlig økt blant eldre kvinner og ungdom. Samlet sett anslås det i denne meldingen en vekst i arbeidsstyrken på 65 000 personer fra 2006 til 2007. Yrkesdeltakelsen er nå på et historisk sett høyt nivå, og arbeidskraftreserven antas å være begrenset på kort sikt. For 2008 ventes det at veksten i arbeidsstyrken vil avta til 25 000 personer.

Den høye etterspørselen etter arbeidskraft har også ført til en markert nedgang i *arbeidsledigheten*, jf. figur 2.6. I tremånedersperioden mai-juli i år utgjorde AKU-ledigheten 2,5 pst. av arbeidsstyrken. Ved utgangen av august i år var det registrert 48 900 helt ledige personer, en nedgang på 16 800 personer fra ett år tidligere. Justert for normale sesongvariasjoner utgjør den registrerte ledigheten nå bare 1,8 pst. av arbeidsstyrken. Arbeidsledigheten har avtatt for alle aldersgrupper, i alle fylker og for alle store yrkesgrupper det siste året. Både AKU-ledigheten og den registrerte ledigheten er nå lavere enn ved forrige høykonjunktur, og vi må tilbake til slutten av 1980-tallet for å finne like lav arbeidsledighet. Rommet for videre nedgang i arbeidsledigheten er nå derfor trolig svært begrenset. I denne meldingen anslås AKU-ledigheten til 2½ pst. av arbeidsstyrken som gjennomsnitt for både 2007 og 2008.

Lønnsveksten holdt seg lenge lavere i denne konjunkturoppgangen enn i tidligere oppgangsper-

ioder. Faktorer som trolig har virket modererende på lønnsveksten de siste årene er bl.a. det høye kostnadsnivået i deler av konkurranseutsatt sektor, økte muligheter for utflytting av norsk produksjon, lav prisvekst og økt tilbud av arbeidskraft fra de nye EU-landene. Arbeidsledigheten i år og neste år anslås nå å bli klart lavere enn den var i høykonjunktoren på slutten av 1990-tallet, og undersøkelser viser at tilgangen på arbeidskraft begrenser produksjonen for et økende antall bedrifter. Høy kapasitetsutnyttning kan gi kamp om ressursene. I en situasjon med god lønnsomhet i bedriftene kan dette slå ut i sterkere lønns- og prisvekst framover enn det vi har sett hittil. Informasjon for inneværende år tyder på at lønnsveksten – som steg fra 3,3 pst. i 2005 til 4,1 pst. i 2006 – nå tiltar ytterligere. Årslønnsveksten anslås til 5 pst. både i år og neste år. For inneværende år innebærer dette en oppjustering på ¼ prosentpoeng fra Revidert nasjonalbudsjett. Til sammenlikning anslås veksten i lønnskostnadene hos våre handelspartnere til 3¼ pst. i år og 3¾ pst. neste år, jf. avsnitt 2.5.3 om utviklingen i norsk industris konkurransevne.

Konsumprisveksten (KPI) har hittil i år holdt seg lav, i stor grad som følge av prisnedgang på elektrisitet. Prisene på importerte konsumvarer har fortsatt å falle, mens prisveksten på norskproduserte varer og tjenester har tatt seg opp. Konsumprisene økte med 0,4 pst. fra august i fjor til august i år, og med 1,8 pst. justert for avgiftsendringer og utenom



Figur 2.6 Arbeidsledighet. Prosent av arbeidsstyrken

Kilder: NAV og Statistisk sentralbyrå.

Boks 2.3 Vekstevnen i norsk økonomi og utviklingen på mellomlang sikt

Veksten i fastlandsøkonomien for årene 2004–2007 anslås til 4½ pst. pr. år. Dette er om lag 1¾ prosentpoeng over gjennomsnittet på 2¾ pst. for perioden etter 1970. For perioden 1970–2006 kan om lag 2½ prosentpoeng av veksten føres tilbake til vekst i arbeidsproduktiviteten, mens ¼ prosentpoeng skyldes økt arbeidsinnsats, jf. figur 2.7A.

Produktivitetsveksten var høy i årene 2004–2006. Foreløpige nasjonalregnskapstall tyder imidlertid på en avdemping i produktivitetsveksten den siste tiden, slik en ofte ser når økonomien nærmer seg en konjunkturtopp. For fireårsperioden 2004–2007 anslås derfor den gjennomsnittlige veksten i arbeidsproduktiviteten til rundt 2½ pst. pr. år, dvs. om lag som det historiske gjennomsnittet. Den unormalt sterke veksten i økonomien er dermed gjort mulig av en økning i arbeidsinnsatsen (målt i timeverk) på om lag 2 pst. pr. år. Nesten hele økningen i arbeidsinnsats kan føres tilbake til en vekst i antall sysselsatte personer på om lag 185 000 personer gjennom perioden. Anslagsvis 20 pst. av denne økningen kan tilskrives økt innvandring (både kortsiktig arbeidsinnvandring og annen innvandring). Det knytter seg usikkerhet til slike anslag.

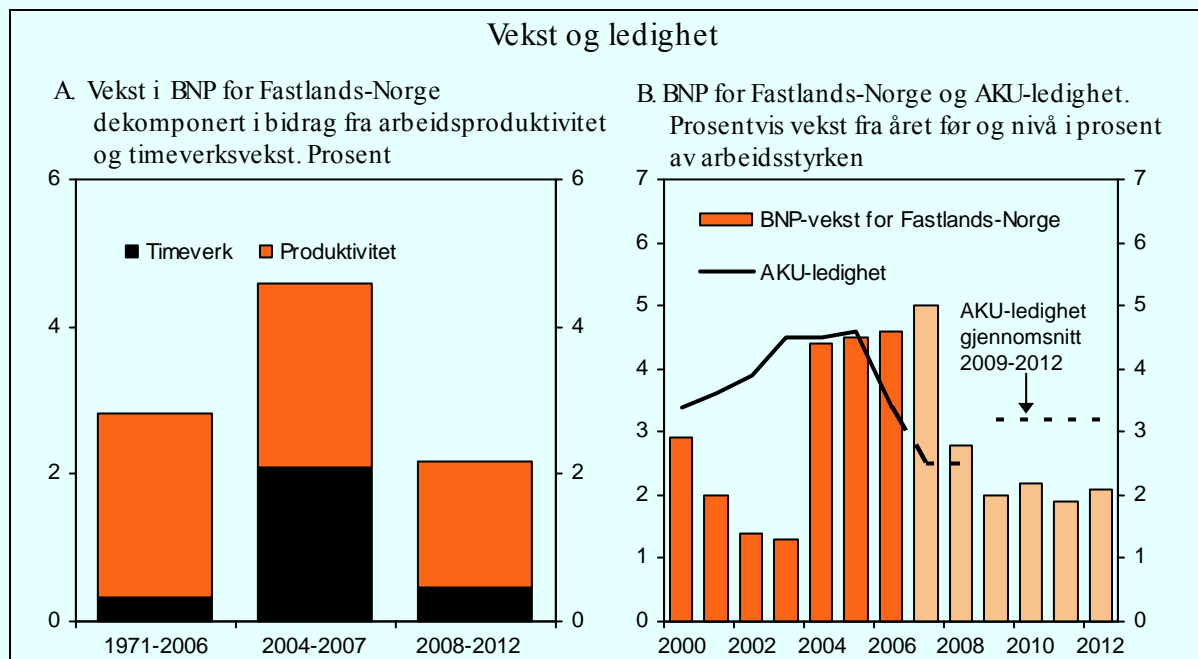
Vi har nå en historisk sett både svært høy yrkesdeltakelse og lav arbeidsledighet. Det trekker i retning av at rommet for vekst i timeverkene utover det som følger av den underliggende veksten i arbeidsstyrken på om lag ½ pst.

pr. år, er begrenset. Videre kan konjunktursituasjonen tilsi en moderat produktivitsvekst de nærmeste årene. Med en gjennomsnittlig produktivitsvekst i fastlandsøkonomien på i størrelsesorden 1¾–2 pst. kan veksten i produksjonskapasiteten i Fastlands-Norge i årene fram mot 2012 anslås til 2¼–2½ pst. pr. år.

Avdempingen i veksten i fastlandsøkonomien fra 2007 til 2008 anslås å fortsette i perioden 2009–2012. Det ventes videre nedgang i veksten i privat konsum og i fastlandsinvesteringene, noe som bl.a. må ses i sammenheng med at pengemarkedsrentene anslås å stige mot utgangen av neste år. Videre ventes det nedgang i oljeinvesteringene gjennom perioden 2009–2012 sett under ett.

I tillegg til disse forholdene vil veksten i norsk økonomi avhenge av etterspørselsimpulsene fra budsjettpolitikken. I anslagene som gjengis her, er det teknisk lagt til grunn om lag samme impuls fra budsjettpolitikken i årene framover som anslått for 2008.

Med disse forutsetningene kan veksten i fastlandsøkonomien i årene 2009–2012 bli noe lavere enn trendveksten. Dette vil dempe presset på arbeidskraftressursene, og ledigheten vil kunne stige litt i årene framover. Ledigheten holder seg likevel klart under gjennomsnittet for de siste 25 årene. Det knytter seg betydelig usikkerhet til denne typen framskrivninger, jf. drøftingene i avnitt 2.7.



Figur 2.7 Utviklingen på mellomlang sikt

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

energivarer (KPI-JAE). Det ser nå ut til at energiprisene vil trekke konsumprisveksten ned med 1 prosentpoeng i inneværende år, for deretter å trekke prisveksten opp igjen neste år. KPI anslås å øke med ½ pst. i 2007 og 2½ pst. i 2008. Veksten i KPI-JAE anslås å ta seg opp fra 1½ pst. i år til 2 pst. neste år. Forventningene om sterkere oppgang i KPI-JAE neste år må bl.a. ses i sammenheng med at veksten i lønnskostnadene har økt.

Lønns- og prisanslagene i denne meldingen innebærer sterk reallønnsutvikling både i år og neste år. I 2007 og 2008 innebærer anslagene en reallønnsvekst på hhv. 4½ og 2½ pst. Anslaget for 2007 innebærer den høyeste reallønnsveksten på over 30 år.

Anslagene i denne meldingen viser avtakende vekst i norsk økonomi i 2008, etter vel fire år med svært sterk oppgang. Både renteøkningene gjennom de siste årene og lite ledig produksjonskapasitet trekker i retning av at veksten vil kunne bli moderat i noen år. I boks 2.3 presenteres framskrivninger for norsk økonomi for perioden 2009–2012. Erfaringsmessig knytter det seg stor usikkerhet til slike framskrivninger. Noen viktige usikkerhetsfaktorer er nærmere omtalt i avsnitt 2.7.

2.2 Internasjonal økonomi

Verdensøkonomien har de siste årene vokst sterkt, noe som særlig skyldes den meget sterke veksten i framvoksende økonomier som Kina og India. For verdensøkonomien samlet legges det til grunn en moderat avdemping av BNP-veksten framover, fra 5½ pst. i fjor til om lag 5 pst. i år og neste år. Utviklingen i det amerikanske boligmarkedet og den siste tids uro i internasjonale finansmarkeder, har imidlertid økt nedsiderisikoen knyttet til det videre forløpet for verdensøkonomien.

Veksten hos *Norges viktigste handelspartnere* har avtatt litt det siste halvåret. Dette må bl.a. ses i sammenheng med høyere renter i flere land og lavere vekst i USA. Veksten er imidlertid fortsatt på et høyt nivå sett i et historisk perspektiv, og den ventes å holde seg godt oppe framover. I denne meldingen legges det til grunn en BNP-vekst hos Norges viktigste handelspartnere på 3¼ pst. i år og om lag 3 pst. neste år. Anslaget for 2007 er uendret siden Revidert nasjonalbudsjett. Usikkerheten knyttet til de internasjonale anslagene er imidlertid stor, jf. avsnitt 2.2.3.

Samlet *konsumprisvekst* hos handelspartnerne har tiltatt noe de siste månedene på grunn av økt vekst i prisene på energi, mat og råvarer. Prisveksten på andre varer er imidlertid moderat, jf. boks

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

	Årlig gj.snitt 2003–2005	2006	2007	2008
<i>Bruttonasjonalprodukt:</i>				
Handelspartnerne ¹	2,5	3,7	3,2	2,9
Euroområdet	1,4	2,8	2,5	2,3
USA	3,1	2,9	1,8	2,4
Japan	2,0	2,2	2,3	2,0
<i>Konsumpriser:</i>				
Handelspartnerne ¹	1,7	1,9	2,0	2,0
Euroområdet	2,2	2,2	2,0	1,9
USA	2,8	3,2	2,7	2,5
Japan	-0,2	0,2	-0,1	0,5
<i>Arbeidsledighet²:</i>				
Handelspartnerne ¹	6,9	6,2	5,7	5,5
Euroområdet	8,7	7,8	7,0	6,7
USA	5,5	4,6	4,7	4,9
Japan	4,8	4,1	3,9	3,8

¹ Norges 25 viktigste handelspartnere basert på konkurranseevnevekter fra OECD.

² I prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: OECD, IMF og Finansdepartementet.

2.4. I USA har underliggende prisvekst avtatt den siste tiden, og prisveksten i euroområdet har det siste året ligget i underkant av 2 pst. Også i de nordiske landene er prisveksten på et moderat nivå. Alt i alt legges det til grunn en konsumprisvekst hos Norges handelspartnere på 2 pst. både i år og neste år.

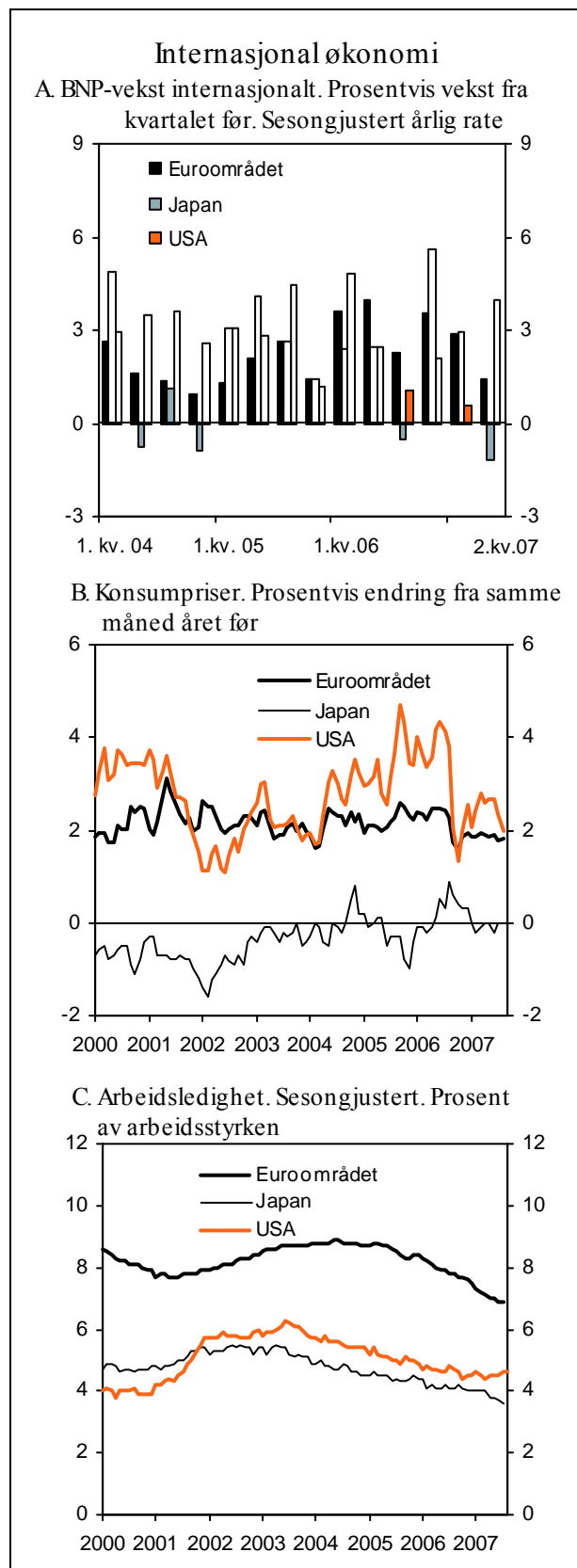
Den økonomiske oppgangen har bidratt til en betydelig bedring i *arbeidsmarkedet* i en rekke land, særlig i Europa. Hos Norges handelspartnere sett under ett falt arbeidsledigheten fra 6¾ pst. i 2005 til 6¼ pst. i fjor. Fortsatt sterk vekst ventes å bidra til at arbeidsledigheten avtar ytterligere, til 5¾ pst. i år og 5½ pst. neste år. I flere land rapporteres det nå om mangel på arbeidskraft i enkelte sektorer og tiltakende lønnsvekst.

De kortsiktige rentene internasjonalt har gjennomgående økt det siste halvåret, jf. figur 2.9. Den europeiske sentralbanken har siden mai hevet renten med ¼ prosentpoeng til 4 pst. Også i Storbritannia og Sverige har sentralbankene hevet styringsrenten det siste halvåret, til henholdsvis 5¾ pst. og 3¾ pst. Sentralbanken i USA holdt styringsrenten uendret på 5¼ pst. fra i fjor sommer til september i år. På rentemøtet 18. september satte banken ned renten med ½ prosentpoeng, til 4¾ pst. Den japanske sentralbanken hevet styringsrenten fra ¼ til ½ pst. i februar i år. Siden august har flere av sentralbankene tilført ekstra likviditet til banksystemet for å sikre bankenes tilgang på likviditet og stabilisere de kortsiktige pengemarkedsrentene etter uroen i kredittmarkedene.

De langsiktige rentene har vært historisk lave de siste årene, noe som har støttet opp under den økonomiske veksten. I første halvår bidro imidlertid økte styringsrenter til en viss oppgang også i de langsiktige rentene internasjonalt. Under den siste tidens uro i finansmarkedene har imidlertid rentene falt noe tilbake igjen.

I *valutemarkedet* har amerikanske dollar svekket seg ytterligere mot euro i år, jf. figur 2.9. Dollarsvekkelsen reflekterer avtakende renteforskjell mellom USA og euroområdet og det høye amerikanske underskuddet i utenrikshandelen. Siden nyttår har amerikanske dollar svekket seg med nær 7 pst. mot euro og 3 pst. mot japanske yen.

Aksjemarkedene har vært preget av betydelige bevegelser siden slutten av juli. Dette skyldes i hovedsak frykt for utviklingen i det amerikanske lånemarkedet etter tapene på såkalte «sub-prime lån», jf. avsnitt 2.6. S&Ps Global 1200, som er en samleindeks for børsutviklingen i USA, Canada, Australia, Europa, Asia og Latin-Amerika, steg i første halvår med 8,4 pst. Etter dette falt først indek-



Figur 2.8 Internasjonal økonomi

Kilde: Reuters EcoWin.

Boks 2.4 Globalisering og inflasjon

Siden årtusenskiftet har konsumprisveksten i de tradisjonelle industrilandene gjennomgående vært lav. Integrasjonen av Kina, India og andre store utviklingsland i verdensøkonomien kan forklare noe av denne utviklingen. De siste årene har produksjonen av en rekke varer og tjenester blitt mer internasjonal, og handelen mellom industriland og framvoksende økonomier har økt markert. Dette har påvirket prisveksten i OECD-landene på flere måter:

- Økt import fra lavkostland som Kina og India har bidratt til en markert nedgang i prisveksten på importerte varer og tjenester. Denne utviklingen er spesielt tydelig for klær, sko og elektronikk.
- Økt konkurranse fra lavkostland har ført til at bedrifter i industriland har mindre spillerom for prisøkninger.

- Sterk inntektsvekst i framvoksende økonomier har gitt økt etterspørsel etter energi og andre råvarer, og bidratt til økt prisvekst på disse varene.

Ifølge OECD har globaliseringen gjennom disse kanalene bidratt til lavere prisvekst i OECD-landene. Usikre beregninger utført av organisasjonen indikerer et negativt bidrag på opp mot ¼ prosentpoeng hvert år siden 2000. Disse beregningene tar imidlertid ikke fullt ut hensyn til virkningen av globalisering gjennom nasjonale kostnader.

Selv om globaliseringen har hatt klar virkning på inflasjonen de siste årene, er globaliseringen ikke den eneste grunnen til at prisveksten i industriland har avtatt. Økt tiltro til sentralbankenes inflasjonsmål og teknologisk framgang er andre faktorer som trolig har bidratt til lavere prisvekst.

sen noe, men har siden steget igjen, slik at nivået 21. september var 9 pst. høyere enn ved årsskiftet.

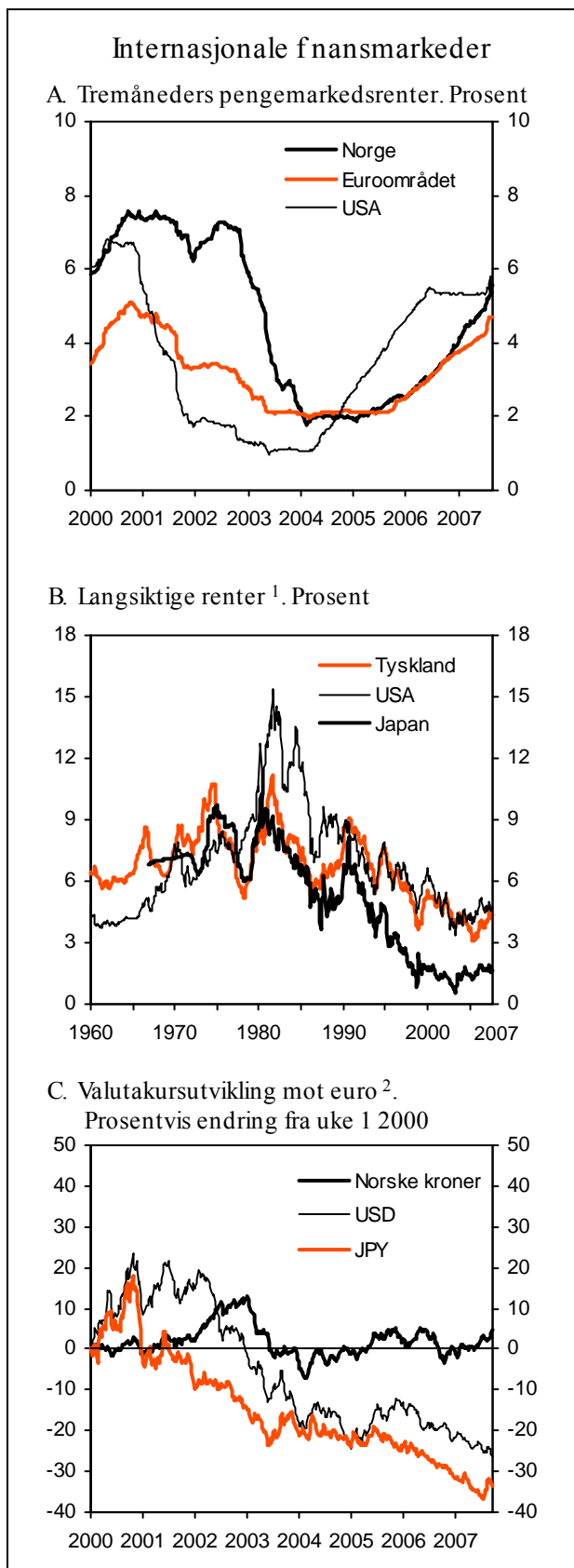
2.2.1 Nærmere om utviklingen i de tradisjonelle industrilandene

I USA har den økonomiske veksten avtatt det siste året. Det er særlig utviklingen i boligmarkedet som har bidratt til å dempe veksten. Etter en tiårsperiode med betydelig vekst i boliginvesteringer og boligpriser har trenden nå snudd. Boliginvesteringene har falt kraftig, omsetningstiden for brukte boliger har steget markert, og flere indekser viser at boligprisene nå faller. Den svake utviklingen i boligmarkedet har bidratt til å dempe veksten i privat konsum. Sysselsettingen har lenge vokst relativt sterkt, men ferske tall tyder på at sysselsettingen nå flater ut. På den annen side har utenriksøkonomien gitt et positivt bidrag til veksten den siste tiden, bl.a. kan svekkelsen av dollaren ha bidratt til økt etterspørsel etter amerikanske varer. Stemningsindikatorer signaliserer likevel moderat vekst i amerikansk økonomi framover. I denne meldingen legges det til grunn en BNP-vekst i USA på 1¼ pst. i år og 2½ pst. neste år. Konjunkturavmatningen har trukket den underliggende konsumprisveksten ned den siste tiden, og det ventes

at samlet KPI-vekst avtar fra 3¼ pst. i fjor til 2¾ pst. i år og 2½ pst. neste år.

Etter flere år med svak økonomisk utvikling tok veksten i *euroområdet* seg markert opp i fjor. BNP økte med 2¾ pst., og veksten har fortsatt i år. I en tidlig fase var oppgangen i hovedsak drevet av sterk vekst i investeringer og eksport. Etter hvert har også husholdningenes etterspørsel tatt seg opp. Oppsvinget har ført til høy sysselsettingsvekst, og arbeidsledigheten er nå på sitt laveste nivå på 15 år. Lav lønnsvekst har imidlertid bidratt til å dempe veksten i privat konsum. Framover ventes lønnsveksten å ta seg opp, noe som kan bidra til sterkere konsumvekst. På den annen side ventes høyere rente, sterkere eurokurs og svakere etterspørsel fra utlandet å dempe veksten i investeringer og eksport. Samlet sett legges det til grunn en BNP-vekst i euroområdet på 2½ pst. i år og 2¼ pst. neste år. Noe lavere oljepris og en sterkere euro ventes å bidra til at konsumprisveksten avtar fra 2¼ pst. i fjor til om lag 2 pst. i år og neste år.

I Tyskland tok BNP-veksten seg betydelig opp i fjor, til 2¾ pst. Veksten har avtatt igjen i første halvår i år, noe som trolig langt på vei kan tilskrives momsøkningen fra årsskiftet. Det ventes fortsatt solid oppgang i Tyskland, med en anslått BNP-vekst på hhv. 2½ pst. og 2¼ pst. i år og neste år. I Frankrike økte BNP med 2¼ pst. i 2006 etter en vekst på 1¼ pst. i 2005. Utviklingen hittil i år har



Figur 2.9 Internasjonale finansmarkeder

¹ Effektive renter ved utgangen av hver måned på tiårs statsobligasjoner

² En stigende kurve angir styrket valuta overfor euro

Kilder: Norges Bank og Reuters EcoWin.

imidlertid vært svakere enn ventet. Arbeidsledigheten er fortsatt høy bl.a. som følge av strukturproblemer i arbeidsmarkedet. Vekst i investeringer og privat konsum ventes å bidra til at BNP øker med om lag 2 pst. både i år og neste år. I flere av de øvrige eurolandene, bl.a. i Spania, Irland, Hellas og Finland, har oppgangen vært meget sterk det siste året. Det ventes avtakende, men fortsatt solid vekst i disse landene framover.

I *Japan* fortsatte den moderate oppgangen i 1. kvartal i år. Veksten avtok imidlertid markert i 2. kvartal. Det er i hovedsak eksport og bedriftsinvesteringer som har bidratt til oppsvinget de siste årene. Inntjeningen i bedriftene er høy. Økt aktivitet har også ført til en klar bedring i arbeidsmarkedet. Husholdningenes etterspørsel fortsetter likevel å utvikle seg svakt som følge av lav lønnsvekst. Stemningsindikatorer tyder på at veksten i Japan vil holde seg noe over trend også framover, og det anslås en BNP-vekst på $2\frac{1}{4}$ pst. i år og 2 pst. neste år. Oppsvinget i Japans økonomi har ikke bidratt til nevneverdig oppgang i prisene, og flere mål på prisveksten kan tyde på at perioden med deflasjon ennå ikke er over.

I *Storbritannia* økte BNP med $2\frac{3}{4}$ pst. i fjor. Oppgangen har fortsatt så langt i år, til tross for Bank of Englands renteøkninger. Innenlandsk etterspørsel har vært den viktigste drivkraften. Høy lønnsomhet og optimisme i næringslivet har bidratt til sterk vekst i bedriftsinvesteringene. Privat forbruk har også tatt seg opp som følge av den positive utviklingen i arbeidsmarkedet og sterk vekst i boligprisene. Framover ventes privat forbruk å overta som den viktigste drivkraften, mens veksten i bedriftsinvesteringene ventes å avta. I denne meldingen er det lagt til grunn en BNP-vekst i Storbritannia på $2\frac{3}{4}$ pst. i år og $2\frac{1}{4}$ pst. neste år. Konsumprisveksten økte betydelig i begynnelsen av året og lå noen måneder klart over sentralbankens inflasjonsmål. Dette skyldtes til en viss grad forhold av midlertidig karakter, og prisveksten har dempet seg den siste tiden.

I *Sverige* økte BNP med $4\frac{1}{2}$ pst. i fjor, i hovedsak som følge av sterk eksport- og investeringsvekst. Sysselsettingen har økt kraftig, og arbeidsledigheten har falt markert. Dette har bidratt til en solid økning i husholdningenes disponible inntekt. Framover ventes derfor sterk vekst i privat forbruk. På den annen side vil avdempingen internasjonalt redusere eksportveksten, samtidig som investeringsveksten ventes å avta. Det legges til grunn at BNP-veksten avtar til $3\frac{1}{2}$ pst. i år og om lag 3 pst. neste år. Prisveksten er fortsatt lav, i hovedsak som følge av sterk produktivitsvekst og lav importert inflasjon. Fortsatt vekst over trend

Tabell 2.3 Bruttonasjonalprodukt i utvalgte grupper av land. Prosentvis endring fra året før¹

	2005	2006	2007	2008
Verden	4,8	5,4	4,9	4,9
Industriland.	2,5	2,9	2,4	2,5
Framvoksende økonomier	7,5	8,1	7,5	7,1
Herav:				
Framvoksende økonomier i Asia	9,2	9,7	8,8	8,4
Latin-Amerika.	4,6	5,5	4,9	4,2
Afrika sør for Sahara	6,0	5,7	6,8	6,1

¹ Veid sammen ved kjøpekraftpariteter.

Kilde: IMF og Finansdepartementet.

bidrar til at prisveksten kan ta seg opp fra 1½ pst. i fjor til 1¾ pst. i år og 2 pst. neste år.

I *Danmark* økte BNP med 3½ pst. i fjor. Både privat forbruk, investeringer og eksport økte markert. Sysselsettingen har steget betydelig og arbeidsledigheten er nå på et lavt nivå. De siste kvartalene har imidlertid veksten avtatt som følge av at renteøkninger, og avkjølingen av boligmarkedet har dempet husholdningenes etterspørsel. Det anslås en BNP-vekst på 2 pst. i år og 1½ pst. neste år. Konsumprisveksten anslås å tilta noe framover.

2.2.2 Nærmere om utviklingen i framvoksende økonomier

BNP-veksten i framvoksende økonomier og utviklingsland har tatt seg markert opp det siste tiåret, og den er nå betydelig høyere enn i de tradisjonelle industrilandene, jf. tabell 2.3. Veksten i inntekt pr. innbygger har vært meget høy i framvoksende økonomier de siste årene, og levestandarden er også bedret i en rekke utviklingsland. Det har ført til noe lavere inntektsforskjeller mellom land og til at færre lever i ekstrem fattigdom. I mange land synes imidlertid inntektsforskjellene innenlands å ha økt de siste årene, bl.a. fordi etterspørselen etter og dermed også lønnen til faglært og utdannet arbeidskraft har økt.

I *Kina* økte BNP med hele 11 pst. i fjor. Veksten har fortsatt i samme takt i første halvår i år, med tosifrede vekstrater i både industriproduksjon, investeringer og detaljhandel. Veksten i Kina er særlig drevet av sterk oppgang i investeringer og eksport. Konsumprisveksten har tiltatt markert de siste månedene, i hovedsak som følge av meget høy prisvekst på matvarer. Kinesiske myndigheter har innført en rekke tiltak for å redusere risikoen for overoppheting av økonomien. Blant annet har sentralbanken hevet innskudds- og utlånsrentene

og økt bankenes reservekrav. Tiltakene synes imidlertid så langt å ha hatt begrenset virkning. Det er lagt til grunn en BNP-vekst på 11 pst. i år og 10 pst. neste år.

I *India* var BNP-veksten 9¾ pst. i fjor, og den ventes å holde seg høy også framover. Drivkreftene er sterk innenlandsk etterspørsel og betydelig tjenesteeksport. Den høye veksttakten har ført til at India nå er den tredje største økonomien i verden (etter USA og Kina) målt ved kjøpekraftparitet. De siste årene har BNP pr. innbygger vokst med om lag 7½ pst. pr. år, en vekstrate som vil doble levestandarden på ti år. Det er imidlertid store forskjeller i utviklingen mellom de ulike delene av økonomien. I landbruket, der 50 pst. av befolkningen er sysselsatt, er veksten betydelig lavere enn i andre deler av økonomien. Det er også store forskjeller i inntekt mellom ulike delstater.

Russisk økonomi har vokst med 6–7 pst. pr. år de siste tre årene. Høye oljeinntekter har styrket offentlige finanser og bidratt til sterk vekst i husholdningenes disponible inntekter. Privat konsum har vært den viktigste drivkraften i den økonomiske oppgangen. Det siste året har også veksten i realinvesteringene vært sterk. Det ventes en BNP-vekst på omkring 6 pst. også i år og neste år.

I *de nye EU-landene* økte BNP markert i fjor. Veksten var særlig sterk i Estland og Latvia med tosifrede vekstrater, men også Polen, Tsjekkia, Slovakia og Litauen vokste klart raskere enn gamle industriland, med en BNP-vekst på 6–8 pst. Eksporten har vært den viktigste kilden til vekst i disse landene, godt hjulpet av oppsvinget i euroområdet. Arbeidsmarkedet er i klar bedring, og både næringslivet og husholdningene ser optimistisk på framtiden. Også i Romania og Bulgaria, som ble medlemmer av EU fra 1. januar i år, har veksten vært sterk det siste året. Den positive utviklingen i regionen ventes å fortsette. Etter utvidelsen i 2004

Boks 2.5 Arbeidsmigrasjon i EU etter utvidelsen i 2004

Det er ikke bare Norge som har opplevd en kraftig økning i arbeidsinnvandringen etter EU-utvidelsen i 2004¹. Ifølge Europakommisjonen har migrasjonen fra øst også økt kraftig til mottakerland som Spania, Tyskland, Storbritannia og Italia. I hvert av disse landene var det i 2006 bosatt over 300 000 personer i alderen 15–64 år fra de nye medlemslandene. I Spania var tallet nærmere 550 000, trolig to til tre ganger så mange som før EU-utvidelsen. I tillegg kommer innvandrere som arbeider i et land uten å bosette seg der. Til sammen var over 80 pst. av innvandrerne bosatt i disse fire store landene.

I de fleste av de større landene utgjør innvandringen en liten del av arbeidsmarkedet. Unntakene er Spania, der 1,8 pst. av den voksne befolkningen i 2006 kom fra et av de nye EU-landene, og Irland der 2,2 pst. av den voksne befolkningen kom fra de samme landene. Tilsvarende tall for Norge er 0,5 pst., jf. figur 2.10.

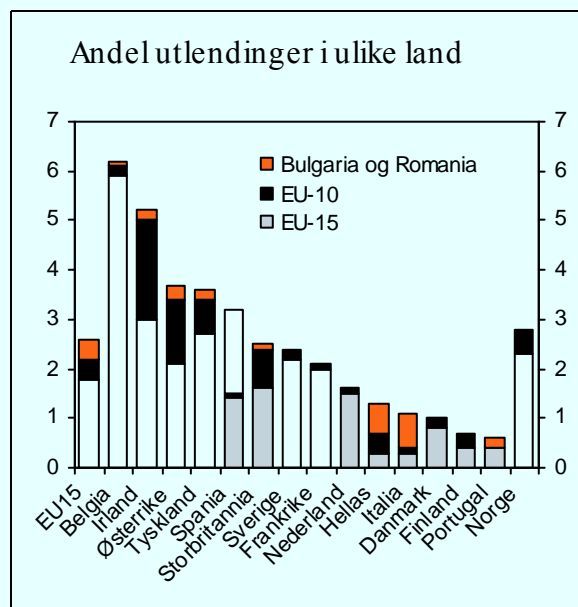
Det er ingen klare fellestrekk blant mottakerlandene. Mens Storbritannia og Irland åpnet grensene for innvandring, beholdt Tyskland og Østerrike begrensninger i form av overgangsordninger. Tyskland og Østerrike er til gjengjeld geografisk nærmere mange av de nye EU-landene. Noen av landene har hatt rask økonomisk vekst og fallende arbeidsledighet i perioden etter 2004, noe som kan ha gjort det enklere for innvandrere å komme inn på arbeidsmarkedet.

Det synes å være systematiske forskjeller i hvilke land migrantene drar til. Mens innvandrerne til Sør-Europa hovedsakelig kom fra Romania og Bulgaria, kom innvandrerne til Nord-Europa i hovedsak fra landene som ble medlemmer i 2004 (EU10), og først og fremst fra Polen og Baltikum. Dette henger trolig sammen med både geografi, språk, kultur og næringsstruktur.

Blant de nye EU-landene har det vært størst utvandring fra Romania og Bulgaria, de baltiske landene og Polen, mens utvandringen fra de sentraleuropeiske landene har vært mindre.

I land hvor innvandringen har vært høy, har den bidratt til å dempe lønns- og kostnadsveksten. I noen land har trolig innvandringen også bidratt til økt sysselsetting og lavere arbeidsledighet i den innenlandske befolkningen.

I de aller fleste gamle EU-landene (EU15) er innvandringen fra de nye medlemslandene mindre enn innvandringen fra andre EU-land, og mye mindre enn innvandringen fra land utenfor EU. Europakommisjonen konkluderer med at arbeidsmigrasjonen innad i EU fortsatt er relativt begrenset.



Figur 2.10 Utlendinger som andel av den innenlandske voksne befolkning etter statsborgerskap, 2006¹. Prosent

¹ Tall for innvandring fra Bulgaria og Romania til Danmark og Finland mangler.

Kilder: Europakommisjonen. Statistisk Sentralbyrå for Norge

¹ Estland, Latvia, Litauen, Polen, Tsjekia, Slovakia, Ungarn, Slovenia, Kypros og Malta (EU10) ble EU-medlemmer 1. mai 2004, Bulgaria og Romania 1. januar 2007.

har det vært en betydelig økning i arbeidsmigrasjonen fra de nye EU-landene til EU-15, jf. boks 2.5.

I *Afrika sør for Sahara* fortsatte den positive økonomiske utviklingen i fjor. BNP for regionen har samlet sett økt med nær 6 pst. hvert år de siste tre årene, og BNP pr. innbygger med om lag 3–4 pst. Veksten er sterk både i oljeproduiserende land og i oljeimporterende land. Flere forhold bidrar til vekstoppgangen, bl.a. utviklingen internasjonalt, produktivitetstjenester, høy vekst i råvarepriser og god tilgang på kapital. Det er for tidlig å si om den høye veksten de siste årene har ført til en betydelig fattigdomsreduksjon, men styresmaktene bruker nå mer penger på å redusere fattigdom og tilby grunnleggende offentlige tjenester. BNP-veksten ventes å fortsette på om lag samme nivå i år og neste år.

For *Latin Amerika* sett under ett økte BNP med 5½ pst. i fjor. Innenlandsk etterspørsel har tatt seg opp den siste tiden, og dette motvirker effektene fra avmatningen i USA. Selv om det er store forskjeller mellom landene i regionen, er utsiktene framover generelt positive. Det ventes at veksten dempes noe, men at den fortsatt holder seg på et høyt nivå.

2.2.3 Usikkerhet knyttet til utviklingen i internasjonal økonomi

Det er betydelig usikkerhet knyttet til anslagene for internasjonal økonomi. Samlet synes det å være en klar overvekt av nedsiderisiko, spesielt fordi det er usikkert hvor store de realøkonomiske virkningene av *uroen i finansmarkedene* blir. Finansuroen ble utløst av problemer i det amerikanske markedet for boliglån med lav sikkerhet – såkalte subprime-lån, jf. avsnitt 2.6. Dersom uroen vedvarer kan risikoviljen blant aktørene i økonomien reduseres. Dette kan føre til lavere nivå på investeringer og forbruk, og dermed til lavere aktivitet i økonomien. Av andre viktige usikkerhetsmomenter kan det pekes på blant annet:

- Fare for boliprisfall også i andre land, særlig i Storbritannia, Spania og Danmark, der prisstigningen på boliger har vært uvanlig høy. Generelt er det likevel svakere sammenheng mellom endringer i boligpriser og privat konsum i europeiske land enn i USA.
- Virkningen av de tiltak myndighetene i en rekke framvoksende økonomier, bl.a. i Kina og India, har innført for å dempe den sterke veksten.
- USAs underskudd på driftsregnskapet overfor utlandet har økt fra 1 pst. av BNP i første halv-

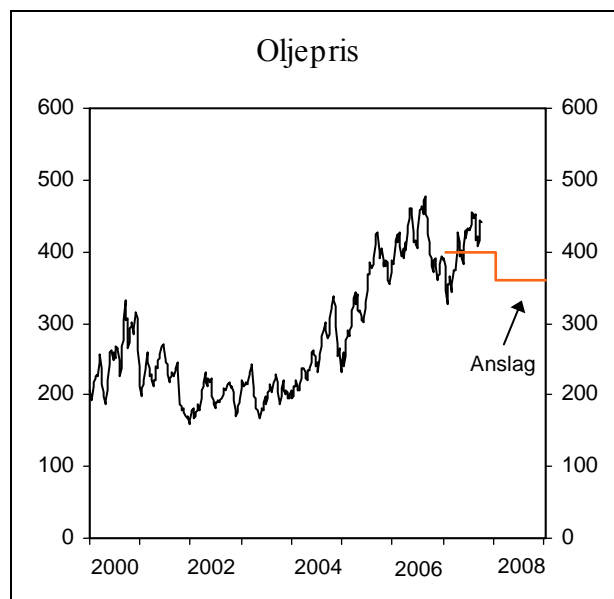
del av 1990-årene til over 6 pst. i 2006. Motposten er betydelige overskudd i andre regioner og land, særlig i framvoksende økonomier i Asia og i oljeeksporterende land. Økningen i det amerikanske underskuddet må først og fremst ses i sammenheng med en langsiktig nedgang i husholdningenes sparing i USA. Så langt er det ingen tegn til at internasjonale investorer vil slutte å finansiere underskuddet. Det siste halve året har også underskuddet vist tegn til å stabilisere seg. Dette reduserer risikoen knyttet til ubalansene.

2.3 Petroleumssektoren

2.3.1 Etterspørsel og tilbud

Tall fra det Internasjonale Energibyrådet (IEA) viser at *etterspørselen* etter petroleum på verdensbasis økte med 1,7 pst. i 2005 og 1,0 pst. i 2006. For 2007 og 2008 anslår IEA at etterspørselsveksten blir på hhv. 1,7 og 2,4 pst. Anslaget fra Energy Information Administration (EIA) ligger noe lavere enn dette. Fortsatt sterk vekst i framvoksende økonomier som Kina er en viktig årsak til at etterspørselsveksten forventes å ta seg opp. Det er usikkert hvilken effekt den siste tidens uroligheter i finansmarkedene vil få på etterspørselen etter olje.

EIA anslår en økning i det globale *tilbudet* av råolje på 0,2 pst. i 2007 og 2,9 pst. i 2008. Det ventes at etterspørselen rettet mot OPEC vil øke til neste år, og således styrke OPECs stilling i markedet.



Figur 2.11 Spotpris på Brent Blend. Kroner pr. fat

Kilder: EcoWin og Finansdepartementet.

OPEC-landene besluttet 11. september å øke sin produksjon med 500 000 fat pr. dag med virkning fra 1. november. OPEC begrunner beslutningen bl.a. med at det amerikanske produktmarkedet er stramt og at det er viktig å ha tilstrekkelig tilbud av olje i vinterhalvåret.

Foreløpige tall fra EIA viser at lagrene av råolje og oljeprodukter i OECD nå ligger nær gjennomsnittlig nivå på denne tiden av året.

2.3.2 Olje- og gasspriser

Oljeprisen har gjennomgående økt siden årsskiftet, fra en pris på om lag 50 USD pr. fat i midten av januar til nærmere 80 USD pr. fat i midten av september. Dette kan bl.a. forklares med en stadig økende etterspørsel i kombinasjon med OPECs produksjonsrestriksjoner, og bare moderat vekst i produksjonen fra land utenfor OPEC. Globalt er det videre begrenset ledig produksjonskapasitet. Den ledige produksjonskapasiteten finnes i hovedsak i Saudi-Arabia. Oljemarkedet er på denne bakgrunnen stramt, og uforutsette driftsavbrudd f.eks. som følge av uroligheter i oljeproduiserende land eller ekstreme værforhold, kan gi store utslag i oljeprisene. Gjennomsnittlig oljepris hittil i år er 67 USD pr. fat, eller om lag 400 kroner.

I terminmarkedet (futuresmarkedet) omsettes det nå olje for levering både i desember 2007 og juni 2008 til om lag 78–79 USD pr. fat, tilsvarende rundt 430–440 kroner pr. fat. Hoveddelen av kontraktene for framtidig levering gjelder for de nærmeste månedene. Volumene som blir omsatt lengre fram i tid, er langt mindre.

Oljeprisutviklingen framover er usikker og påvirkes av mange forhold. Basert på prisene hittil i år og en vurdering av markedet framover, er det i denne meldingen lagt til grunn en oljepris på 400 kroner pr. fat i 2007 og 360 kroner i 2008. Anslaget for 2007 er 30 kroner høyere enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2007. Den historiske utviklingen i oljeprisen målt i kroner samt anslag for 2007 og 2008 er vist i figur 2.11.

Etter 2008 er det lagt til grunn et gradvis fall i oljeprisen til et langsiktig nivå på 230 2008-kroner fra og med 2014, jf. figur 2.12B. Det langsiktige oljeprisanslaget er om lag prisjustert i forhold til anslaget som ble benyttet i Revidert nasjonalbudsjett 2007.

Gassprisen har de seneste årene økt betraktelig. Oppgangen i gassprisen har sammenheng med høyere oljepris og knapphet på gass i Europa. Gassprisene forventes å bli liggende på et høyt nivå i flere år framover. Økt tilbud fra Nord-Vest-Europa fører imidlertid til noe lavere priser enn tid-

ligere forventet. Gassmarkedet preges av bilaterale kontrakter, hvor prisen i hovedsak er knyttet til oljepris gjennom en indeksering med et visst tidsetterslep. Noe av gassen selges også i spotmarkedet i Storbritannia.

Statoil selger i dag over halvparten av all gass fra norsk sokkel. Denne andelen vil øke ytterligere i forbindelse med fusjonen med Norsk Hydros petroleumsvirksomhet. De øvrige volumene selges hovedsakelig av store olje- og gasselskaper til sine søsterselskaper på kontinentet og i Storbritannia.

En mild vinter førte tidligere i år til lave spotpriser i Storbritannia. Redusert europeisk gassetterspørsel i kombinasjon med fulle lagre, bidro til overskuddstilbud av gass og lavere priser også i resten av Europa.

Høye oljepriser har holdt de oljeindekserte gassprisene oppe. Det har derfor i perioder vært betydelig avvik mellom oljeindekserte gasspriser og spotprisen på gass, men over tid forventes det ikke at gjennomsnittlig spotpris vil avvike systematisk fra oljeindekserte priser.

I denne meldingen er det lagt til grunn en gasspris på 183 øre pr. standard kubikkmeter (Sm^3) i 2007 og 176 øre pr. Sm^3 i 2008. Deretter er det lagt til grunn en gradvis reduksjon i gassprisen mot et langsiktig prisnivå på 128 2008-øre pr. Sm^3 . Det er beregningsteknisk lagt til grunn at utviklingen i gassprisene følger av oljeprisanslaget for de nærmeste årene, men med et tidsetterslep på ca. ½ år.

2.3.3 Øvrige anslag

Ifølge Oljedirektoratet (OD) utgjør totale *utvinnbare ressurser* på norsk sokkel om lag 13,1 mrd. standard kubikkmeter oljeekvivalenten (Sm^3 o.e.). Av dette er 35 pst. produsert, mens reserver som er utbygd eller vedtatt utbygd, utgjør 28 pst.

Olje- og energidepartementet anslår at samlet *petroleumsproduksjon* på norsk sokkel vil falle med nesten 5 pst. i 2007 til om lag 237 mill. Sm^3 o.e. Dette er en nedjustering på 2,6 pst. i forhold til anslaget i Revidert nasjonalbudsjett 2007. Hovedårsaken til nedjusteringen er redusert produksjon fra Kvitebjørn som følge av forlengelse av boreprogrammet og reservoarproblemer. Det forventes at produksjonen vil øke de nærmeste årene, jf. figur 2.12A, noe som må ses i sammenheng med forventning om økt produksjon av gass. Når det gjelder olje, antar Olje- og energidepartementet at produksjonstoppen er passert.

Eksporverdien av råolje, naturgass og rørtjener fra norsk sokkel ventes å bli om lag 470 mrd.

Tabell 2.4 Hovedtall for petroleumsvirksomheten

	2006	2007	2008	2011	Virkning av en endring i oljeprisen på 10 kroner i 2008
<i>Forutsetninger:</i>					
Råoljepris, kroner pr. fat	412	400	360	307	
Råoljepris, 2008-kroner pr. fat	430	409	360	290	
Produksjon, mill. Sm ³ o.e	249	237	254	258	
– Råolje og NGL	161	149	146	140	
– Naturgass	88	88	108	118	
<i>Mrd. kroner:</i>					
Eksportverdi ¹	511,4	470,3	460,2	410,8	7,4
Påløpte skatter og avgifter ²	221,8	193,6	174,9	126,1	6,4
Betalte skatter og avgifter ²	217,3	193,7	184,1	135,3	3,2
Netto inntekt SDØE	125,5	111,6	101,9	92,6	2,9
Statens netto kontantstrøm ³	355,4	319,3	301,8	241,4	6,1
<i>Memo:</i>					
Investeringer i oljevirksomheten, mrd. 2004-kroner	88,7	102,0	102,0	99,7	

¹ Råolje, naturgass, NGL og rørtransport.

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

³ Summen av betalte skatter og avgifter, netto innbetalinger fra Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) i petroleumsvirksomheten og betalt aksjeutbytte fra Statoil (StatoilHydro fra og med 2008).

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

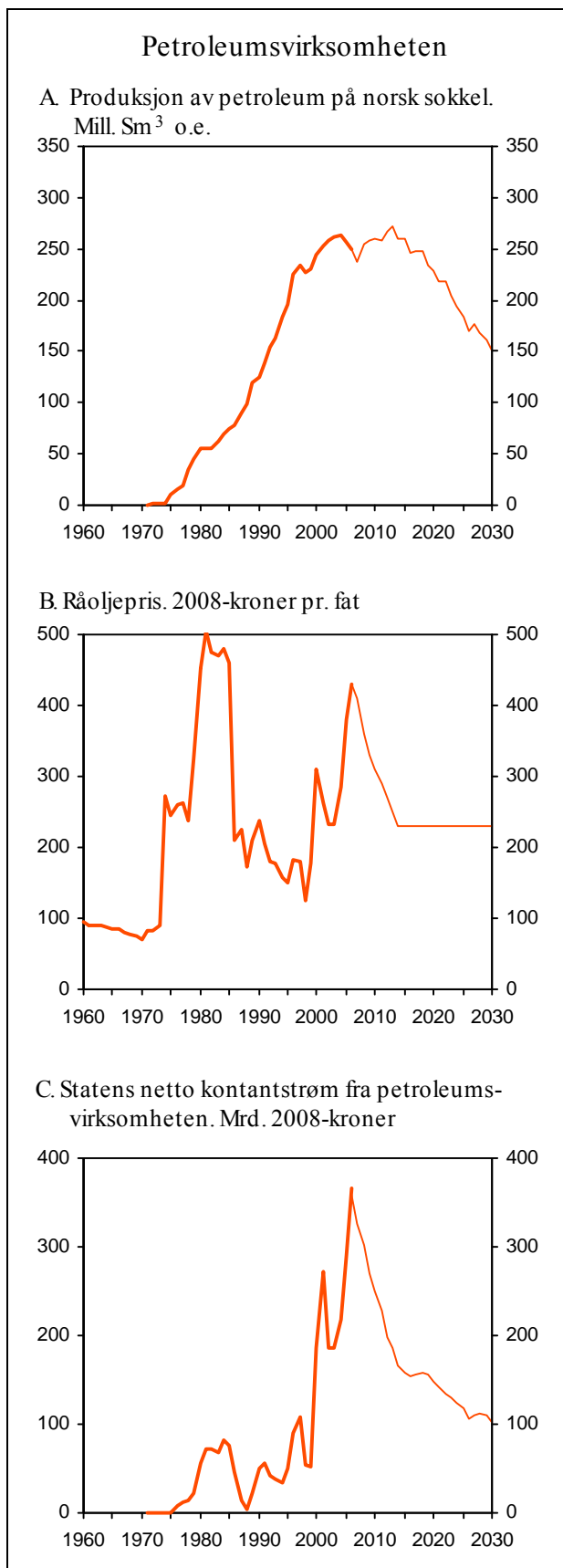
kroner i 2007, mens eksportverdien neste år anslås til 460 mrd. kroner.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås å bli 319 mrd. kroner i 2007, en nedgang på 36 mrd. kroner fra 2006. Anslaget i denne meldingen er 18 mrd. kroner høyere enn i Revidert nasjonalbudsjett 2007. Oppjusteringen skyldes høyere oljeprisforutsetning, som mer enn oppveier for lavere anslag for produksjonen. I 2008 ventes en kontantstrøm på 302 mrd. kroner. I årene deretter legges det til grunn at kontantstrømmen gradvis avtar, jf. figur 2.12C.

Totalformuen i petroleumsvirksomheten, definert som nåverdien av framtidig årlig kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten fra og med 2008, anslås til 3 520 mrd. 2008-kroner. I tråd med tidligere praksis legges det til grunn en realrente på 4 pst. i beregningene. Statens andel av formuen, definert som nåverdien av statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten fra 2008, anslås til 3 210 mrd. 2008-kroner. Den anslåtte formuen gir grunnlag for en permanentinntekt på om lag 141 mrd. 2008-kroner, hvorav statens andel utgjør om lag 129 mrd. 2008-kroner. Beregningene er blant annet basert på de antakelsene om olje- og

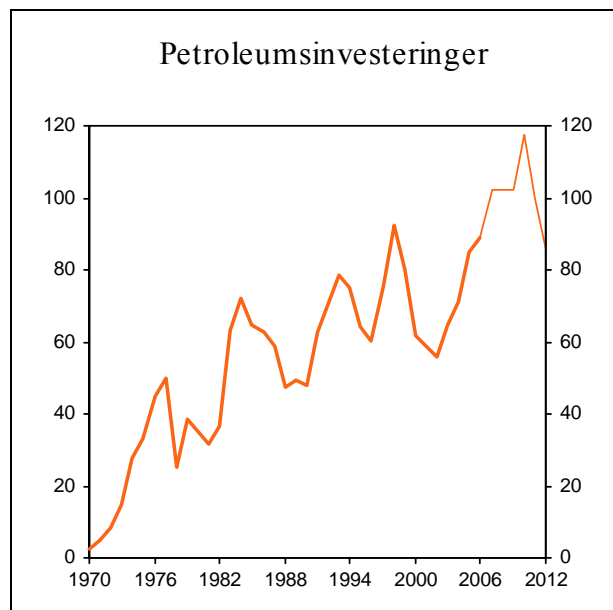
gasspriser og produksjonsutvikling som er lagt til grunn i denne meldingen, og må betraktes som svært usikre. Avkastning av formuen i Statens pensjonsfond – Utland inngår ikke i disse beregningene. Ved utgangen av 2007 anslås den samlede kapitalen i fondet til om lag 2 094 mrd. kroner, noe som gir en forventet realavkastning på om lag 84 mrd. kroner.

Nasjonalregnskapstall fra Statistisk sentralbyrå viser at investeringene i utvinning og rørtransport utgjorde 95,5 mrd. kroner i 2006. Det anslås i denne meldingen at petroleumsinvesteringene vil øke med 15 pst. i 2007, en oppjustering på 10 prosentpoeng siden Revidert nasjonalbudsjett 2007. Oppjusteringen av investeringsanslaget skyldes bl.a. forskyving av prosjekter fra i fjor og økte borekostnader pr. brønn. Anslaget for 2007 understøttes av SSBs investeringstelling for oljeutvinning og rørtransport for 3. kvartal i år, som viser betydelig vekst i investeringene i inneværende år. De neste to årene ventes de årlige investeringene å ligge om lag på 2007-nivået, jf. figur 2.13. Anslagene innebærer at antatte leteinvesteringer i år og årene framover blir liggende på et svært høyt nivå.



Figur 2.12 Petroleumsproduksjon og statens inntekter fra petroleumsvirksomheten

Kilder: Olje- og energidepartementet og Finansdepartementet.



Figur 2.13 Investeringer i petroleumsvirksomheten. Mrd. 2004-kroner

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

2.4 Nærmere om utviklingen i arbeidsmarkedet og tilgangen på arbeidskraft

Sysselsetningsveksten har vært svært høy de siste årene. Den sterke oppgangen har bl.a. et motstykke i at arbeidsstyrken har økt sterkere enn den underliggende befolkningsveksten tilsier. Arbeidsinnvandringen har gått markert opp, samtidig som yrkesdeltakelsen til den norske befolkningen har økt til et svært høyt nivå. Samtidig har arbeidsledigheten falt til det laveste nivået siden slutten av 1980-tallet. Arbeidsmarkedet er stramt, og bedrifter melder i økende grad om problemer med å rekruttere kvalifisert arbeidskraft. Utviklingen framover vil i stor grad avhenge av i hvilken grad det er mulig å mobilisere ytterligere arbeidskraftreserver ved at flere av de som i dag er utenfor arbeidsmarkedet kommer inn i arbeidsstyrken eller gjennom fortsatt høy arbeidsinnvandring.

Siden begynnelsen av 2004 har *arbeidsstyrken* (summen av sysselsatte og arbeidsledige) økt med om lag 120 000 personer. Dette er langt flere enn det som følger av demografiske endringer i den norske befolkningen. Veksten i arbeidstilbudet er fortsatt sterk. I tre månedersperioden mai–juli i år var det 60 000 flere personer i arbeidsstyrken enn i samme periode i fjor.

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

	Nivå 2006	Årlig gj.snitt 1998–2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Etterspørsel etter arbeidskraft:</i>								
Utførte timeverk. Mill.	3 406	0,1	-2,1	1,8	1,3	2,1	3,3	1,5
Gjennomsnittlig arbeidstid, timer pr. år	1 408	-0,9	-1,1	1,3	0,3	-0,9	-0,2	0,5
Sysselsetting, 1000 personer	2 418	1,0	-1,0	0,5	1,0	3,1	3,5	1,0
<i>Tilgang på arbeidskraft:</i>								
Befolkning 16–74 år, 1000 personer ³ .	3 398	0,5	0,7	0,8	0,9	1,2	1,0	1,0
Arbeidsstyrken, 1000 personer ³	2 446	0,8	-0,1	0,3	0,8	1,6	2,7	1,0
<i>Nivå:</i>								
Yrkesfrekvens (15–74 år) ^{1,3}		73,2	72,9	72,6	72,4	72,0	73,2	73,2
Yrkesfrekvens (15–64 år) ^{1,3}		80,5	79,3	79,1	78,9	78,2
AKU-ledige ^{2,3}		3,5	4,5	4,5	4,6	3,4	2,5	2,5
Registrerte arbeidsledige ^{2,4}		2,8	3,9	3,8	3,5	2,6	1,9	1,9

¹ Arbeidsstyrken i pst. av befolkningen i yrkesaktiv alder.

² I prosent av arbeidsstyrken.

³ Brudd i serien i 2006. Isolert sett innebærer bruddet bl.a. en nedgang på omlag 0,8 prosentpoeng i yrkesfrekvensen fom. 2006.

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

Kilder: Statistisk sentralbyrå, NAV og Finansdepartementet.

I 2006 deltok i gjennomsnitt 72 pst. av befolkningen mellom 15 og 74 år i arbeidsstyrken. Dette er historisk sett høyt. Eldre aldersgrupper, som erfaringsmessig har noe lavere yrkesdeltakelse enn gjennomsnittet av befolkningen, har økt sin andel av arbeidsstyrken.

Yrkesdeltakelsen har økt for alle aldersgrupper de siste årene. Det siste året har oppgangen vært særlig sterk blant eldre kvinner og ungdom, jf. figur 2.15B. For kvinner i alt økte yrkesdeltakelsen med 0,8 prosentpoeng fra 2. kvartal i fjor til 2. kvartal i år, mens den for menn økte med 0,3 prosentpoeng i samme periode.

Kvinnens yrkesdeltakelse har økt klart over tid. Hver nye generasjon kvinner har hatt en sterkere tilknytning til arbeidslivet enn den foregående. Dette vil kunne bidra til en økning i arbeidstilbudet også i årene framover, mens aldringen av befolkningen vil trekke i motsatt retning. På kort sikt vil det være krevende å øke yrkesdeltakelsen vesentlig blant de som er bosatt i Norge fra dagens høye nivå, særlig ettersom befolkningen utenfor arbeidsstyrken i dag i større grad enn tidligere består av uføre- og tidligpensjonerte. Regjeringens sysselsettingspolitikk er nærmere omtalt i kapittel 3.6.

Arbeidsinnvandring til Norge fra de nye EØS-landene har økt markert de siste årene, jf. nærmere omtale i boks 2.6. Arbeidsinnvandringen viser foreløpig ikke tegn til å avta, og flere forhold kan bidra

til å holde arbeidsinnvandringen oppe framover. Norge har lang tradisjon for bruk av arbeidskraft fra Øst- og Sentral-Europa, bl.a. som sesongarbeidere i primærnæringene. Den økte innvandringen etter EØS-utvidelsen har trolig bedret kjennskapen til det norske arbeidsmarkedet, og flere norske firmaer har nå etablert seg i Polen bl.a. med sikte på å rekruttere arbeidskraft. Norge har et høyt lønnsnivå sammenliknet med mange andre europeiske land, og regelverket sikrer ordnede arbeidsforhold.

Man kan likevel ikke ta for gitt at arbeidstakere fra de nye EØS-landene vil fortsette å gi et like stort bidrag til veksten i arbeidsstyrken framover. Den økonomiske veksten er høy og arbeidsledigheten fallende både i Polen og i flere andre nye EØS-land. Dette vil kunne bidra til å begrense utstrømmingen av arbeidstakere. Høy økonomisk vekst i flere andre vesteuropeiske land, bl.a. Sverige, Storbritannia og Irland, kan trolig føre til sterkere konkurranse om denne arbeidskraften framover. Arbeidsinnvandring er heller ikke like egnet til å løse kortsiktig mangel på arbeidskraft i alle bransjer.

I denne meldingen er det lagt til grunn en vekst i arbeidsstyrken på 65 000 personer i 2007 og på 25 000 personer i 2008. Både for 2007 og 2008 er anslaget noe høyere enn det den demografiske utviklingen isolert sett skulle tilsi.

Boks 2.6 Arbeidsinnvandring fra de nye EØS-landene

Etter EØS-utvidelsen 1. mai 2004 har det vært en markert økning i arbeidsinnvandringen til Norge, særlig fra Polen. Statistikk fra Utlendingsdirektoratet viser at det ved inngangen til september i år var vel 50 pst. flere gyldige arbeidstillatelser utstedt til arbeidere fra de nye EØS-landene enn på samme tid i fjor, jf. figur 2.14A.

Den kortsiktige arbeidsinnvandringen fanges i varierende grad opp i den tradisjonelle sysselsetningsstatistikken. For å bli fanget opp av Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) må en person være registrert som bosatt i folkeregisteret. AKUs tall for arbeidsstyrke, sysselsetting og ledighet omfatter dermed ikke personer som bare arbeider her i kortere perioder.

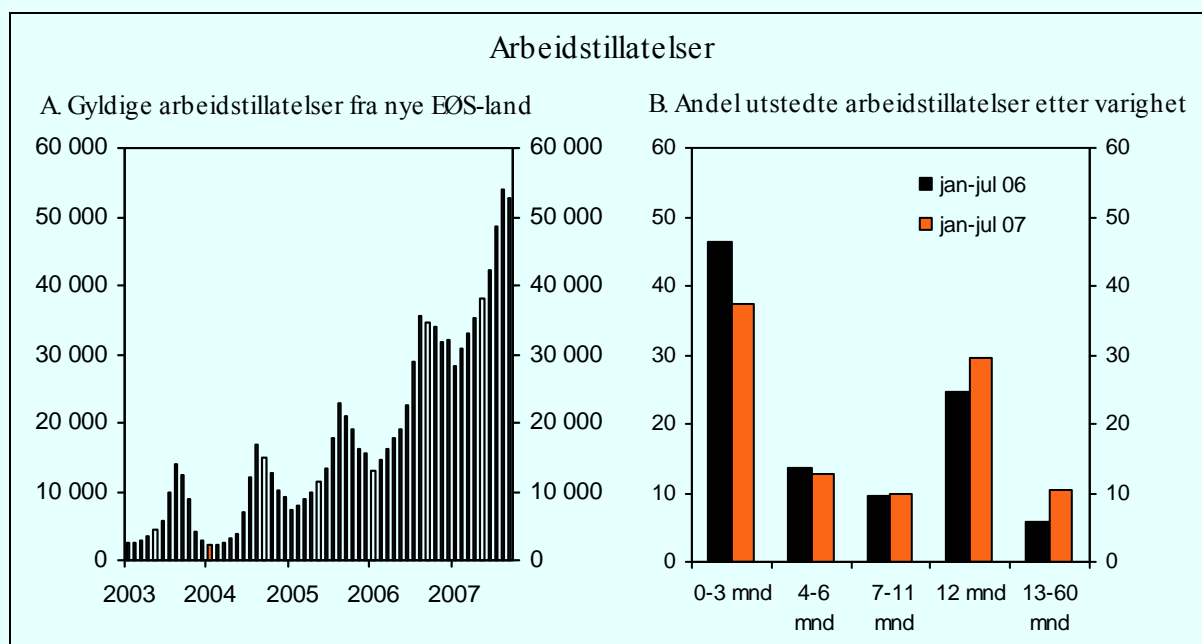
Utenlandsk arbeidskraft på korttidsopphold i Norge skal imidlertid registreres i flere andre offentlige registre, som arbeidstaker/arbeidsgiverregisteret, lønns- og trekkoppgaverregisteret og i registeret til Sentralskattekontoret for utenlandssaker. Det er imidlertid også usikkert i hvilken grad disse registrene fanger opp kortsiktig arbeidsinnvandring.

I nasjonalregnskapet har Statistisk sentralbyrå koplet sammen data fra ulike registre for bedre

å fange opp lønnstakere som ikke er registrert bosatt i Norge. Ifølge nasjonalregnskapet var det som gjennomsnitt over året 47 000 personer på korttidsopphold i Norge i 2006, svarende til 1,9 pst. av den samlede sysselsettingen. En betydelig andel av disse var fra de nye EØS-landene. Videre ble det anslått at innvandring (både personer på korttidsopphold og annen innvandring) sto for 15–25 pst. av den samlede veksten i sysselsettingen fra 2005 til 2006.

Nasjonalregnskapet regner imidlertid ikke personer som arbeider i Norge, men som er ansatt i utenlandske selskaper, som sysselsatte. Verdien av deres arbeidsinnsats regnes som import av tjenester. Det er grunn til å tro at også denne gruppen har vist en klar vekst det siste året.

Stadig flere av de utstedte arbeidstillatelsene er fornyelser, samtidig som tillatelsenes gjennomsnittlige varighet øker, jf. figur 2.14B. Videre blir det utstedt stadig flere familieinnvandringstillatelser. Begge forhold tyder på at en del av denne arbeidskraften er i ferd med å etablere seg på mer varig basis i det norske arbeidsmarkedet.



Figur 2.14 Arbeidstillatelser

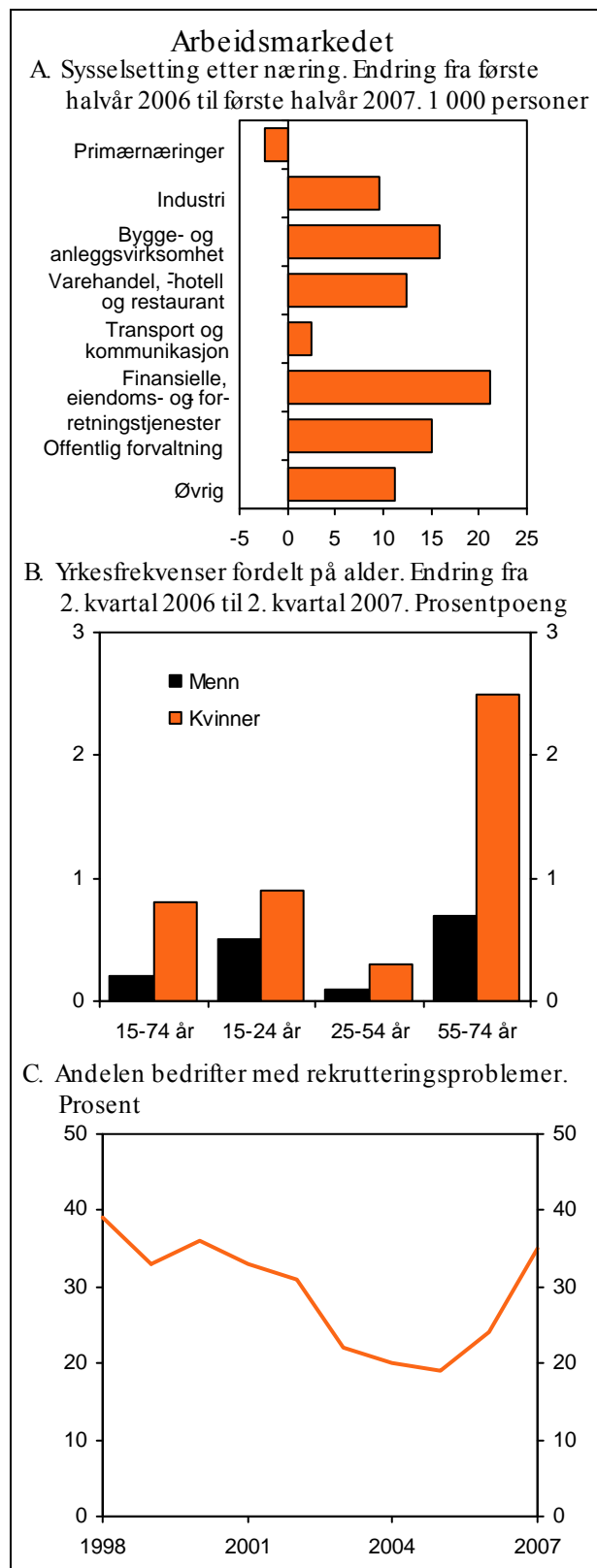
Kilde: Utlendingsdirektoratet.

Sysselsettingen øker sterkt. Ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall økte sysselsettingen med 72 000 personer fra 2005 til 2006. Dette er den sterkeste årsveksten som er registrert noen gang. Veksten har holdt seg sterk inn i 2007. Ifølge sesongjusterte tall fra AKU var det i tremånedersperioden mai-juli i år sysselsatt hele 84 000 flere personer enn i samme periode ett år tidligere.

Sysselsettingen har økt i de fleste delene av landet. Oppgangen har vært særlig sterk på det sentrale Østlandet og på Vestlandet. Det har videre vært sterk vekst i sysselsettingen i alle store næringer det siste året, med unntak av i primærnæringene. Fra første halvår i fjor til første halvår i år har sysselsetningsveksten vært særlig sterk innen bygge- og anleggsnæringen, i varehandelen og innen forretningsmessig tjenesteyting. Det har også vært markert økning innen helse- og sosialtjenester. Kortsiktig arbeidsinnvandring fra de nye EØS-landene har trolig bidratt vesentlig til veksten i sysselsettingen, særlig i bygge- og anleggsnæringen. Arbeidsinnvandringen har bidratt til å redusere flaskehalsen, og kan dermed ha bidratt til økt sysselsetting også blant de som er bosatt i Norge. Arbeidsinnvandring skaper også utfordringer, bl.a. med hensyn til å sikre ordnede lønns- og arbeidsforhold. Regjeringens handlingsplan mot sosial dumping er nærmere omtalt i boks 3.7.

Den underliggende veksten i sysselsettingen er fortsatt sterk og etterspørselen etter arbeidskraft holder seg høy. Tilgangen på ledige stillinger annonsert i media var 33 pst. høyere i august i år enn i samme måned i fjor. Flere undersøkelser viser at bedriftene er optimistiske med hensyn til å øke produksjonen og sysselsettingen framover. Mulighetene til å realisere sysselsetningsforventningene må imidlertid ses i lys av tilgangen på arbeidskraft. Det blir stadig mindre ledige ressurser i arbeidsmarkedet. Av bedriftene i NAVs årlige bedriftsundersøkelse melder 35 pst. om rekrutteringsproblemer. Videre melder 17 pst. av bedriftene at de har færre ansatte enn de ville hatt om de hadde fått tak i ønsket arbeidskraft. NAV anslår mangelen på arbeidskraft til hele 88 000 personer, en økning på nesten 50 pst. sammenliknet med i fjor. Rekrutteringsproblemene har ifølge NAVs undersøkelse økt sterkest innenfor eiendomsdrift og forretningsmessig tjenesteyting, men det har også vært en markert økning i mangelen på arbeidskraft innen bygg og anlegg, transport, varehandel og industri. Innen offentlig sektor har rekrutteringsproblemene økt moderat.

Det legges i denne meldingen til grunn en samlet vekst i sysselsettingen på 85 000 personer, eller



Figur 2.15 Arbeidsmarkedet

Kilder: Statistisk sentralbyrå og NAV

Boks 2.7 Strømmer inn og ut av sysselsetting

Over tid har Norge hatt både lavere ledighet og høyere yrkesdeltakelse enn de fleste andre land. En viktig grunn til dette er at det norske arbeidsmarkedet har klart å tilpasse seg skiftende omstendigheter på en god måte. Dynamikken i det norske arbeidsmarkedet kommer imidlertid ikke fram i den vanlige arbeidsmarkedsstatistikken, som bare viser netto endringer i hovedstørrelsene på arbeidsmarkedet. Bak disse nettoendringene ligger det store bruttostrømmer av personer som kommer inn i og går ut av sysselsetting. Ved også å se på bruttostrømmene, kan man få et bedre bilde av tilpasningene i arbeidsmarkedet.

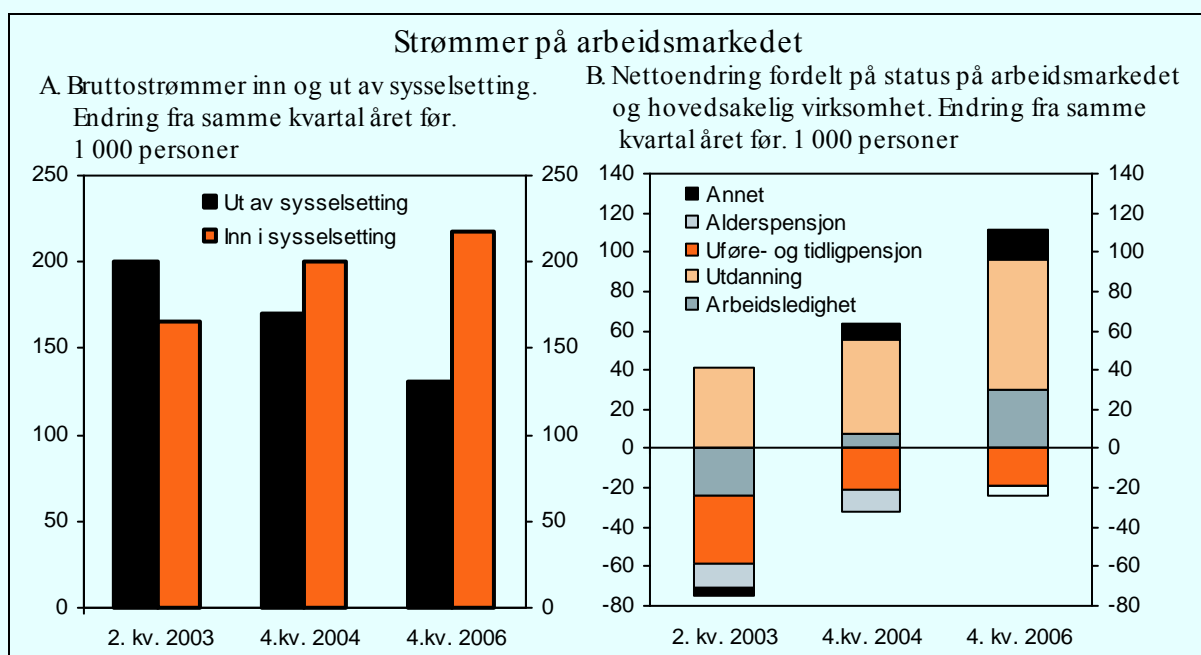
På oppdrag fra Finansdepartementet har Statistisk sentralbyrå sett nærmere på bruttostrømmene i arbeidsmarkedet i tre ettårsperioder: 2. kvartal 2002 til 2. kvartal 2003, 4. kvartal 2003 til 4. kvartal 2004 og 4. kvartal 2005 til 4. kvartal 2006. I den første perioden falt sysselsettingen samlet sett med 28 000 personer, i den andre økte den med 14 000 personer, mens den økte med hele 81 000 personer i den siste perioden.

SSBs tall viser at strømmene både inn i og ut av sysselsetting er betydelige i alle periodene, også i tidsrom der nettoendringene er forholdsvis små, jf. figur 2.16. Strømmene ut av sysselsetting varierer klart mer mellom de ulike periodene enn strømmene inn i sysselsetting, og kan således forklare mer av nettoendringene i hovedstørrelsene på arbeidsmarkedet. Videre er overganger mellom sysselset-

ting og en tilværelse utenfor arbeidsstyrken klart mer omfattende enn mellom sysselsetting og arbeidsledighet.

Omfanget av overganger mellom arbeidsledighet og sysselsetting varierer betydelig mellom de ulike periodene, avhengig av situasjonen på arbeidsmarkedet. Også mellom sysselsetting og utdanning varierer omfanget av overgangene betydelig. Det var flere som gikk fra utdanning til jobb i periodene med nettovekst i sysselsettingen, mens det var færre som gikk i motsatt retning. Store endringer i strømmene til og fra utdanning har trolig sammenheng med at personer under utdanning velger å fortsette studiene i perioder med et svakt arbeidsmarked.

Det var klart færre som gikk fra sysselsetting til alderspensjon i den siste perioden, der veksten i sysselsettingen var sterk, enn i de øvrige periodene. Denne utviklingen gjorde seg gjeldende selv om befolkningsutviklingen isolert sett skulle tilsi at flere skulle gått av med pensjon i denne perioden. Det kan tyde på at folk står lenger i arbeid når det går godt i arbeidsmarkedet. Videre viser tallene at overgang til uførhet er klart høyere i perioder med fall i sysselsettingen. Vi ser ikke en tilsvarende reversering i perioden med sterk vekst i sysselsettingen. Dette understøtter de erfaringer man har med at det er vanskelig å få personer på uføretrygd tilbake i arbeidsstyrken, og at det er viktig at arbeidsmarkedspolitikken legger til rette for å redusere tilstrømmingen til slike ordninger.



Figur 2.16 Strømmer på arbeidsmarkedet¹

¹ Nettotallene er ikke helt identiske med summen av bruttotallene, bl.a. fordi det er frafall i AKU i de tre periodene.

3½ pst., i 2007. Videre legges det til grunn at sysselsettingen vil øke med ytterligere 25 000 personer, eller 1 pst., i 2008. Anslaget for 2007 vil innebære den sterkeste sysselsettingsveksten som noen gang er blitt registrert.

Timeverkssysselsettingen bestemmes ikke bare av utviklingen i den samlede sysselsettingen, men også av endringer i sykefraværet, gjennomsnittlig arbeidstid og antall virkedager. I denne meldingen er det lagt til grunn at det trygdefinansierte sykefraværet vil avta med 2 pst. fra 2006 til 2007, mens det er lagt til grunn uendret sykefravær i 2008. Dette vil isolert sett bidra til å øke veksten i timeverkene noe i 2007.

Det stramme arbeidsmarkedet og den høye etterspørselen etter arbeidskraft kan også gi seg utslag i økt gjennomsnittlig arbeidstid. Dette kan skje både gjennom økte stillingsbrøker og gjennom mer bruk av overtid. I 2. kvartal i år var det 109 000 undersysselsatte i Norge (personer som arbeider deltid og som søker en større stillingsbrøk), tilsvarende 17 pst. av de deltidssysselsatte. Dette var 4 000 færre personer enn ett år tidligere. Det potensielle arbeidstilbudet fra de undersysselsatte var imidlertid hele 30 pst. lavere enn på samme tid i fjor. Det innebærer at de undersysselsatte i gjennomsnitt er nærmere sin ønskede stillingsbrøk nå enn de var for ett år siden.

Det er to færre virkedager i 2008 enn i 2007. Dette bidrar isolert sett til å redusere timeverksveksten med drøyt ½ prosentpoeng i 2008. Samlet sett anslås timeverkene i denne meldingen å øke med 3¼ pst. i 2007 og 1 pst. i 2008.

Den sterke sysselsettingsveksten har gitt en markert nedgang i *arbeidsledigheten*. Både AKU-ledigheten og den registrerte ledigheten er nå lavere enn den var i forrige høykonjunktur, og vi må helt tilbake til høykonjunkturen på 1980-tallet for å finne en like lav ledighet.

I tremånedersperioden mai-juli i år utgjorde AKU-ledigheten sesongjustert 2,5 pst. av arbeidsstyrken. Det er 1,1 prosentpoeng lavere enn i samme periode i fjor, og nesten en halvering av ledigheten siden sommeren 2005.

Ifølge NAV utgjorde den registrerte ledigheten sesongjustert 1,8 pst. av arbeidsstyrken ved utgangen av august i år, en nedgang på 26 pst. sammenliknet med nivået ett år tidligere. Den registrerte ledigheten har avtatt for alle aldersgrupper, i alle fylker og for alle store yrkesgrupper det siste året.

Mens det tidlig i denne oppgangen var spesielt sterk nedgang i arbeidsledigheten på Sør- og Sør-Vestlandet som følge av høy vekst i oljerelatert virksomhet, ser vi nå en markert reduksjon i samtlige fylker.

Nedgangen i ledigheten har vært særlig sterk blant ungdom. Det har også vært en markert nedgang i arbeidsledigheten blant langtidsledige, særlig blant personer som har vært arbeidsledige mellom ett og to år.

Den registrerte arbeidsledigheten faller også blant innvandrere. I 2. kvartal i år var 5,0 pst. av innvandrerbefolkningen registrert ledige, en nedgang fra 7,3 pst. i 2. kvartal i fjor. Ledighetsnivået blant innvandrere er nå det laveste som er registrert siden 1990 da statistikken ble etablert.

Etterspørselen etter arbeidskraft er fortsatt høy. Rommet for videre nedgang i arbeidsledigheten er begrenset. Det legges i denne meldingen til grunn en AKU-ledighet på 2½ pst. som gjennomsnitt både i 2007 og i 2008. Anslaget innebærer en forsiktig videre nedgang gjennom andre halvår 2007 og at ledigheten vil øke noe i løpet av 2008. Arbeidsledigheten vil likevel være på et svært lavt nivå ved utgangen av 2008.

2.5 Konsumpriser, lønn og konkurransevne

Økt import fra lavkostland, høy produktivitetsvekst, relativt moderat lønnsvekst og sterkere konkurranse har bidratt til lav prisstigning i Norge gjennom flere år. Den lave prisveksten har gitt betydelig oppgang i kjøpekraften selv med relativt moderate nominelle lønnstillegg. Den underliggende veksten i konsumprisene ser nå ut til å være på vei opp, en utvikling som bl.a. må ses i sammenheng med tilstramming i arbeidsmarkedet og økende lønnsvekst. Høyere lønnsvekst vil ytterligere løfte nivået på timelønnskostnadene i norsk industri, som de siste ti årene gjennomgående har steget raskere enn hos våre handelspartnere. Som følge av markert oppgang i eksportprisene, har lønnsomhetsutviklingen i norsk industri likevel vært relativt god de siste årene. Det høye kostnadsnivået innebærer imidlertid at deler av næringslivet er svært sårbare overfor et eventuelt tilbakeslag i internasjonal økonomi.

2.5.1 Prisutviklingen

De siste fem årene har *konsumprisindeksen* (KPI) økt med 1½ pst. i gjennomsnitt pr. år, mot en vekst på 2½ pst. i den foregående femårsperioden. Målt ved den harmoniserte konsumprisindeksen (HKPI), som brukes ved sammenlikninger mellom EU-land, har prisveksten i Norge vært noe lavere enn i Danmark, Storbritannia og euroområdet de siste årene. Den samlede prisveksten har holdt seg

lav også i år. I de åtte første månedene i år økte KPI med 0,6 pst. i gjennomsnitt sammenliknet med tilsvarende periode i fjor.

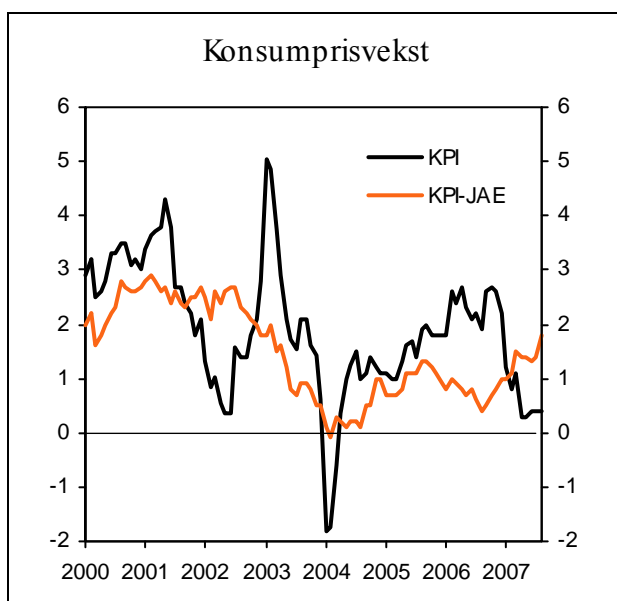
Utviklingen i energiprisene trakk opp konsumprisveksten i fjor, men bidrar til å trekke den ned i år. Også avgiftsendringer kan slå markert ut i prisveksten fra ett år til det neste. Som mål på den underliggende prisutviklingen suppleres derfor KPI med en indeks justert for avgiftsendringer og utenom energivarer (KPI-JAE). I årets åtte første måneder var tolv månedersveksten i *KPI-JAE* i gjennomsnitt 1,4 pst. Veksten har tatt seg opp gjennom året, fra under 1 pst. i 4. kvartal i fjor til 1,8 pst. i august i år.

Den lave veksten i KPI de siste fem årene må bl.a. ses i sammenheng med en gjennomsnittlig nedgang i prisene på *importerte konsumvarer* på 1½ pst. pr. år. Nærmere 30 pst. av norske husholdningers konsum består av importerte varer. De siste årene har en økende andel av denne importen kommet fra Kina og andre lavkostland. Fra første halvår 2002 til første halvår 2007 økte andelen kinesiske varer fra rundt 3 til rundt 5½ pst. av samlet vareimport til Norge. Veksten har vært særlig sterk for audiovisuelt utstyr samt klær og sko. Innenfor begge disse varegruppene er prisene rundt 30 pst. lavere enn for fem år siden. Nedgangen i prisene på klær og sko har ifølge HKPI vært langt sterkere i Norge enn i de fleste andre europeiske land. I perioden januar-august i år var pri-

sene på importerte konsumvarer i gjennomsnitt 0,6 pst. lavere enn i samme periode i fjor.

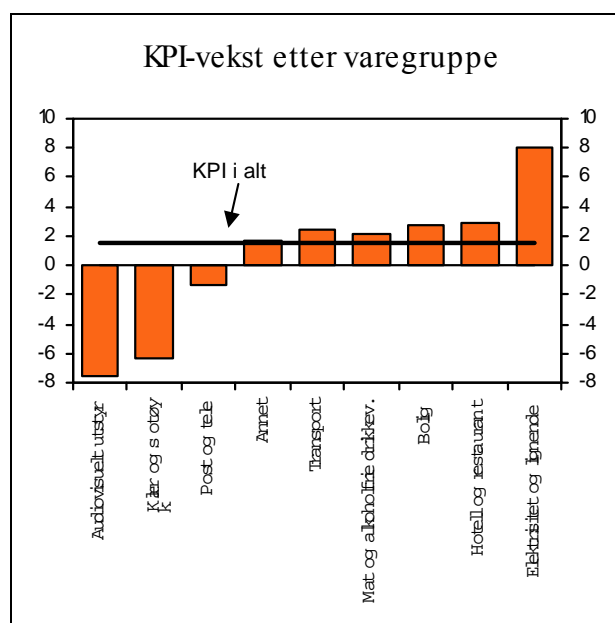
Andelen av norsk import som kommer fra Kina øker fortsatt, selv om veksttakten ser ut til å være lavere enn for et par år siden. Økende internasjonal arbeidsdeling og ytterligere integrasjon av land som India og andre utviklingsland i verdensøkonomien trekker i retning av at det fortsatt er muligheter for økt import fra lavkostland. I denne meldingen legges det videre til grunn at en moderat styrking av kronen vil bidra til nedgang i prisene på importerte konsumvarer i 2008. Nedgangen ventes imidlertid å bli mindre enn gjennom de siste fem årene. Lenger fram i tid må en regne med at lønninger og andre produksjonskostnader vil øke i nåværende lavkostland, noe som etter hvert vil trekke importprisene oppover.

Over 15 pst. av vektgrunnlaget i KPI utgjøres av *husleiene*, som omfatter bokostnadene til både leietakere og selveiere. De siste fem årene sett under ett har veksten i husleiene vært noe høyere enn den samlede veksten i KPI. Økningen i husleiene har hittil i år vært relativt liten, med en vekst på 1,5 pst. i gjennomsnitt i perioden januar-august i år fra tilsvarende periode i fjor. Den lave prisveksten har sammenheng med at mange husleier reguleres i takt med konsumprisindeksen. Også endringer i rentenivået kan påvirke husleiene, både direkte ved at kostnadene for utleier kan øke og indirekte gjennom virkningen på boligmarkedet



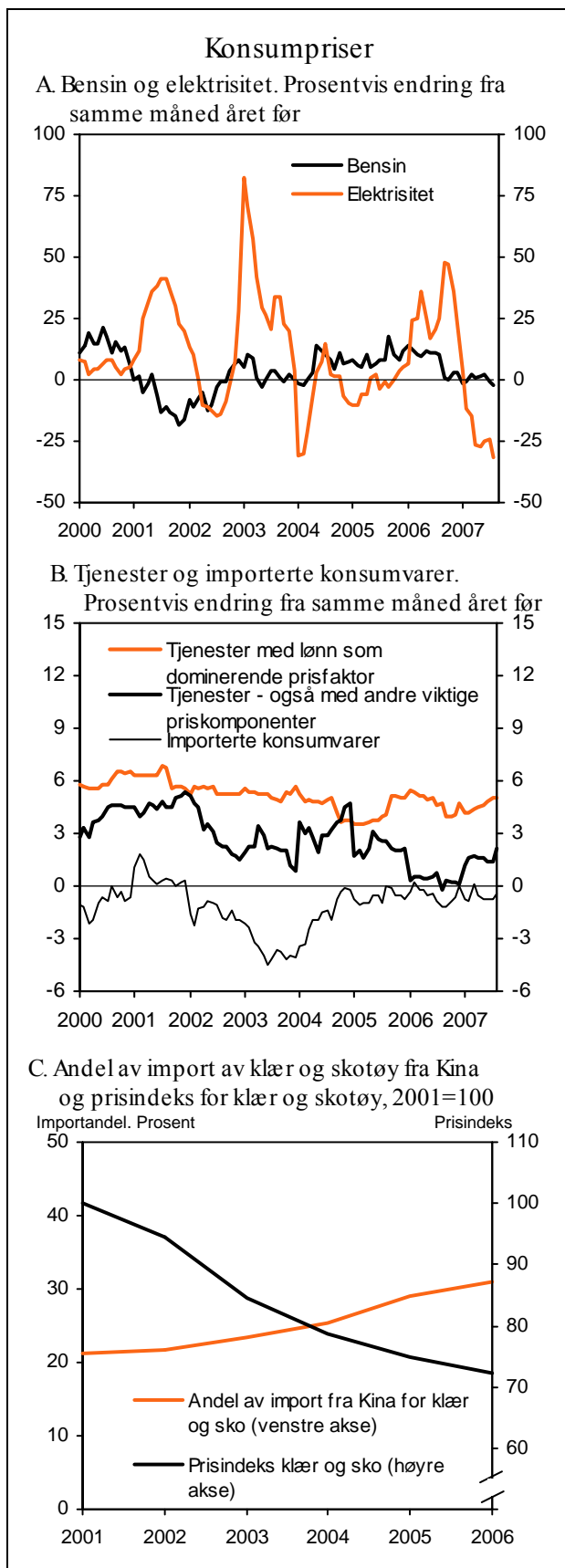
Figur 2.17 Konsumprisvekst totalt (KPI) og justert for avgiftsendringer og utenom energivarer (KPI-JAE). Prosentvis endring fra samme måned året før

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 2.18 Konsumprisvekst etter varegruppe. Gjennomsnittlig tolv månedersvekst september 2002-august 2007. Prosent

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 2.19 Konsumpriser. Prosentvis endring fra tilsvarende måned året før

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

og tilbøyeligheten til å leie framfor å eie bolig. Forventninger om noe høyere rente og økt vekst i KPI i 2008 tilsier sterkere vekst i husleiene framover.

Prisene på *matvarer og alkoholfrie drikkevarer* viste en oppgang på 1,8 pst. i gjennomsnitt de åtte første månedene i år sammenliknet med tilsvarende periode i fjor, justert for avgiftsendringer. Prisveksten har tiltatt gjennom året, og var i august den sterkeste på nesten fire år. I årets jordbruksoppgjør ble målprisene økt med om lag $3\frac{1}{4}$ pst. Den isolerte effekten av avtalen for prisene på norskproduserte jordbruksprodukter ble anslått til $1\frac{1}{2}$ pst., noe som vil gi et bidrag til KPI på om lag 0,1 pst. på årsbasis. Matvareprisene stiger også på verdensmarkedet, bl.a. som følge av flom og tørke i viktige produsentland, økt produksjon av biodrivstoff og høyere etterspørsel etter matvarer på grunn av sterk vekst i husholdningenes inntekter i land som Kina og India. Dette vil trekke i retning av økte matvarepriser også i Norge.

Veksten i prisene på *tjenester med lønn som dominerende prislefaktor* tiltar, og de var i perioden januar-august i år 4,6 pst. høyere enn i tilsvarende periode i fjor. Denne kategorien omfatter bl.a. tjenester utført av håndverkere, frisører og tannleger. Sterkere vekst i bedriftenes lønnskostnader innebærer at prisveksten på tjenester med lønn som dominerende prislefaktor vil kunne fortsette å øke noe.

Oppgangen i prisene på *tjenester som også har andre viktige priskomponenter* er fortsatt relativ moderat, med en gjennomsnittlig økning på 1,6 pst. i perioden januar-august i år sammenliknet med tilsvarende periode i fjor. Denne typen tjenester omfatter barnehager, restaurantbesøk, flyreiser, finanstjenester og telefonsamtaler.

Samlet sett anslås veksten i konsumprisene justert for avgiftsendringer og utenom energivarer (KPI-JAE) i denne meldingen til $1\frac{1}{2}$ pst. i 2007 og 2 pst. i 2008.

Lite tilsig til vannmagasinene bidro til sterk vekst i *elektrisitetsprisene til husholdningene* i 2006. En mild vinter og mye nedbør har ført til at fyllingsgraden i vannmagasinene nå er svært høy, og strømprisene har falt markert. Hittil i år har strømprisene i gjennomsnitt vært 20 pst. lavere enn i tilsvarende periode i fjor, mens prisnedgangen i august i år var på mer enn 30 pst. sammenliknet med august i fjor. Terminprisene på den nordiske kraftbørsen Nord Pool tyder imidlertid på at elektrisitetsprisene forventes å gå betydelig opp utover høsten og fram mot vinteren. Det legges i denne meldingen til grunn at elektrisitetsprisene til husholdningene avtar med nærmere 25 pst. fra 2006 til 2007 og at de øker med 20 pst. i 2008. Erfarings-

messig er det betydelig usikkerhet knyttet til anslag for utviklingen i elektrisitetsprisene.

Utviklingen i *andre energipriser* hittil i år, har vært mer stabil. Forutsetningene om oljeprisen i denne meldingen trekker i retning av en moderat nedgang i bensinprisene fra 2007 til 2008.

Avgiftsopplegget for 2007 innebar bl.a. at merverdiavgiften for næringsmidler ble satt opp fra 13 til 14 pst. fra 1. januar 2007, og at mengdeavgifter ble justert med 1¼ pst. i gjennomsnitt, i tråd med forventet prisvekst for året. Hittil i år har forskjellen mellom KPI og KPI justert for avgiftsendringer i gjennomsnitt vært på 0,2 prosentpoeng. De foreslåtte avgiftsendringene for 2008 vurderes ikke å ville påvirke KPI i vesentlig grad.

Veksten i konsumprisene (KPI) anslås i denne meldingen til ½ pst. i 2007 og 2½ pst. i 2008. Konsumprisene hos våre handelspartnere anslås å øke med 2 pst. både i år og neste år.

2.5.2 Lønnsutviklingen

Lønnsveksten var lenge moderat i denne konjunkturoppgangen. Dette må bl.a. ses i lys av økt arbeidsinnvandring og at stadig flere bransjer blir utsatt for internasjonal konkurranse. Sterk vekst i sysselsettingen gjennom flere år og kraftig fall i arbeidsledigheten har imidlertid bidratt til økt press i arbeidsmarkedet, og etter hvert har lønnsveksten tatt seg opp. Ifølge Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) var årslønnsveksten 4,1 pst. fra 2005 til 2006, etter en vekst på 3,3 pst. året før. Tilgjengelig informasjon tyder på at lønnsveksten har tiltatt ytterligere i år.

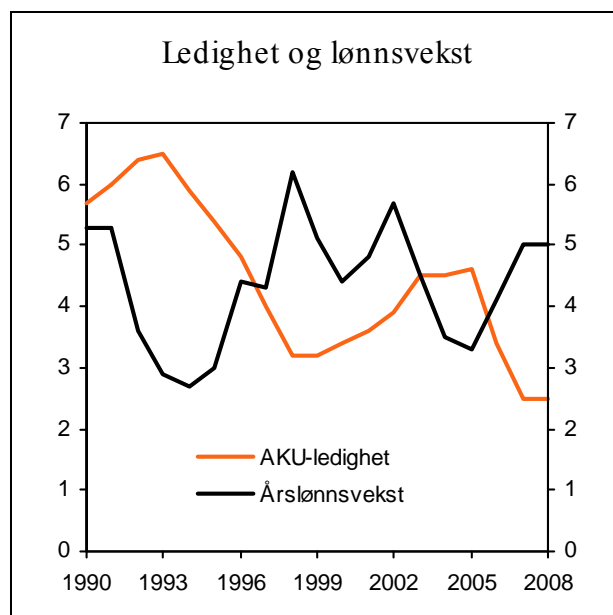
Årets inntektsoppgjør var et mellomoppgjør. Avtalene som NHO og HSH inngikk med bl.a. LO og YS hadde rammer for årslønnsvekst i 2007 på 4½ pst., mens oppgjørene i staten og kommunene hadde rammer på 4,8–4,9 pst. Rammene for oppgjørene forutsatte en lønnsglidning i tråd med henholdsvis siste år og gjennomsnittet for de siste tre årene. På bakgrunn av resultatene av oppgjørene ble det i Revidert nasjonalbudsjett 2007 anslått en årslønnsvekst på 4¾ pst. i år. Ny informasjon tyder nå på at lønnsveksten kan bli noe høyere enn det.

Ifølge kvartalsvise nasjonalregnskapstall økte lønn pr. normalårsverk for alle grupper med nær 6 pst. fra første halvår 2006 til første halvår 2007. Økningen var størst innenfor finanstjenester, bygge- og anleggsnæringen og industrien. Ettersom lønnstilleggene normalt har vært større i år med hovedoppgjør, har årsvekstraten for lønn pr. normalårsverk ofte avtatt gjennom året i år med mellomoppgjør. De avtalte tariff tilleggene tilsier at dette er tilfelle også for inneværende år.

Gjennomsnittlig årslønnsvekst i 2007 anslås i denne meldingen til 5 pst., ¼ prosentpoeng høyere enn anslått til Revidert nasjonalbudsjett 2007. Anslaget forutsetter moderasjon i de lokale forhandlingene. Anslaget beregnes å gi et gjennomsnittlig overheng inn i 2008 på om lag 1¼ pst. Også for 2008 anslås lønnsveksten til 5 pst.

Lønnsanslaget for 2008 er usikkert og vil avhenge av en rekke forhold. I denne meldingen anslås det at arbeidsledigheten vil være lavere neste år enn i slutten av 1990-årene, se figur 2.20. Samtidig viser NAVs årlige bedriftsundersøkelse at andelen bedrifter i privat sektor som har problemer med å rekruttere arbeidskraft er større i dag enn den gangen. Bildet av et stramt arbeidsmarked underbygges av SSBs konjunkturbarometer for industrien, som viser at en rekordhøy andel av bedriftene opplever at knapphet på arbeidskraft er en begrensende faktor i produksjonen. Med god lønnsomhet i bedriftene kan det ikke utelukkes at kamp om knappe ressurser kan gi ytterligere oppgang i lønnsveksten til neste år.

På den annen side er kostnadsnivået i Norge høyt, jf. nærmere omtale i avsnitt 2.5.3. Stadig flere bransjer blir utsatt for internasjonal konkurranse, noe som gjør det vanskeligere å velte høye lønninger over i økte priser. Samtidig har EU-utvidelsen i 2004 medført at utsetting av produksjon er blitt et klarere alternativ for mange bedrifter.



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

Kilder: Statistisk sentralbyrå, TBU og Finansdepartementet.

EU-utvidelsen i 2004 har også ført til økt arbeidsinnvandring til Norge. Arbeidskraften fra Øst-Europa har bidratt til å redusere flaskehalsen i den nåværende høykonjunkturen, og til å dempe lønnspresset i næringer som tidligere har vært lønnsledende. Sysselsettingen har dermed kunnet øke sterkere og ledigheten gå mer ned også i den norske befolkningen.

Anslagene for vekst i lønninger og konsumpriser i denne meldingen innebærer en reallønnsvekst på om lag 4½ pst. i år og 2½ pst. til neste år. I år trekkes reallønnsveksten opp av en sterk nedgang i elektrisitetsprisene, og vil kunne bli den høyeste på over 30 år.

2.5.3 Industriens konkurransevne

I de fleste bedrifter er lønnskostnader den viktigste kostnadskomponenten. Målt som andel av verdiskapingen i industrien har lønnskostnadene utgjort om lag to tredjedeler i gjennomsnitt de siste 10 årene. Høyere kostnadsvekst enn hos handelspartnerne vil over tid medføre at den kostnadsmessige konkurransevnen forverres.

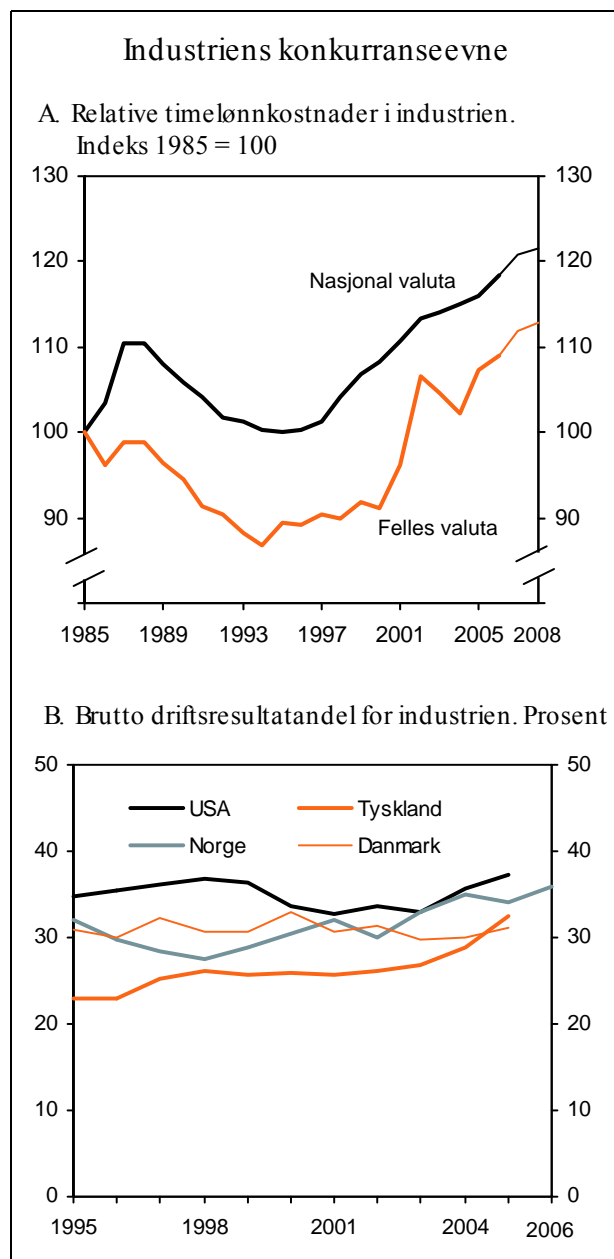
Et mål på industriens kostnadsmessige konkurransevne er forholdet mellom industriens timelønnskostnader i Norge og hos handelspartnerne, målt i felles valuta. *De relative timelønnskostnadene målt i felles valuta* økte med gjennomsnittlig 2 pst. pr. år i perioden 1997–2006. Dette skyldtes i første rekke høyere lønnsvekst i Norge enn hos handelspartnerne.

Ifølge Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) var timelønnskostnadene for industriarbeidere vel 40 pst. høyere i Norge enn hos handelspartnerne i 2006. De relative forskjellene i timelønnskostnader er langt mindre for industrifunksjonærer. For arbeidere og funksjonærer i alt var forskjellene i de relative timelønnskostnadene på 22 pst. i fjor.

Lønnsveksten hos våre handelspartnere anslås i denne meldingen til 3¼ pst. i år og 3¾ pst. neste år. Dette er lavere enn anslått lønnsvekst for Norge og innebærer en fortsatt svekkelse av den kostnadsmessige konkurransevnen. I tillegg bidrar innføringen av obligatorisk tjenstepensjon (OTP) med anslagsvis ¼ prosentpoeng til lønnskostnadsveksten i 2007. Med en antatt styrking av kronen på til sammen rundt 1 pst. fra 2006 til 2008, jf. boks 2.1, innebærer disse anslagene at timelønnskostnadene målt i felles valuta øker med 2¾ pst. mer i Norge enn hos handelspartnerne i 2007 og 1 pst. mer i 2008.

Store deler av industrien i Norge har de siste årene opplevd en markert stigning i prisene på sine

eksportprodukter. Samtidig har produktivitetsveksten vært relativt høy. Dette har gjort industrien mer robust til å bære de økte lønnskostnadene. *Driftsresultatsandelen*, som viser forholdet mellom driftsresultatet og totale faktorinntekter til arbeidskraft og kapital, fanger opp disse forholdene. En sammenlikning av utviklingen i driftsresultatsandelen for industrien i Norge og hos viktige handelspartnere kan derfor gi informasjon om utviklingen i norske bedrifters konkurransevne ut over å se bare på de relative lønnskostnadene.



Figur 2.21 Industriens konkurransevne

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

Boks 2.8 Konkurranssevne

Det internasjonale varebyttet gjør det bl.a. mulig for land å spesialisere seg i vare- og tjenesteproduksjon de har gode forutsetninger for. Dette bidrar til en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. Gjennom en omfattende deltakelse i det internasjonale varebyttet har Norge kunnet oppnå en langt høyere levestandard enn hva som ville vært mulig med vesentlig mindre konkurranse fra utlandet. Deltakelsen i det internasjonale varebyttet har bl.a. gjort det lønnsomt for Norge å kanalisere store ressurser til utvinning av råolje og gass, samtidig som vi importerer biler og andre varer vi har dårligere forutsetninger for å produsere. Land som deltar i det internasjonale vare- og tjenestebytet, må over tid ha en rimelig balanse i utenriksøkonomien. *Et lands konkurransevne* er derfor landets evne til å sikre høyest mulig avlønning av innsatsfaktorene i samfunnet, samtidig som en opprettholder en rimelig balanse i utenriksøkonomien over tid og har full og effektiv ressursutnyttelse. Med *kostnadmessig konkurransevne* menes derimot kostnadsnivået i Norge i forhold til kostnadsnivået hos handelspartnerne. Den kostnadmessige konkurransevnen måles vanligvis med lønnskostnadene pr. time for norske industriarbeidere, sammenlignet med nivået hos handelspartnerne, målt i felles valuta.

Konkurransevnen for en næring karakteriserer evnen til å overleve over tid. Dette avhenger av næringens lønnsomhet og evne til å trekke til seg investeringer. For at en næring som konkurrerer i et internasjonalt marked skal være lønnsom, må bedriftene i nær-

ingen hevde seg i konkurransen med utenlandske bedrifter. I tillegg må næringen lykkes i konkurransen om arbeidskraften med andre norske næringer. I de fleste bedriftene vil lønnskostnadene, både direkte og indirekte via leveranser fra andre sektorer, være den dominerende kostnadskomponenten. Et høyt lønnsnivå vil imidlertid ikke nødvendigvis bety svak konkurransevne overfor utlandet hvis produktiviteten er tilsvarende høy.

Industrinæringene er gjennomgående konkurranseutsatte. Reduserte handelshindringer og utnyttelse av ny teknologi har det siste tiåret også bidratt til en kraftig vekst i den internasjonale handelen med tjenester. EU-utvidelsen østover har utvidet frihandelsområdet med om lag 75 millioner nye innbyggere, og har bidratt til å øke konkurransen mellom arbeidskraften i Norge og utlandet, bl.a. innen bygge- og anleggssektoren.

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

Driftsresultatsandelen for industrien i Norge var i 2005 lavere enn i USA, men høyere enn i land som Tyskland og Danmark. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til slike nivå sammenlikninger, bl.a. fordi næringssammensetningen kan variere mellom land og fordi det kan være måleproblemer i nasjonalregnskapene. I perioden 1995–1998 falt driftsresultatsandelen i Norge, mens den i de påfølgende årene har gått noe opp. Til tross for en sterk økning i lønnskostnadene i Norge var utviklingen i driftsresultatsandelen i perioden 1995–2005 sett under ett om lag som i Danmark og USA. Dette skyldes trolig at høyere lønnskostnader i norsk

industri i stor grad har blitt motsvart av høyere produsentpriser på norske eksportvarer. Driftsresultatsandelen i Norge var om lag 36 pst. i 2006, det høyeste nivået i perioden 1970–2006.

2.6 Utviklingen i finansmarkedene og finansiell stabilitet

Velfungerende finansmarkeder og et stabilt finansielt system er avgjørende for at betalinger, formidling av sparing til investeringer, tilførsel av kapital til næringslivet og omfordeling av risiko mellom

aktører skjer på en effektiv og god måte. Finansmarkedene har den siste tiden vært preget av uro og økt usikkerhet, med betydelige bevegelser i rente- og aksjemarkedene. I et noe lengre tidsperspektiv kan flere sider ved utslagene i markedene de siste månedene framstå som noe mindre dramatiske. Dette avsnittet går kort gjennom noen hovedtrekk i utviklingen i finansmarkedene. Deretter omtales den finansielle stabiliteten i Norge bl.a. i lys av utviklingen i finansmarkedene den siste tiden.

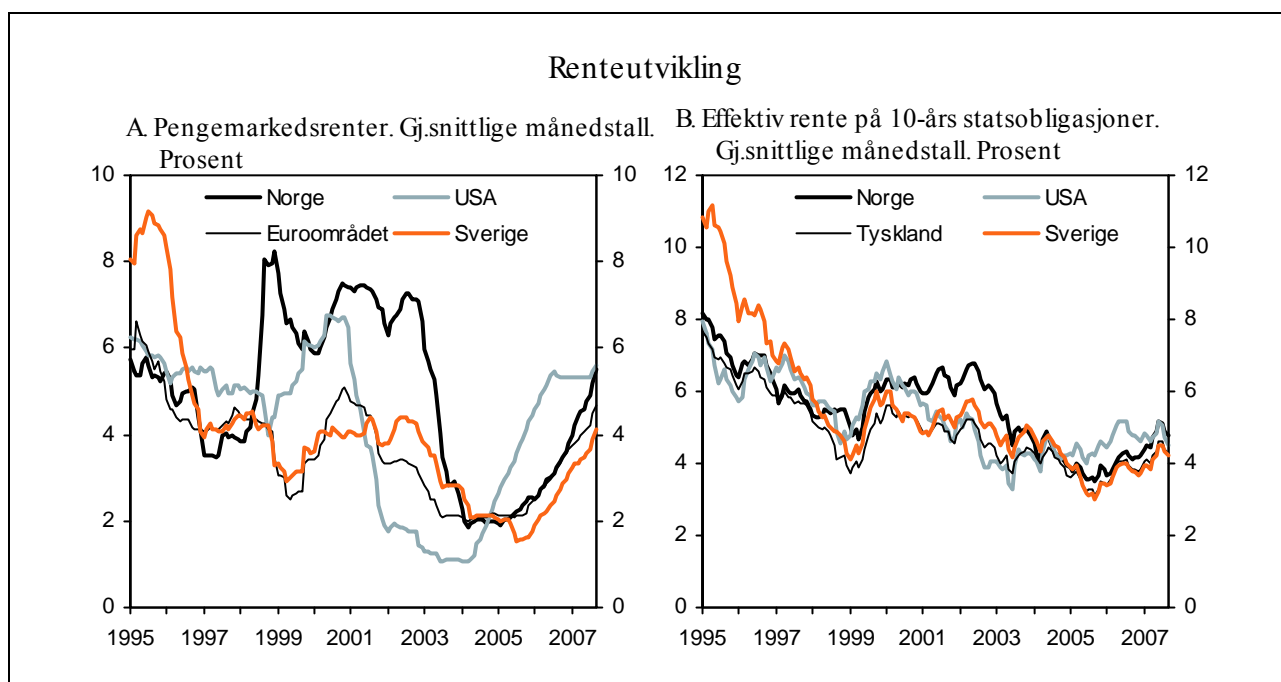
2.6.1 Utviklingen i rente-, valuta og aksjemarkedene

De kortsiktige pengemarkedsrentene følger normalt utviklingen i Norges Banks styringsrente. Over tid har det vært betydelige variasjoner i pengemarkedsrentene. Da de nye retningslinjene for pengepolitikken trådte i kraft i mars 2001 lå tremånedersrenten på rundt 7¼ pst. Etter dette satte Norges Bank ned styringsrenten en rekke ganger, til 1¾ pst. i mars 2004. Siden sommeren 2005 er styringsrenten blitt økt gradvis mot et mer normalt nivå. Pengemarkedsrentene har fulgt denne utviklingen, jf. figur 2.23A, og som gjennomsnitt for august var tremånedersrenten 5 pst. Også internasjonalt har pengemarkedsrentene tatt seg opp i denne perioden. Forskjellen mellom pengemarkedsrentene og sentralbankenes signalrenter har

økt den siste tiden som følge av uroen i finansmarkedene, jf. avsnitt 2.6.2.

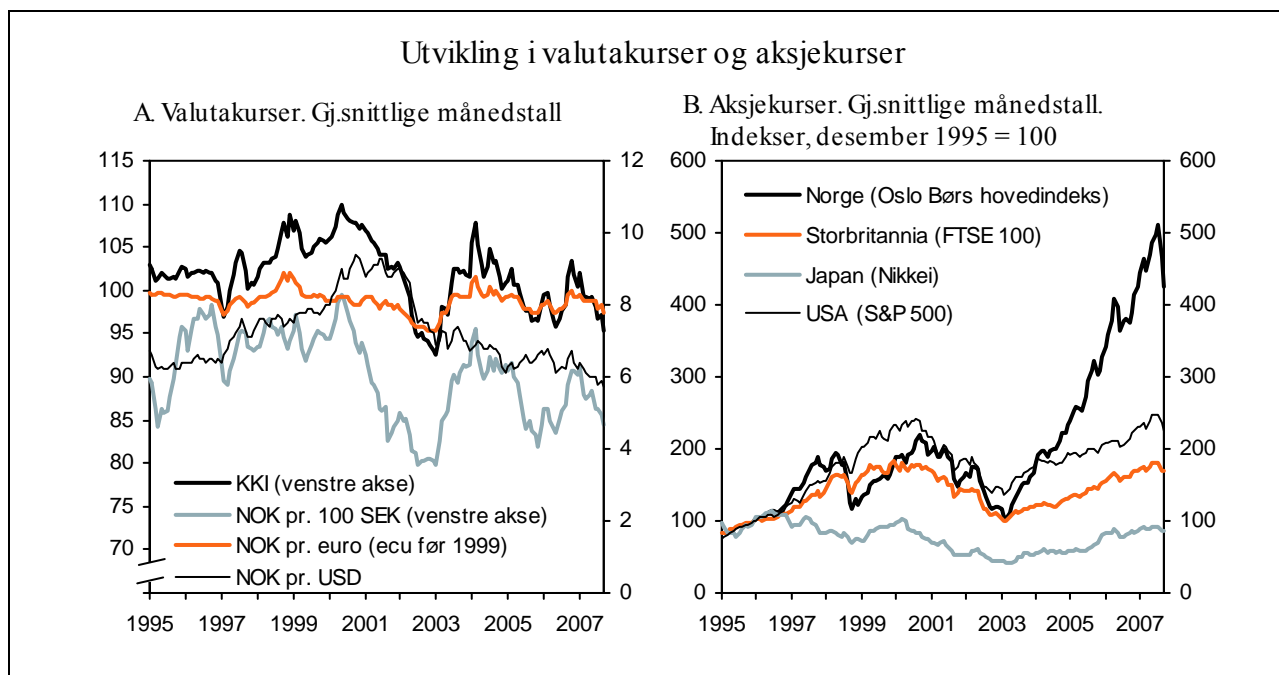
Renten på langsiktige statsobligasjoner har falt betydelig både i Norge og internasjonalt siden 1990-årene, og nivået har de siste årene vært lavt sett i et historisk perspektiv. Den betydelige nedgangen i lange renter må bl.a. ses i sammenheng med at inflasjonen og inflasjonsforventningene har avtatt i perioden. Pensjonsreformer i en rekke land har dessuten økt etterspørselen etter obligasjoner. Videre har store spareoverskudd i oljeproduserende land og flere asiatiske økonomier bidratt til å øke etterspørselen etter statsobligasjoner i USA og andre vestlige land, og dermed til rentenedgangen. Fra høsten 2005 til sommeren 2007 tok de langsiktige rentene seg noe opp igjen, både i Norge og internasjonalt. De langsiktige rentene i Norge har i stor grad fulgt rentene i utlandet.

Med flytende valutakurs vil verdien av den norske kronen variere over tid. Kronen påvirkes av flere forhold som kan variere i betydning. Kronen styrket seg markert rundt årsskiftet 1996–1997, for deretter å svekke seg igjen sommeren 1997, jf. figur 2.23A. I 1998 svekket kronen seg ytterligere, en utvikling som bl.a. ble sett i sammenheng med at oljeprisen var lav og med uroen som rådet i de internasjonale finansmarkedene. Fra begynnelsen av 2000 til slutten av 2002, en periode med høy rentedifferanse mot utlandet, styrket kronen seg med til sammen 6½ pst., målt ved industriens effektive



Figur 2.22 Utviklingen i korte og lange renter

Kilde: Reuters EcoWin.



Figur 2.23 Utviklingen i valutakurser og aksjekurser

Kilder: Norges Bank og Reuters EcoWin.

valutakurs. Kronen svekket seg betydelig gjennom 2003. Etter det har det vært en del kortsiktige bevegelser. I inneværende år har kronen styrket seg til et nivå som er $3\frac{1}{2}$ pst. sterkere enn gjennomsnittet for perioden 2003–2006.

Høy økonomisk vekst og forventninger om fortsatt god lønnsomhet i næringslivet har bidratt til en kraftig økning i aksjekursene de senere årene. Siden vinteren 2003 har Oslo Børs hovedindeks steget med nesten 500 pst. Aksjekursene på Oslo Børs har steget betydelig mer enn aksjekursene internasjonalt de siste årene, bl.a. fordi høy oljepris har bidratt til god lønnsomhet i oljesektoren og leverandørindustrien. De siste månedene har det vært betydelige svingninger i aksjemarkedene, jf. avsnitt 2.6.2 under.

2.6.2 Uro i finansmarkedene den siste tiden

Det har de siste månedene vært uro i internasjonale finansmarkeder, med betydelige bevegelser i rente- og aksjemarkeder over hele verden. Uroen ble utløst av problemer i det amerikanske markedet for boliglån med lav sikkerhet – såkalte sub-prime lån.

Lån med pant i bolig til amerikanske husholdninger karakteriseres ofte som «prime» eller «sub-prime» ut fra en risikovurdering av låntaker. Lån som tilfredsstillende faste kriterier (prime-lån), kan enkelt overdras fra långiver til de store statstilknýt-

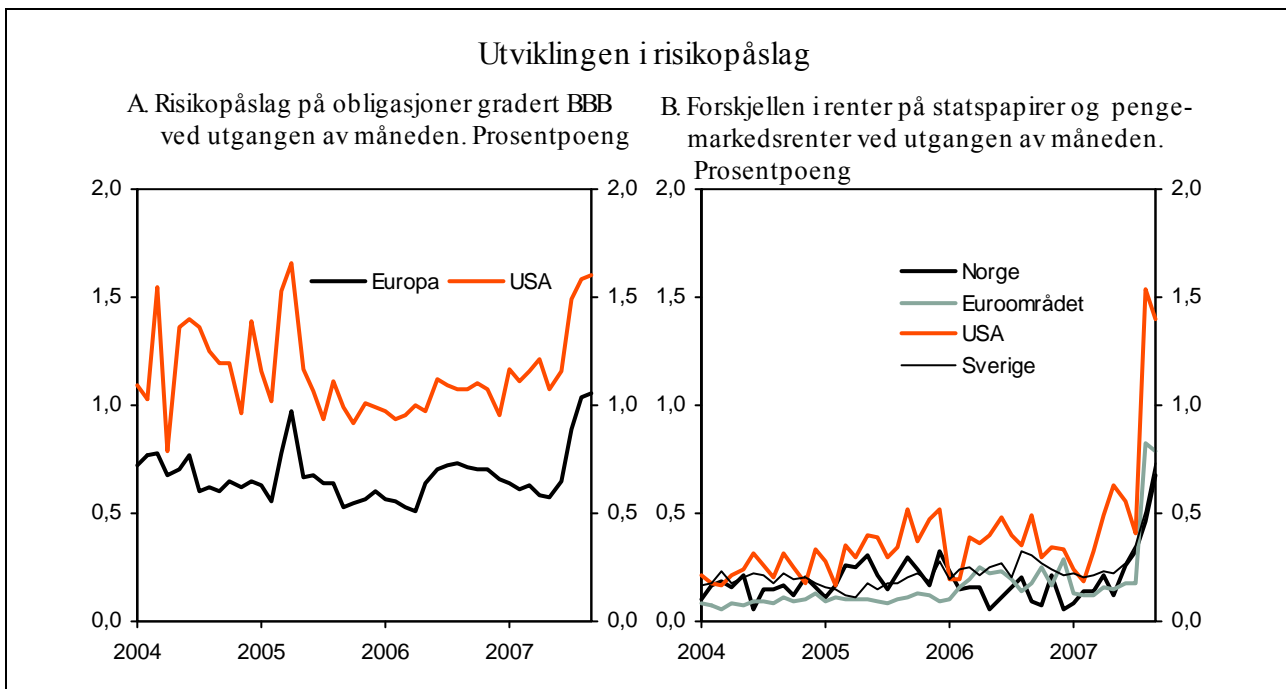
tede boliglånsinstitusjonene, hvor Fannie Mae er den største. Sub-prime lån er på den annen side lån til husholdninger som ikke oppfyller de kredittvilkår som normalt stilles ved utlån fra amerikanske banker. Disse husholdningene har lav kredittvurdering på grunn av betalingsanmerkninger og lav eller ingen dokumentert inntekt, og har derfor generelt dårlige forutsetninger for å håndtere en økning i renten eller forverring av egen økonomi. De statstilknýtete boliglånsbankene tar ikke over sub-prime lån.

Gjennom de siste tre-fire årene har det vært en kraftig økning i omfanget av sub-prime lån. Om lag hvert femte nye boliglån eller refinansieringslån i USA ble klassifisert som sub-prime i 2006. Sub-prime lån anslås i dag å utgjøre 12–18 pst. av de samlede boliglånene i landet.

Med stigende boligpriser over flere år har kreditorer med pant i bolig hatt god sikkerhet for lånene. I år har imidlertid omfanget av mislighold økt betydelig, samtidig som boligprisene faller flere steder i USA. Det er dessuten frykt for ytterligere mislighold i tiden framover.

Långiverne i sub-prime markedet har i stor utstrekning solgt innvilgede lån videre. Porteføljer av ulike lån er blitt satt sammen på forskjellige måter av mellommenn og solgt videre til finansinstitusjoner og andre investorer over hele verden.

Flere finansinstitusjoner i Europa og USA har meldt om problemer som følge av verdifallet på lån



Figur 2.24 Utviklingen i risikopåslag på obligasjoner og i pengemarkedet

Kilde: Reuters EcoWin.

i det amerikanske sub-prime markedet. Den franske banken BNP Paribas måtte i en periode stoppe utbetalingene fra flere investeringsfond på grunn av eksponering mot slike lån. I Tyskland fikk bl.a. IKB Deutsche Industriebank store likviditetsproblemer på grunn av slik eksponering, og den statskontrollerte tyske banken KfW har stilt garantier for videre drift av banken. I Storbritannia har bl.a. Victoria Mortgage, som spesialiserte seg på boliglån til privatpersoner med lav betalingsdyktighet, blitt stilt under administrasjon. Videre fikk Northern Rock tilført ekstra likviditet fra sentralbanken etter å ha hatt problemer med å innhente finansiering i markedet. Dette medførte at tilliten til banken falt, og kunder ønsket å ta ut sine bankinnskudd. Kredittilsynet i Storbritannia uttalte 15. september at Northern Rock er betalingsdyktig, og politiske myndigheter har garantert for kundenes innskudd. I USA har bl.a. flere hedgefond fått problemer etter stor eksponering mot sub-prime markedet.

Markedet for sub-prime lån utgjør en begrenset del av de samlede boliglånene i USA. Ved at lånene for en stor del er blitt solgt videre fra de opprinnelige långiverne, er risikoen knyttet til lånene blitt spredd til mange finansinstitusjoner og andre investorer, over hele verden. Slik risikospredning er i utgangspunktet positiv. Samtidig har transaksjonene gjort det vanskelig å få oversikt over hvem som sitter med sluttrisikoen knyttet til de lite kre-

dittverdige lånene. Denne usikkerheten har spredd seg til verdipapirer også utenfor boliglånsmarkedet.

Investorenes krav til kompensasjon for å investere i verdipapirer med kredittrisiko, har økt markert, jf. figur 2.25. Fra midten av juli til midten av august falt aksjekursene med over 10 pst. på mange av verdens børser. Deretter har markedene tatt seg opp igjen. Etterspørselen etter verdipapirer med lav kredittrisiko, som statspapirer, har økt tilsvarende. Usikkerheten rundt hvem som til slutt er eksponert mot sub-prime markedet har videre gjort banker tilbakeholdne med å låne ut penger til hverandre, og dette har skapt en viss uro for bank- og kredittmarkedets funksjonsevne. Flere banker ønsker dessuten å ha ekstra likviditet for å møte utfordringer i selskaper tilknyttet bankvirksomheten. Dette har ført til redusert likviditet i interbankmarkedet, og til at pengemarkedsrentene har steget.

I denne situasjonen valgte en rekke sentralbanker å øke tilførselen av likviditet til bankmarkedet. Den europeiske sentralbanken (ECB) tilførte bl.a. den 9. august likviditet til markedet tilsvarende nesten 95 mrd. euro, som er den største enkelttilførselen av likviditet fra ECB noen gang. Federal Reserve (Fed) i USA tilførte også ekstra likviditet til markedet og senket dessuten diskontorenten – som er bankenes lånerente i Fed – fra $6\frac{1}{4}$ til $5\frac{3}{4}$ pst. Diskontorenten ble senket ytterligere til $5\frac{1}{4}$ pst.

18. september, samtidig som bankens signalrente ble satt ned. Også Norges Bank økte tilførselen av likviditet til banksystemet i august gjennom såkalte F-lån, som er bankenes normale låneadgang i Norges Bank. Sentralbankene har gjennom disse operasjonene både motvirket likviditetsproblemene i banksystemet og bidratt til å underbygge tilliten til det finansielle systemet som helhet.

I et noe lengre tidsperspektiv framstår bevegelsene i markedet den siste tiden som mindre dramatiske. Fallet i aksjekursene har ikke vært større enn flere av de korreksjonene i aksjekursene gjennom de siste fem årene med sterk oppgang i aksjemarkedet. Aksjekursene har tatt seg opp igjen de siste ukene. Videre startet økningen i renteforskjellen mellom sikre og mindre kredittverdige verdipapirer fra historisk sett svært lave nivåer. En viss økning i prisen på risiko i deler av finansmarkedet er derfor ikke nødvendigvis uheldig.

I perioder med markedsure vil man kunne oppleve svingninger i verdien av Statens pensjonsfond. Statens pensjonsfond er en finansiell investor med en lang investeringshorisont og en godt forankret investeringsstrategi. Det er dermed av mindre betydning om fondets avkastning skulle variere fra ett år til et annet. Selv om markedsure og økt risikopremie kan medføre tap på kort sikt, er det for en langsiktig investor med et voksende fond under forvaltning en fordel at en får godt betalt for å påta seg risiko. Forvaltningen av Statens pensjonsfond er nærmere omtalt i kapittel 5.

Urolighetene i finansmarkedene har økt usikkerheten rundt veksten i verdensøkonomien framover. Utviklingen i internasjonal økonomi er omtalt nærmere i avsnitt 2.2. I avsnitt 2.7 omtales usikkerhet knyttet til de makroøkonomiske anslagene som ligger til grunn for denne meldingen.

2.6.3 Finansiell stabilitet

I Norge er myndighetenes arbeid med finansiell stabilitet delt mellom Finansdepartementet, Kredittilsynet og Norges Bank. Finansdepartementet har et overordnet ansvar for finansiell stabilitet og arbeider særlig med rammevilkårene for finanssektoren. Kredittilsynet fører tilsyn med finansinstitusjonene, verdipapirforetakene og markedsplassene. Norges Bank overvåker avregnings- og oppgjørssystemene, og kan tilføre likviditet til bankene. Det avholdes regelmessige møter mellom de tre institusjonene for å drøfte utsiktene for finansiell stabilitet og beredskapen for krisehåndtering. Det siste møtet ble holdt 10. september 2007.

Norges Bank og Kredittilsynet publiserer egne rapporter med vurderinger av den finansielle stabiliteten. Departementet rapporterer om utsiktene for finansiell stabilitet i de årlige kredittmeldingene. I Kredittmeldinga 2006, som ble lagt fram for Stortinget i mars i år, ble bl.a. bankenes egenkapitalsituasjon og evne til å bære tap vurdert. I meldingen skrev Finansdepartementet at finansinstitusjonene har hatt gode resultater de siste årene, og at kapitaldekningen er tilfredsstillende. De lave utlånstapene bidrar til de gode resultatene.

Bankene hadde i 2. kvartal 2007 høyere tap på utlån enn de hadde tilbakeføringer av tidligere tap. Bankene fikk dermed samlet sett et moderat nettotap tilsvarende 0,01 pst. av alle utlån i 2. kvartal 2007. Omfanget av misligholdte engasjementer, som ofte brukes som indikator på hvordan tapene vil utvikle seg framover, er fortsatt på et lavt nivå. Misligholdene var beløpsmessig 14 pst. lavere ved utgangen av første halvår 2007 enn ett år tidligere. Misligholdte beløp har imidlertid vist en tiltakende tendens i inneværende år med en økning på 6 pst. fra 1. til 2. kvartal. Misligholdte engasjementer utgjorde 0,6 pst. av alle utlån ved utgangen av første halvår 2007.

Kredittilsynet gjennomførte i august 2007 en undersøkelse av de største norske bankenes eksponering mot sub-prime lån og hedgefond. Undersøkelsen viser at ingen av de norske bankene er direkte eksponert mot de amerikanske sub-prime lånene, men at noen har en begrenset eksponering mot hedgefond som kan være eksponert mot sub-prime lån. Norske banker er til en viss grad indirekte eksponert mot både hedgefond og sub-prime markedet ved at de har fordringer på utenlandske banker og kredittinstitusjoner som har en slik eksponering. Det er ikke klart hvor stor den indirekte eksponeringen til norske banker er.

Banker finansierer seg gjennom ordinære bankinnskudd og gjennom innlån med ulik løpetid. Økte innskudd har bidratt til en bedring i bankenes innskuddsdekning fra 62½ til 64 pst. det siste året. Bankinnskudd anses normalt som en stabil finansieringskilde for bankene, og den høye innskuddsdekningen bidrar til å redusere likviditetsrisikoen for norske banker. Innslag av kortsiktige innlån innebærer imidlertid at bankene fortsatt har et løpende refinansieringsbehov. Lån mellom banker er viktig i den helt kortsiktige likviditetsstyringen i de fleste banker. Likviditetsrisikoen i bankene anses å ha økt som følge av økt risiko knyttet til framtidig refinansiering. Tilgangen på likviditet har falt og kostnadene knyttet til finansieringen har økt. Dette rammer også norske banker.

Norske banker gir ikke lån som tilsvarende sub-prime lånene i USA. En stor del av sub-prime lånene har avdragsfrihet og en periode med lav rente eller rentefrihet, der den ubetalte renten legges til lånets hovedstol. Det har gjort slike lån attraktive blant husholdninger som ikke oppfyller ordinære vilkår for lån i bankene i USA. Også i Norge har en sett klare tendenser til at flere lån ytes med avdragsfrie perioder og lang nedbetalingstid. Avdragsfrie lån kan bidra som en buffer i dårlige tider. Slike avtaler kan imidlertid også føre til at enkelte husholdninger med høyt utestående lån kan miste oversikten over betalingsbyrden for gjelden. Det er derfor særlig viktig at kredittvurderingen på lånetidspunktet er tilstrekkelig god når slike lån ytes.

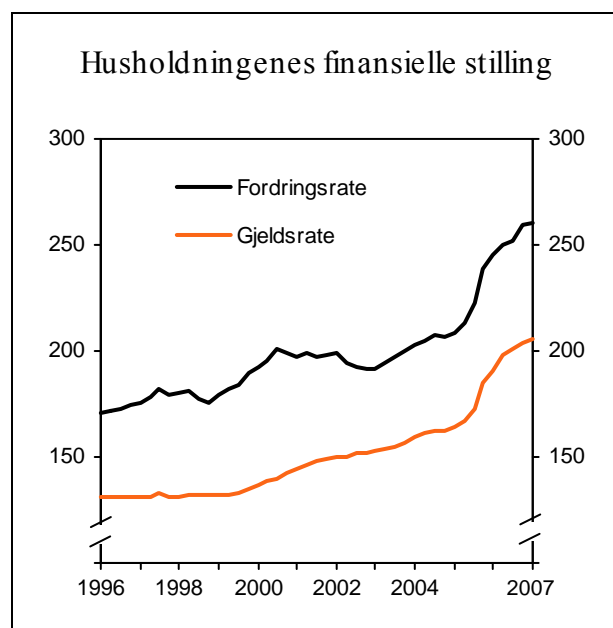
Av bankenes utlån til personkunder er 90 pst. gitt med pant i bolig. Den siste tiden har det vært en sterk vekst i låneprodukter som gjør det lettere å frigjøre boligkapital, såkalte rammelån med pant i bolig. Bankenes samlede beholdning av rammelån har mer enn doblet seg fra utgangen av første halvår 2006 til utgangen av første halvår 2007 (fra 46 mrd. kroner til 119 mrd. kroner). Ved utgangen av første halvår 2007 utgjorde rammelån 13 pst. av alle boliglån fra banker.

Livsforsikringsselskapene har økt sin risikoeksponering i kapitalforvaltningen den senere tiden, særlig som følge av økt aksjeandel og den økte usikkerheten i aksjemarkedene. Kredittilsynet har foretatt beregninger av hvordan livsforsikringsselskapenes bufferkapital ble påvirket av fallet i det norske- og utenlandske aksjemarkedet i perioden 30. juni til 13. august i år. Ifølge disse beregningene fikk selskapene samlet sett redusert bufferkapitalen gjennom denne perioden fra 55 mrd. kroner til 45 mrd. kroner, eller fra 8 til 6½ pst. målt som andel av forvaltningskapitalen. Kredittilsynet vurderer på denne bakgrunn bufferkapitalen å være tilfredsstillende også etter fallet i aksjekursene. Departementet uttalte i Kredittmeldinga 2006: «Det er særs viktig at selskapa sjølve med god sikkerhetsmargin tilpassar risikoen i sin portefølje til den soliditet selskapet har.» Den økte usikkerheten i finansmarkedene den senere tiden er en påminnelse om behovet for en betryggende risikostyring i selskapene.

I den siste tiden, med store bevegelser i verdipapirmarkedene, har kredittvurderingsselskapenes vurdering av verdipapirer endret seg raskt. Utviklingen reiser spørsmål ved om slike kredittvurderinger er egnet til å beregne markeds- og likviditetsrisikoen knyttet til bl.a. verdipapiriserte porteføljer. Det er også blitt reist spørsmål ved om hvor godt egnet kredittvurderinger fra selskapene

er som grunnlag for å beregne et betryggende, langsiktig kapitaldekningskrav for finansinstitusjonene. Det foregår arbeid internasjonalt for å vurdere kredittvurderingsselskapenes rolle i denne sammenhengen, bl.a. i regi av The Committee of European Securities Regulators (CESR), bestående av tilsynsmyndigheter fra EU-landene. Norge ved Kredittilsynet er også representert i dette arbeidet.

Husholdningenes gjeld har over flere år økt klart raskere enn deres inntekter, og i 1. kvartal i år utgjorde husholdningenes bruttogjeld over 200 pst. av disponibel inntekt, den høyeste andelen som noen gang er registrert. Økningen i bruttogjelden har imidlertid blitt motsvart av en enda sterkere vekst i de finansielle fordringene, og samlet sett har husholdningene fortsatt positive netto fordringer. Målt på denne måten er husholdningens finansielle stilling god. I tillegg har husholdningene en betydelig boligformue. En tredjedel av husholdningenes fordringer er imidlertid bundet opp i kollektive forsikringsordninger m.v. som forsikringstaker ikke har tilgang til på kort sikt. Denne sparingen kan derfor heller ikke fungere som en buffer ved uforutsette inntektsbortfall eller renteøkninger. Når forsikringskravene holdes utenom, har husholdningene netto gjeld. Videre er gjeld og fordringer ujevnt fordelt mellom husholdninger, og den sterke gjeldsveksten kan ha gjort noen grupper av husholdninger mer sårbare overfor renteøkninger. Økningen i gjeldsgraden har den senere tiden vært særlig stor for unge hus-



Figur 2.25 Husholdningenes finansielle stilling

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Boks 2.9 Nærmere om utviklingen i spareraten

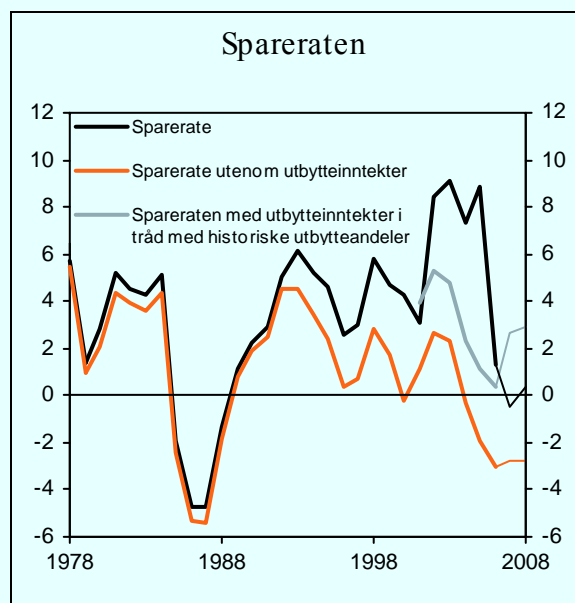
De siste årene har husholdningenes sparing, slik den måles i nasjonalregnskapet, avtatt markert. Spareraten har falt fra nesten 9 pst. i 2005 til anslagsvis $-\frac{1}{2}$ pst. i år. Det er husholdningenes finanssparing som har falt. Husholdningenes realinvesteringer, i all hovedsak boliginvesteringer, har holdt seg svært høye.

I nasjonalregnskapet defineres sparing for en husholdning som disponibel inntekt fratrukket forbruk av varer og tjenester, mens spareraten er sparingens andel av disponibel inntekt.

Nedgangen i spareraten må delvis ses i sammenheng med utviklingen i inntektene fra aksjeutbytte. I årene forut for innføringen av skatt på aksjeutbytte var utbytteutbetalingene til husholdningene ekstraordinært høye. Dette bidro i vesentlig grad til å trekke opp husholdningenes inntekter. Husholdningenes utbytteinntekter økte fra rundt 2 pst. av disponibel inntekt i 2001 til over 10 pst. i 2005. Etter innføringen av utbytteskatten har husholdningenes utbytteinntekter falt markert. I figur 2.26 vises utviklingen i spareraten dersom en ser bort fra utbytteinntektene samt dersom husholdningenes utbytteinntekter som andel av aksjebeholdningen fra 2001 og framover, hadde vært lik gjennomsnittet for de ti foregående årene. Figuren viser at husholdningenes sparerate også har falt når en ser bort fra utviklingen i utbyttebetalingene, men nedgangen er da mindre markert. En vesentlig del av denne nedgangen har trolig sammenheng med

den lange perioden med lave renter. I tillegg kan den gode utviklingen på arbeidsmarkedet ha bidratt til å redusere behovet for forsikringsmotivert sparing blant husholdningene.

Samlet sett tyder utviklingen i spareraten på at husholdningenes økonomi kan ha blitt noe mer sårbar for uforutsette inntektsbortfall eller renteøkninger. Det er imidlertid betydelig usikkerhet knyttet til beregningen av spareraten i nasjonalregnskapet, og tallene blir ofte betydelig revidert.



Figur 2.26 Husholdningenes sparerate. Prosent av disponibel inntekt

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

holdninger. Ifølge Kredittilsynets boliglånsundersøkelse i 2006 var andelen med høy gjeldsbelastning størst i aldersgruppen under 35 år. For lån til kjøp av bolig viser undersøkelsen at i underkant av 80 pst. av lånetakerne under 35 år lånte mer enn 80 pst. av boligens verdi, og at i underkant av 40 pst. lånte mer enn 100 pst. av boligens verdi. Kredittilsynet skal gjennomføre en ny boliglånsundersøkelse i løpet av høsten 2007.

Målt i forhold til disponibel inntekt har husholdningenes sparing avtatt klart de siste årene. Utviklingen i spareraten er nærmere omtalt i boks 2.9.

Etter flere år med kraftig oppgang har boligprisveksten avtatt markert det siste året. Siden

sommeren 2005 har Norges Bank gradvis satt opp renten fra et svært lavt nivå, og samtidig varslet ytterligere renteøkninger framover. Departementet pekte i Kredittmeldinga 2006 på at det er viktig at både banker og låntakere tar hensyn til at det er usikkerhet knyttet til den framtidige utviklingen i boligpriser og renter, og at det bør tas høyde for at den økonomiske situasjonen til låntaker kan endre seg. Etter finansavtaleloven har långivere i Norge plikt til å gjøre kunden oppmerksom på at man bør overveie å avstå fra å ta opp lån dersom den økonomiske evnen eller andre forhold skulle tilsi det. Departementet tar sikte på å gå nærmere gjennom utviklingen i bankenes utlånspraksis nærmere i Kredittmeldinga 2007.

Også foretakssektoren har økt sin opplåning kraftig gjennom de siste to årene. Det er høy lønnsomhet i foretakene, og evnen til å betjene gjeld vurderes å være god. Foretakssektoren kan imidlertid være sårbar overfor endringer i konjunktursituasjonen. Økte renter på kredittobligasjoner som følge av uroen i finansmarkedene den siste tiden vil berøre foretakssektoren direkte gjennom økte finansieringskostnader. Risikopåslaget på slike lån vil avhenge av hvor kredittverdige de enkelte foretakene vurderes å være. Foretak med høy belåningsgrad vil bli mest berørt.

Kredittilsynet vil i løpet av høsten undersøke nærmere hvilken eksponering bankene har mot ulike næringer i foretakssektoren. Finansdepartementet tar sikte på å omtale dette nærmere i Kredittmeldinga for 2007.

2.7 Om usikkerheten i makroøkonomiske prognoser

2.7.1 Nærmere om usikkerheten i de makroøkonomiske anslagene

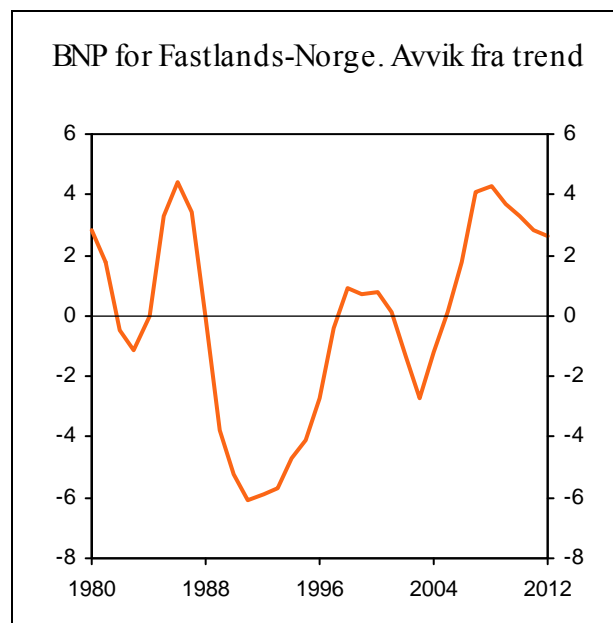
Anslagene for den økonomiske utviklingen i denne meldingen innebærer at veksten i BNP for Fastlands-Norge avtar fra om lag 5 pst. i år til 2¾ pst. neste år, for deretter å ligge nær den beregnede trendveksten i økonomien i perioden 2009–2012. Forløpet er basert på at rentenivået øker ytterligere noe gjennom første halvår 2008. Dette bidrar til å dempe veksten i privat konsum og fastlandsinvesteringene. Petroleumsinvesteringene er ventet å bidra til å trekke veksten noe ned framover. I tillegg forventes en avdemping i den økonomiske veksten internasjonalt å gi noe svakere etterspørselsimpulser til fastlandsøkonomien enn det vi har sett de siste årene. Selv om anslagene i denne meldingen anses å representere den mest sannsynlige banen for den økonomiske utviklingen de nærmeste årene, er usikkerheten stor.

Etter fire år med svært høy vekst tyder både utviklingen i arbeidsledigheten, yrkesdeltakelsen og ulike spørreundersøkelser blant bedriftene på at norsk økonomi opererer nær kapasitetsgrensen. I en slik situasjon øker usikkerheten om den videre økonomiske utviklingen. Dette skyldes bl.a. at det da blir mer usikkert i hvilken grad innenlandske produsenter klarer å øke produksjonen når etterspørselen øker, hvilket vil avhenge av utviklingen i timeverk og produktivitet. I framskrivingene til denne meldingen har vi lagt til grunn at den høye kapasitetsutnyttningen bidrar til å dempe veksten i årene framover.

De siste to årene har sysselsettingsveksten vært rekordhøy, og langt høyere enn anslått på forhånd. Denne utviklingen har muliggjort høyere produksjonsvekst i fastlandsøkonomien enn tidligere lagt til grunn. Sterk sysselsettingsvekst har videre bidratt til den høye veksten i husholdningenes inntekter, og forsterket veksten i husholdningenes etterspørsel.

Yrkesdeltakelsen er nå på et høyt nivå historisk sett, og arbeidsledigheten er på det laveste nivået på nesten 20 år. Potensialet for videre økning i yrkesdeltakelsen anses som lite på kort sikt, samtidig som det er grunn til å tro at rommet for videre nedgang i ledigheten er klart begrenset. Det er i framskrivingene lagt til grunn at bidraget til arbeidsstyrken fra arbeidsinnvandring ikke vil være like stort i årene framover som det vi har erfart den siste tiden. Dersom den sterke veksten i kortsiktig arbeidsinnvandring skulle fortsette, vil det kunne muliggjøre høyere vekst i fastlandsøkonomien enn lagt til grunn i denne meldingen.

Høy produktivitetsvekst i fastlandsøkonomien har også bidratt til at den sterke oppgangen i økonomien har latt seg realisere. Tidligere erfaringer tilsier at produktivitetsveksten vil avta når man nærmer seg en konjunkturtopp. I denne meldingen er det i tråd med dette lagt til grunn en viss avdemping i produktivitetsveksten framover. En høyere produktivitetsvekst enn antatt vil bidra til at potensialet for videre økning i innenlandsk produksjon blir større.



Figur 2.27 BNP for Fastlands-Norge. Avvik fra beregnet trend i prosent

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Utviklingen i de fleste etterspørselskomponentene som det gis anslag på i denne meldingen er beheftet med betydelig usikkerhet. Historisk sett har oljeinvesteringene vært blant de størrelsene som det har vist seg vanskeligst å anslå. Disse investeringene varierer betydelig fra år til år og påvirker i vesentlig grad konjunkturforløpet. I denne meldingen er det lagt til grunn at veksten i oljeinvesteringene avtar fra 15 pst. i år til 0 pst. neste år. For perioden 2009–2012 legges det til grunn viss nedgang i investeringene. Det er betydelig usikkerhet knyttet til disse anslagene, og en vedvarende høy oljepris kan bidra til sterkere vekst i oljeinvesteringene framover enn lagt til grunn. Ifølge den makroøkonomiske modellen MODAG vil en økning i oljeinvesteringene på 10 pst. øke BNP for Fastlands-Norge med om lag ½ pst. etter to år.

Veksten hos Norges viktigste handelspartnere anslås å avta fra 3¾ pst. i 2006 til 3¼ pst. i 2007 og i underkant av 3 pst. i 2008. En kan imidlertid ikke utelukke at avdempingen internasjonalt blir mer markert enn lagt til grunn, jf. omtale i avsnitt 2.2.3. Dette vil i så fall kunne medføre lavere vekst hos våre handelspartnere. Lavere vekst internasjonalt vil i første omgang gi lavere norsk eksport og lavere produksjon og sysselsetting innenlands, spesielt i industrien. Redusert produksjon fører i neste omgang til lavere investeringer i bedriftene, samtidig som svakere inntektsvekst vil dempe veksten i privat forbruk. Videre vil lavere vekst internasjonalt trolig kunne gi lavere vekst i prisene på

verdensmarkedet og dermed også i prisene på norsk import. Beregninger på MODAG indikerer at ½ prosentpoeng lavere vekst hos handelspartnere kan gi ¼ prosentpoeng lavere vekst i fastlandsøkonomien etter to år. En slik utvikling vil gi et mindre stramt arbeidsmarked enn anslått og mindre press på lønnsveksten.

Erfaringer fra tidligere høykonjunkturer tilsier at *lønnsveksten* fort kan tilta når knappheten på arbeidskraft er så stor som nå. Lønnsveksten har så langt vært noe lavere i denne høykonjunkturen enn i tidligere høykonjunkturer. Det er trolig flere forhold som har bidratt til dette, bl.a. økt arbeidsinnvandring og større muligheter for utflytting av produksjon.

Lønnsveksten har tiltatt det siste året. I denne meldingen legges det til grunn en lønnsvekst på 5 pst. både i år og neste år. Norsk økonomi er for tiden nær kapasitetsgrensen, og det meldes om stor knapphet på ledige ressurser. I slike situasjoner kan en risikere at en økning i etterspørselen vil slå ut i økt pris- og kostnadsvekst. Lønnsveksten kan da bli høyere enn anslått. Norske bedrifters kostnadmessige konkurranseevne har forverret seg over tid, og lønnskostnadene ligger nå betydelig over nivået hos våre handelspartnere. Markert prisvekst på norske eksportprodukter og høy produktivitetsvekst har i noen år bidratt til høy lønnsomhet i konkurranseutsatte virksomheter. Det høye lønns- og kostnadsnivået har imidlertid gjort konkurranseutsatte næringer sårbare dersom eksportprisene skulle reverseres eller kronekur-

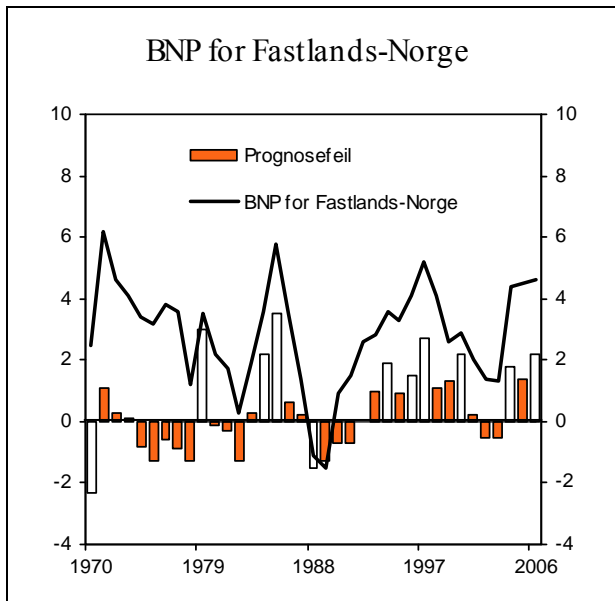
Tabell 2.6 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2008. Prosentvis endring fra året før

	Dato	BNP Fastlands-Norge	KPI	Årslønn	Arbeids- ledighet ¹
DnB NOR	Aug 2007	2,7	2,4	5,7	2,6
First Securities.	Sep 2007	3,2	2,2	6,0	2,5
Handelsbanken	Apr 2007	3,5	2,6	5,0	2,9
LO	Sep 2007	3½	2½	..	2½
Nordea	Sep 2007	2,3	2,6	5,5	2,4
Norges Bank ²	Jun 2007	2½	3	5½	2¾
NHO	Mai 2007	2¾	2	..	2½
OECD	Mai 2007	2,7	2,4	..	2,7
SEB Enskilda Banken.	Aug 2007	2,8	3,0	5,6	2,6
SSB	Sep 2007	3,1	2,7	5,9	2,5
Gjennomsnitt		2,9	2,5	5,6	2,6
Finansdepartementet	Okt 2007	2,8	2½	5	2,5

¹ I prosent av arbeidsstyrken.

² Norges Banks anslag for årslønn inkluderer anslåtte kostnader knyttet til innføring av obligatorisk tjenestepensjon.

Kilde: Som angitt i tabellen.



Figur 2.28 Faktisk utvikling og prognosefeil

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

sen styrkes markert. Erfaringer fra bl.a. 2002/2003 viser at konsekvensen da kan bli en rask forverring av vekstutsiktene og svak sysselsettingsutvikling, særlig i de konkurranseutsatte næringene.

2.7.2 Treffsikkerheten i økonomiske anslag

Ved utarbeidelsen av de makroøkonomiske framskrivningene, er informasjonen om den økonomiske situasjonen mangelfull. Økonomiens virkemåte er heller ikke fullt ut kjent, og den endrer seg over tid. Det kan også inntreffe hendelser som var vanskelige å forutse på prognosetidspunktet. Tabell 2.6 viser ulike institusjoners anslag for utviklingen i noen sentrale makroøkonomiske variable for 2008. De ulike institusjonene ser ut til å ha et noenlunde samsvarende syn på utviklingen i norsk økonomi på kort sikt, til tross for den store usikkerheten som knyttes til slike anslag. Dette kan skyldes at felles informasjon om forhistorien har relativt stor betydning for anslagene, og at prognosemakere har vansker med å forutsi endringer i konjunkturutviklingen.

I ettertid kan prognosenes treffsikkerhet vurderes ved å sammenlikne anslagene med den faktiske utviklingen, slik denne registreres i nasjonalregnskapet og annen statistikk. I figur 2.28 er dette gjort for Finansdepartementets anslag for veksten i BNP for Fastlands-Norge. Figuren viser at det synes å være en klar tendens til at anslagene undervurderer konjunktursvingningene, og prognosefeilene har gjennomgående vært større i oppgangskonjunkturer enn i nedgangskonjunkturer.

Tabell 2.7 viser den gjennomsnittlige veksten i ulike makroøkonomiske størrelser over tid, og hvordan anslag på disse størrelsene fordeler seg rundt de faktiske årlige vekstratene. Nasjonalregn-

Tabell 2.7 Treffsikkerhet i de makroøkonomiske prognosene.

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

¹ Beregnet for perioden 1973–2006.² Beregnet for perioden 1989–2006.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Boks 2.10 Faktorer bak endringene i de makroøkonomiske anslagene

Anslaget for veksten i BNP Fastlands-Norge i 2007 er oppjustert fra 2,9 pst. i Nasjonalbudsjettet 2007 (NB07) til 5,0 pst. i denne meldingen, jf. tabell 2.8. Korrigert for elektrisitetsproduksjon er anslagene oppjustert fra 3,0 pst. til 4,9 pst.

Oppjusteringen av aktivitetsveksten i fastlandsøkonomien i 2007 må særlig ses i sammenheng med at veksten i det private konsumet og i investeringene nå anslås å bli sterkere enn lagt til grunn i NB07. Veksten i privat konsum er oppjustert fra 3 pst. i NB07 til 6 pst. i denne meldingen. Dette må bl.a. ses i lys av sterkere vekst i husholdningenes disponible realinntekter enn tidligere antatt. Videre er anslaget for veksten i oljeinvesteringene oppjustert fra – 2,5 pst. i NB07 til 15 pst. og veksten i investeringene i fastlandsbedriftene fra 6,1 pst. til 10,7 pst. Offentlig konsum anlås nå å øke med 3,1 pst. og offentlige investeringer med 8,6 pst., hhv. 0,4 og 8,4 prosentpoeng høyere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett.

Utviklingen i arbeidsmarkedet har vært klart sterkere enn lagt til grunn i NB07. Sysselsettingsveksten er oppjustert med hele 2,2 prosentpoeng siden NB07. AKU-ledigheten anslås nå til 2,5 pst., mot 3¼ pst. i NB07.

Anslaget for veksten i konsumprisindeksen (KPI) for inneværende år er nedjustert med 1¼ prosentpoeng sammenliknet med anslaget i NB07, hovedsakelig som følge av at elektrisitetsprisene nå ser ut til å bli betydelig lavere i år enn lagt til grunn i fjor høst. Anslaget for konsumprisindeksen justert for avgiftsendringer og utenom energivarer (KPI-JAE) er uendret.

Tabell 2.8 Finansdepartementets anslag for 2007 på ulike tidspunkter. Prosentvis endring fra året før

	NB07 ¹	RNB07 ¹	NB08 ¹
<i>Handelspartnerne:</i>			
BNP.....	2,8	3,2	3,2
Konsumpriser	2,1	1,9	2,0
Arbeidsledighet, nivå	5,9	5,8	5,7
<i>Norge:</i>			
BNP Fastlands-Norge	2,9	3,7	5,0
BNP Fastlands-Norge utenom elektrisitetsforsyning	3,0	3,8	4,9
Sysselsatte personer	1,3	2,1	3,5
Arbeidsledighetsprosent (AKU), nivå.....	3¼	2,5	2,5
Årslønn.....	4½	4¾	5
Konsumprisindeksen (KPI)	1¾	¾	½
KPI-JAE ²	1½	1½	1½
Oljepris (kroner), nivå	390	370	400
<i>Statsbudsjettet:</i>			
Overskudd (mrd. kroner) ³ , nivå	386,6	338,3	374,4
Underliggende, reell utgiftsvekst	2,7	3,8	3,8
Strukturelt, oljekorrigert underskudd (nivå) ⁴	4,6	4,3	4,3

¹ Nasjonalbudsjettet 2007 (NB07), Revidert nasjonalbudsjett 2007 (RNB07) og Nasjonalbudsjettet 2008 (NB08).

² Konsumprisindeksen justert for avgiftsendringer og utenom energivarer.

³ Inklusive Statens pensjonsfond.

⁴ Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

skapstall for perioden 1973–2006 har blitt revidert flere ganger, og de foreløpige nasjonalregnskapstallene avviker til dels betydelig fra de endelige tallene. De såkalte hovedrevisjonene av regnskapet kan strekke seg mange år bakover i tid, innarbeide ny informasjon og innebære at definisjoner endres. I tabellen sammenliknes prognosene derfor både med foreløpige og endelige regnskapstall. Gjennomsnittlig vekst i BNP for Fastlands-Norge i perioden 1973–2006 var 0,5 prosentpoeng lavere i de foreløpige nasjonalregnskapstallene enn i de endelige regnskapstallene. For enkeltår var forskjellene større enn dette.

Selv om det kan være betydelige forskjeller i enkeltår, avviker nasjonalbudsjettens anslag for veksten i BNP for Fastlands-Norge og sysselsettin-

gen i gjennomsnitt lite fra anslagene i de foreløpige nasjonalregnskapene. Avviket mellom anslag og regnskapstall kaster lys over treffsikkerheten i anslagene. Gjennomsnittlig avvik for BNP og sysselsetting er hhv. 1¼ og 1 prosentpoeng, mens avviket for konsumprisveksten i gjennomsnitt er 0,6 prosentpoeng. En viktig grunn til forskjellen mellom anslagene og regnskapstallene er at sentrale etterspørselskomponenter som privat konsum og investeringer svinger kraftig. Veksten i investeringene, både i fastlandsforetakene og i oljesektoren, har vist seg særlig vanskelig å anslå.

I boks 2.10 omtales Finansdepartementets anslag for 2007 gitt på forskjellige tidspunkt, og faktorer bak anslagsendringene.

3 Den økonomiske politikken

3.1 Budsjettpolitikken

3.1.1 Retningslinjene for budsjettpolitikken

Regjeringen legger handlingsregelen til grunn for budsjettpolitikken. Handlingsregelen innebærer at statens varierende inntekter fra petroleumsvirksomheten i sin helhet overføres til Statens pensjonsfond – Utland. Tilbakeføringen til statsbudsjettet skal over tid svare til forventet realavkastning av fondskapitalen, anslått til 4 pst. Bruken av petroleumsinntekter frikobles på denne måten fra de til dels betydelige svingningene i petroleumsproduksjon, petroleumspriser og årlig fondsavkastning.

Handlingsregelen er en plan for en jevn og gradvis økning i bruken av petroleumsinntekter til et nivå som kan opprettholdes på lang sikt. I tillegg legger retningslinjene vekt på at bruken av petroleumsinntekter det enkelte år må tilpasses konjunktursituasjonen. Ved å holde tilbake på bruken av oljepenger i gode tider kan finanspolitikken støtte opp under pengepolitikken og legge til rette for en stabil utvikling i norsk økonomi, jf. boks 3.1. Tilsvarende kan det i perioder med svak økonomisk utvikling og høy arbeidsledighet være fornuftig å bruke noe mer enn forventet fondsavkastning.

I de første årene etter at handlingsregelen ble innført i 2001 økte bruken av petroleumsinntekter noe sterkere enn den forventede realavkastningen av utenlandsdelen av Statens pensjonsfond. Dette må bl.a. ses i sammenheng med at både internasjonal og norsk økonomi gikk inn i en lavkonjunktur i 2001, samtidig som fondet i noen år vokste langsommere enn forventet. Siden 2003 har aktiviteten i norsk økonomi tatt seg markert opp, mens fondet har vokst sterkt. I denne perioden har bruken av petroleumsinntekter økt mindre enn forventet fondsavkastning, og anslås nå til litt under 4 pst. av fondskapitalen i 2006.

Norsk økonomi er inne i en sterk høykonjunktur. Veksten i sysselsettingen er rekordhøy og arbeidsledigheten har falt til et svært lavt nivå. For å redusere belastningen på pengepolitikken og dempe faren for en kraftig renteoppgang og kronestyrking, er det i denne situasjonen nødvendig å vise tilbakeholdenhet i budsjettpolitikken. I en situ-

asjon med rask oppgang i fondskapitalen og sterk vekst i norsk økonomi, slik som nå, vil det være i tråd med handlingsregelen om bruken av petroleumsinntekter fortsatt øker langsommere enn forventet fondsavkastning.

Budsjettpolitikken må være bærekraftig også på lang sikt. Om få år vil befolkningsutviklingen legge et økende press på offentlige finanser selv med en forholdsvis høy oljepris og en pensjonsreform i tråd med Stortingets vedtak. Aldringen av befolkningen vil påvirke utgiftene til pensjoner, og etter hvert også til helse og omsorg. En gradvis eldre arbeidsstyrke trekker i tillegg i retning av en fortsatt økning i antall uførepensjonister. Ved å vise tilbakeholdenhet i bruken av oljepenger nå, kan vi bygge opp ekstra reserver. Det vil gjøre det lettere å møte økningen i de aldersrelaterte utgiftene når de for alvor begynner å stige noen år fram i tid.

3.1.2 Gjennomføringen av budsjettpolitikken i 2007

I fjor høst vedtok Stortinget et budsjett for 2007 med et anslått strukturelt, oljekorrigert underskudd på 71,0 mrd. kroner. Ved behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2007 i mai i år ble anslaget for bruken av oljeinntekter redusert til 67,8 mrd. kroner.

Etter Revidert nasjonalbudsjett 2007 er det kommet ny informasjon om bl.a. skatte- og avgiftsinngangen i 2007. Denne informasjonen underbygger at veksten i norsk økonomi er sterkere enn tidligere lagt til grunn. Det er betydelig økning i arbeidsgiveravgift og skatt fra personlige skattytere, og det er også klar oppgang i inntektene fra merverdiavgiften. Oppjusteringen av skatteanslagene er sterkere enn det som følger av de nye anslagene for konjunkturutviklingen. Samlet sett reduserer de nye anslagene for skatter og avgifter det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet i 2007 med 2,8 mrd. kroner i forhold til anslagene i Revidert nasjonalbudsjett 2007.

For at budsjettet skal gi et mer helhetlig bilde av statens ressursbruk og den samlede etterspørselsvirkningen av finanspolitikken, vil nye investeringslån til de regionale helseforetakene fra og med 2008 bli ført som tilskuddspost «over stre-

ken». Investeringslånene blir dermed regnet med innenfor det oljekorrigerte, og dermed også det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet. For å gi et mest mulig riktig bilde av utviklingen i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet over tid er helseforetakenes investeringslån for 2007 og tidligere år innarbeidet som en regnskapsmessig korreksjon ved beregning av det strukturelle budsjettunderskuddet, jf. boks 3.2. Helseforetakenes investeringslån utgjorde 3,5 mrd. kroner i 2007.

Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i 2007 anslås etter dette til 68,5 mrd. kroner. Målt i 2008-priser anslås det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i 2007 til 71,4 mrd. kroner.

Endringen i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge brukes som en summarisk indikator på budsjettets virkning på økonomien. For 2007 anslås det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i 2007 å svare til 4,3 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Dette er en økning på 0,6 prosentpoeng fra 2006, det samme som anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2007. Bruken av petroleumsinntekter i 2007 anslås å være 2,8 mrd. kroner under forventet fondsavkastning for 2007.

Den reelle, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter er beregnet til om lag 3¼ pst. i 2007, jf. figur 3.1B. Dette er som anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2007.

Boks 3.1 Retningslinjer for budsjettpolitikken

Regjeringen Stoltenberg I la i St.meld. nr. 29 (2000–2001) fram følgende retningslinjer for budsjettpolitikken, som et stort flertall i Stortinget sluttet seg til:

- Petroleumsinntektene fases gradvis inn i økonomien, om lag i takt med utviklingen i forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland.¹⁾
- Det legges vekt på å jevne ut svingninger i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet.

Handlingsregelen legger til rette for en stabil utvikling i norsk økonomi både på kort og lang sikt:

- *Statsbudsjettet skjermes fra virkningene av svingninger i petroleumspriser.* Innbetalinger fra petroleumsvirksomheten til staten plasseres i Statens pensjonsfond – Utland, mens det over tid er den forventede realavkastningen – anslått til 4 pst. – av fondet ved inngangen til budsjettåret som skal brukes. Dermed får kortsiktige endringer i olje- og gasspriser lite å si for budsjettpolitikken, samtidig som petroleumsformuen også kommer framtidige generasjoner til gode.
- *Retningslinjene legger til rette for en jevn innfasing av petroleumsinntekter over tid.* Bruken av petroleumsinntekter måles ved

det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet dvs. det oljekorrigerte underskuddet korrigert for bl.a. virkninger av konjunkturutviklingen. På den måten reduseres faren for at budsjettpolitikken skal bidra til å forsterke konjunktursvingningene i norsk økonomi. Ved store endringer i fondskapitalen eller i forhold som påvirker det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet, skal konsekvensene for bruken av petroleumsinntekter jevnes ut over flere år. En jevn innfasing av petroleumsinntektene bidrar til å redusere faren for brå og store omstillinger mellom konkurranseutsatte og skjermede næringer.

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

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

Boks 3.2 Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet

Handlingsregelen for finanspolitikken knytter det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet opp mot forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland. Det strukturelle underskuddet er et mål på den underliggende bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet, der en har korrigert det oljekorrigerede budsjettunderskuddet for følgende forhold:

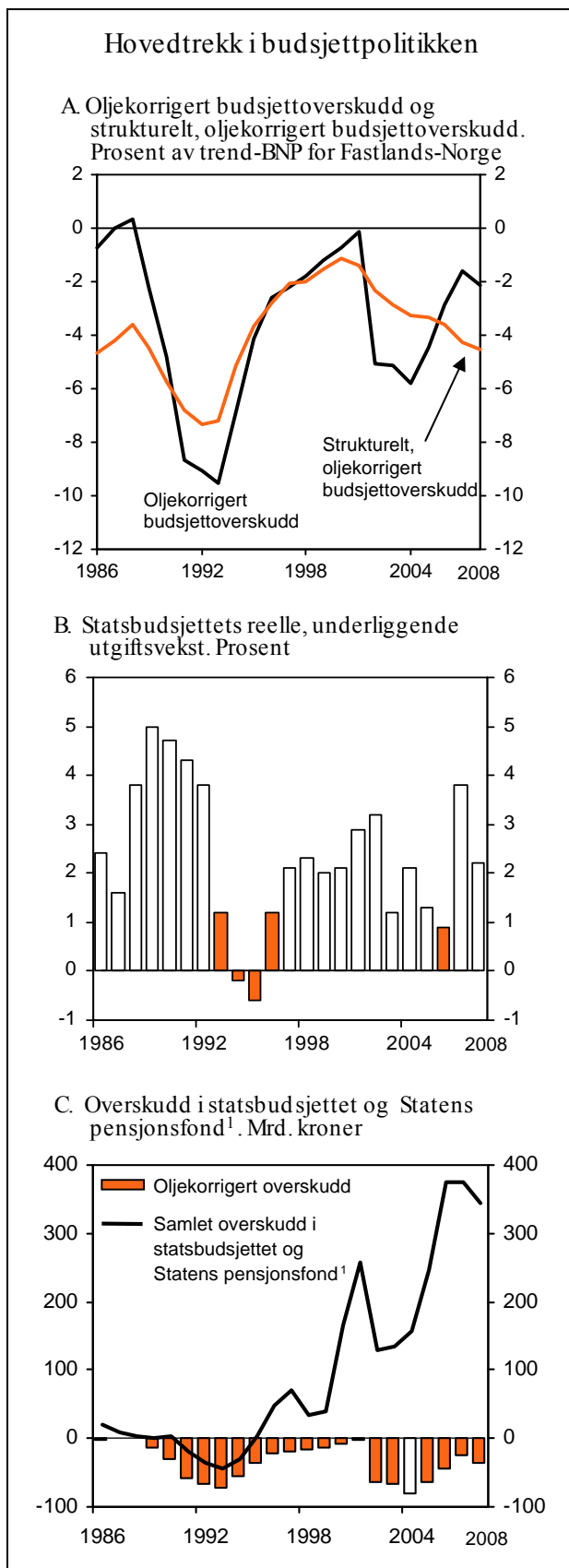
- For å justere den oljekorrigerede budsjettbalansen for konjunktursituasjonen, beregnes budsjettvirkningene av at skattegrunnlagene avviker fra sine trendnivåer. Videre tas det hensyn til at også utbetalingen av ledighetstrygd avhenger av konjunktursituasjonen. De store aktivitetskorreksjonene for 2007 og 2008 i tabell 3.1 reflekterer at norsk økonomi nå er inne i en kraftig høykonjunktur.
- Det korrigeres for forskjellen mellom de faktiske nivåene på henholdsvis overføringene fra Norges Bank og statens renteinntekter og renteutgifter og de anslåtte normalnivåene på disse størrelsene. Siden 2002 har det som ledd i en økning av Norges Banks egenkapital ikke blitt overført midler fra banken til statsbudsjettet. Utviklingen i rentekorreksjonen fra 2006 til 2007 må ses i sammenheng med at kontolånene fra Statens pensjonsfond – Norge til staten ble nedskrevet ved utgangen av 2006, noe som isolert sett bidro til å redusere renteutgiftene over statsbudsjettet med 5,8 mrd. kroner i 2007.
- Det korrigeres for regnskapsmessige omlegginger mv. som ikke påvirker den underliggende utviklingen i budsjettbalansen. Fra og med 2008 er investeringer i helseforetakene regnet med innenfor det oljekorrigerede budsjettunderskuddet. For å gi et best mulig bilde av utviklingen over tid, er investeringslånene for 2007 og tidligere år innarbeidet som regnskapsmessige korreksjoner. For 2008 er det en korreksjon på 545 mill. kroner som følge av det forsikringstekniske oppgjøret med Mesta i forbindelse med at Mesta trekker seg ut av Statens pensjonskasse. Det korrigeres også for nettovirkningen på det oljekorrigerede underskuddet av to større omposteringer mellom statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og poster som regnes innenfor det oljekorrigerede underskuddet. Utbyttet fra Norsk Hydros olje- og gassvirksomhet vil etter fusjonen med Statoil inngå i statens petroleumsinntekter, med knapt 1,8 mrd. kroner i 2008. Som følge av innføring av CO₂-kvoteplikt for petroleumsvirksomheten er satsen for CO₂-avgift for kontinentalsokkelen redusert. Endringen innebærer en reduksjon i statens petroleumsinntekter. Samtidig kan staten selge klimakvoter tilsvarende CO₂-utslippene fra petroleumsvirksomheten, med bokførte inntekter på drøyt 1,9 mrd. kroner i 2008. Isolert sett bidrar omposteringene til å redusere det oljekorrigerede underskuddet med vel 150 mill. kroner.

Tabell 3.1 Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet. Mill. kroner

	2005	2006	2007	2008
Oljekorrigert underskudd på statsbudsjettet	64 763	44 002	25 319	36 418
- Overføringer fra Norges Bank. Avvik fra beregnet trendnivå	5 080	5 280	5 640	6 010
- Netto renteinntekter. Avvik fra beregnet trendnivå	2 480	7 976	-5 144	-8 681
- Særskilte regnskapsforhold	-2 965	-4 698	-3 220	392
- Aktivitetskorrigeringer	12 140	-19 750	-40 466	-38 075
= Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	48 028	55 194	68 508	76 772
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	3,3	3,6	4,3	4,5
Endring fra året før i prosentpoeng ¹	0,1	0,3	0,6	0,3

¹ Endringen i det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge brukes som en summarisk indikator på budsjettets virkning på økonomien. Positive tall indikerer at budsjettet virker ekspansivt. I motsetning til de modellberegningene som presenteres i nasjonalbudsjettene, tar denne indikatoren ikke hensyn til at ulike inntekts- og utgiftsposter kan ha ulik betydning for aktiviteten i økonomien.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 3.1 Hovedtrekk i budsjettpolitikken

¹ Overskudd i statsbudsjettet og Statens petroleumsfond for 2006.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Det oljekorrigerte underskuddet anslås nå til 25,3 mrd. kroner i 2007, mot 54,1 mrd. kroner i saldert budsjett. Det oljekorrigerte underskuddet dekkes av en tilsvarende overføring fra Statens pensjonsfond – Utland til statsbudsjettet. Den betydelige forskjellen mellom det oljekorrigerte og det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i 2007 reflekterer at norsk økonomi er i en kraftig høykonjunktur med høye skatteinntekter og lave utgifter til arbeidsledighet. Dette trekker det oljekorrigerte underskuddet ned, jf. boks 3.2 og figur 3.1A.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås nå til drøyt 319 mrd. kroner i 2007, en økning på nesten 18 mrd. kroner i forhold til anslaget i Revidert nasjonalbudsjett 2007. For inneværende år er anslaget for gjennomsnittlig oljepris justert opp til 400 kroner pr. fat, 30 kroner mer pr. fat enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2007. Samtidig er produksjonsanslagene noe redusert.

Det samlede overskuddet i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond i 2007 anslås til vel 374 mrd. kroner, jf. figur 3.1C. Det er om lag 36 mrd. kroner mer enn beregnet i Revidert nasjonalbudsjett 2007. Når en også tar hensyn til omvurderingene, kan markedsverdien av kapitalen i utenlandsdelen av Statens pensjonsfond anslås til vel 2 094 mrd. kroner ved inngangen til 2008. Anslaget er nedjustert med 66 mrd. kroner siden Revidert nasjonalbudsjettet 2007 og 88 mrd. kroner siden Nasjonalbudsjettet 2007. Nedjusteringen skyldes svak utvikling i internasjonale finansmarkeder, og at kronen har styrket seg. Økt avsetning til fondet som følge av høyere oljepris og økte inntekter fra petroleumsvirksomheten, trekker i motsatt retning. Det samme gjør lavere oljekorrigert underskudd som følge av økt skatteinnang.

3.1.3 Hovedtrekk i budsjettoplegget for 2008

Regjeringen legger stor vekt på at budsjettpolitikken skal legge til rette for en fortsatt god utvikling i norsk økonomi. Etter fire år med sterk vekst preges norsk økonomi av høy aktivitet og et stramt arbeidsmarked. Veksten i sysselsettingen har vært rekordhøy, arbeidsledigheten har falt til et svært lavt nivå, mens lønnsveksten har tatt seg opp. For å bidra til en balansert utvikling, som sikrer sysselsetting og verdiskaping på lengre sikt, legger Regjeringen opp til en økning i bruken av petroleumsinntekter i 2008 som er klart lavere enn veksten i forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland.

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

	Regnskap		Anslag	
	2005	2006	2007	2008
Totale inntekter	860,8	994,9	1 010,5	1 036,8
1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet	297,0	376,6	340,6	328,1
1.1 Skatter og avgifter	168,8	217,3	193,7	184,1
1.2 Andre petroleumsinntekter	128,2	159,3	146,9	144,0
2 Inntekter utenom petroleumsinntekter	563,8	618,3	669,9	708,7
2.1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	517,9	562,5	614,8	650,4
2.2 Andre inntekter	45,9	55,9	55,1	58,3
Totale utgifter	650,1	683,5	716,5	771,4
1 Utgifter til petroleumsvirksomhet	21,4	21,2	21,3	26,3
2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	628,6	662,3	695,2	745,1
Overskudd på statsbudsjettet før overføring til Statens pensjonsfond – Utland	210,8	311,4	294,0	265,4
- Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	275,5	355,4	319,3	301,8
= Oljekorrigert overskudd	-64,8	-44,0	-25,3	-36,4
+ Overført fra Statens pensjonsfond – Utland	70,6	57,4	25,3	36,4
= Overskudd på statsbudsjettet	5,8	13,4	0,0	0,0
+ Netto avsatt i Statens pensjonsfond – Utland	205,0	298,0	294,0	265,4
+ Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond ¹	36,9	64,1	80,4	78,6
= Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond	247,6	375,5	374,4	344,0
Memo:				
Markedsverdien av Statens pensjonsfond – Utland ²	1 390,1	1 782,8	2 093,9	2 467,2
Markedsverdien av Statens pensjonsfond ^{2,3}	1 473,4	1 889,8	2 213,9	2 594,3

¹ Statens pensjonsfond ble opprettet 1. januar 2006 som en overbygning for Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet. For 2005 viser tabellen kun til det tidligere Statens petroleumsfond.

² Ved utgangen av året.

³ Inkluderer kapitalen i folketrygdfondet for 2005, ekskl. Folketrygdfondets kontolån til staten.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.3 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2007. Endringer i forhold til saldert budsjett og Revidert nasjonalbudsjett. Mill. kroner

	1 Saldert budsjett	2 Endring	3=1+2 Revidert nasjonal- budsjett 2007	4 End- ring	5=3+4 Nasjonal- budsjett 2008	6=5-1 Endring fra saldert budsjett
A Inntekter utenom petroleumsinntekter ..	641 651	14 924	656 575	13 316	669 891	28 240
1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	589 624	12 179	601 803	12 972	614 775	25 151
2 Renteinntekter.....	17 183	636	17 819	295	18 114	931
3 Andre inntekter.....	34 844	2 109	36 953	49	37 002	2 158
B Utgifter utenom petroleumsvirksomhet .	695 793	-425	695 368	-158	695 210	-583
1 Renteutgifter.....	16 064	-2	16 062	193	16 255	191
2 Dagpenger.....	6 877	-2 137	4 740	-400	4 340	-2 537
3 Andre utgifter	672 852	1 714	674 566	49	674 615	1 763
C Oljekorrigert overskudd (A-B).....	-54 142	15 349	-38 793	13 474	-25 319	28 823
D Kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	364 893	-63 488	301 405	17 900	319 305	-45 588
E Avsetning til Statens pensjonsfond – Utland (C+D).....	310 751	-48 139	262 612	31 374	293 986	-16 765
F Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond.....	78 700	-3 000	75 700	4 700	80 400	1 700
G Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond (E+F)	389 451	-51 139	338 312	36 074	374 386	-15 065

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.4 Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst fra 2007 til 2008. Anslag på regnskap. Mill. kroner og prosentvis endring

	2007	2008
Statsbudsjettets utgifter	716 511	771 404
- Statlig petroleumsvirksomhet.....	21 301	26 300
- Dagpenger til arbeidsledige.....	4 340	4 821
- Renteutgifter	16 255	17 330
= Utgifter utenom petroleumsvirksomhet, dagpenger til arbeidsledige og renteutgifter.....	674 615	722 952
- Flyktninger i Norge	447	408
+ Investeringslån helseforetak ¹	3 500	-
- Forsikringsteknisk oppgjør ved at Posten og Mesta trekker seg ut av Statens pensjonskasse mv.....	280	545
- Økte rammeoverføringer/reduert kommunal skatteandel ²	-	1 054
+ Endrede regler for dagpenger ³	242	420
= Underliggende utgifter.....	677 630	721 365
Verdiendring i pst.....		6,5
Prisendring i pst.		4,2
Volumendring i pst.....		2,2

¹ Fra og med 2008 er investeringer i helseforetakene regnet med innenfor det oljekorrigerte budsjettunderskuddet. Utgiftene i 2007 er derfor korrigert for helseforetakenes nye investeringslån i 2007.

² Det korrigeres for at hele realveksten i kommunesektorens frie inntekter i 2008 bevilges i form av økt rammetilskudd over statsbudsjettet. Kommunenes andel av skatten på alminnelig inntekt reduseres, mens statens andel øker tilsvarende.

³ Statens utgifter til dagpenger til arbeidsledige varierer over konjunktursyklusen og holdes i utgangspunktet utenfor ved beregningen av den underliggende utgiftsveksten. I 2007 og 2008 er det imidlertid gjennomført endringer i regelverket for utbetaling av dagpenger, som øker statens utgifter. Virkningene av disse regelverksendringene er innarbeidet i beregningene.

Kilde: Finansdepartementet.

Hovedtrekkene i budsjettoplegget for 2008 kan oppsummeres som følger (alle beløp oppgitt i 2008-kroner):

- Et strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd på 76,8 mrd. kroner. Investeringer i de regionale helseforetakene er da regnet med. Bruken av petroleumsinntekter er 7 mrd. kroner lavere enn forventet fondsavkastning, og utgjør om lag 3,7 pst. av fondskapitalen ved inngangen til året.
- En reell, underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter på om lag 2¼ pst.
- Et uendret skatte- og avgiftsnivå.
- En reell vekst i kommunenes samlede inntekter på 6,2 mrd. kroner, eller 2,4 pst., regnet i forhold til inntektsnivået i 2007 slik det ble anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2007.

Det foreslåtte budsjettoplegget for 2008 innebærer en økning i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet på 5,4 mrd. kroner fra 2007 til 2008, målt i 2008-priser. Regnet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge er økningen ¼ prosentpoeng, som antyder at budsjettpolitikken gir en viss stimulans til innenlandsk etterspørsel. Denne indikatoren tar ikke hensyn til at de forskjellige inntekts- og utgiftspostene på budsjettet har ulik virkning på norsk økonomi.

For å belyse i hvilken grad det samlede budsjettoplegget, inkludert sammensetningen av inn-

tekts- og utgiftssiden, påvirker aktivitetsnivået i norsk økonomi, er det gjennomført beregninger ved hjelp av den makroøkonomiske modellen MODAG. Beregningene bygger på det foreslåtte budsjettoplegget, inkludert det økonomiske opplegget for kommunene. Som sammenlikningsgrunnlag er det lagt til grunn et konjunkturnøytralt budsjett, definert som et budsjett der alle utgifts- og inntektsposter for offentlig forvaltning vokser i takt med trenden i nominelt BNP for Fastlands-Norge. Disse beregningene indikerer at Regjeringens budsjettforslag gir en stimulans til innenlands etterspørsel tilsvarende vel ¼ pst. av BNP for Fastlands-Norge.

Den reelle, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter fra 2007 til 2008 er anslått til 2¼ pst., tilsvarende drøyt 15 mrd. kroner målt i 2008-priser. Den nominelle veksten i statsbudsjettets underliggende utgifter er anslått til 6,5 pst., mens prisveksten er beregnet til 4,2 pst. Ved beregningen av den underliggende utgiftsveksten holdes statsbudsjettets utgifter til statlig petroleumsvirksomhet, dagpenger til arbeidsledige og renter utenfor, jf. tabell 3.4. For å gjøre utgiftene sammenliknbare over tid er det i tillegg korrigert for ekstraordinære endringer og enkelte regnskapsmessige forhold.

Det foreslåtte budsjettoplegget for 2008 innebærer et oljekorrigert underskudd på statsbudsjettet på 36,4 mrd. kroner. Netto avsetning til Statens pensjonsfond – Utland, der overføringen til statsbudsjettet er trukket fra, anslås til 265,4 mrd. kroner i 2008. Det samlede overskuddet i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond, der også renter og utbytte på kapitalen i fondet er medregnet, anslås til 344 mrd. kroner. Kapitalen i Statens pensjonsfond ved utgangen av 2008 anslås til om lag 2 594 mrd. kroner.

3.1.4 Statens pensjonsfond og statens pensjonsforpliktelser i folketrygden

Statens pensjonsfond ble opprettet 1. januar 2006 som en overbygning over det som tidligere var Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet. Formålet med fondet er å understøtte statlig sparing for finansiering av folketrygdens pensjonsutgifter og underbygge langsiktige hensyn ved anvendelse av statens petroleumsinntekter, jf. Ot.prp. nr. 2 (2005–2006). Mens utgiftene til pensjoner, helse og omsorg vil stige kraftig i årene framover som følge av en aldrende befolkning, vil petroleumsinntektene om noen år falle markert. Staten må derfor bygge opp betydelige økonomiske reserver for å unngå en for sterk økning i den finansielle belast-



Figur 3.2 Forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland og strukturelt, oljekorrigert underskudd. Mrd. 2008-kroner

Kilde: Finansdepartementet.

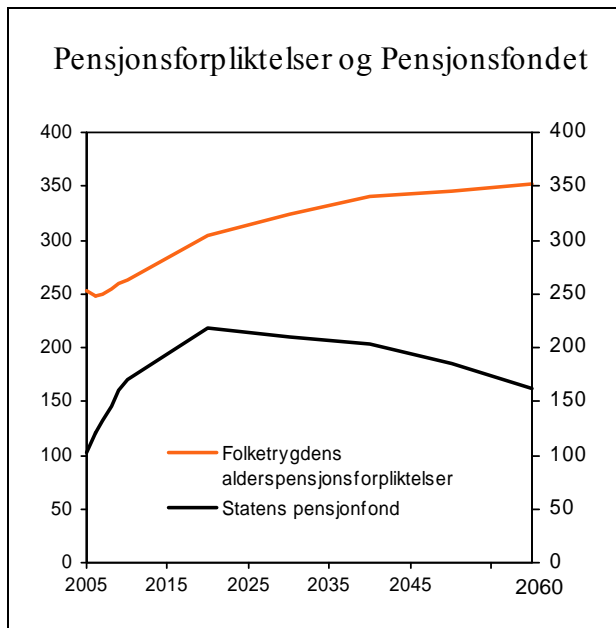
ningen for de yrkesaktive eller kraftig nedprioritering av andre velferdsoppgaver, jf. nærmere omtale i avsnitt 3.3.

Pensjonene i folketrygden finansieres løpende over statsbudsjettet etter hvert som de kommer til utbetaling (såkalt «pay-as-you-go»). Bærekraften i pensjonssystemet må derfor ses i sammenheng med offentlige finanser for øvrig. Etableringen av pensjonsfondet gjør i seg selv verken pensjonssys-

temet eller offentlige finanser mer bærekraftige, men sparingen i fondet gir et viktig bidrag til en langsiktig forsvarlig finanspolitikk. Et større pensjonsfond vil gi grunnlag for høyere løpende inntekter fra fondet i framtiden som vil bidra til å finansiere økte utgifter til bl.a. pensjoner.

Verdien av allerede opparbeidede rettigheter til framtidige alderspensjoner fra folketrygden anslås til 4 184 mrd. kroner ved utgangen av 2007. Anslaget er oppjustert med 26 mrd. kroner sammenliknet med tallene i Nasjonalbudsjettet 2007. Oppjusteringen skyldes reguleringen av grunnbeløpet i mai 2007 som følge av at lønnsveksten i 2006 ble sterkere enn lagt til grunn i trygdeoppgjøret i 2006. Alderspensjonsforpliktelsene i folketrygden ved utgangen av 2008 anslås til 4 511 mrd. kroner, jf. tabell 3.5. I tillegg kommer statens forpliktelser til uføre- og etterlattepensjoner i folketrygden, som anslås til vel 1 060 mrd. kroner ved utgangen av 2008. Anslagene er basert på dagens pensjonssystem og middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskriving fra 2005.

Som følge av høye petroleumsinntekter øker kapitalen i Statens pensjonsfond for tiden raskere enn folketrygdens forpliktelser til alderspensjon. De opparbeidede rettighetene til alderspensjoner er likevel fortsatt langt større enn kapitalen i Statens pensjonsfond. Inntektene fra petroleumsvirksomheten vil avta etter hvert, og dette vil trekke veksten i fondskapitalen ned, jf. figur 3.3. Pensjonsforpliktelsene vil derimot fortsette å øke i årene framover, selv med en pensjonsreform i tråd med pensjonsforliket.



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

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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

	2006	2007	2008
<i>Mrd. kroner</i>			
Folketrygdens forpliktelser til alderspensjoner ¹	3 874	4 184	4 511
Markedsverdien av Statens pensjonsfond	1 890	2 214	2 594
<i>Prosent av fastlands-BNP</i>			
Folketrygdens forpliktelser til alderspensjoner ¹	247,8	249,6	253,9
Markedsverdien av Statens pensjonsfond	120,9	132,1	146,0
<i>Memo</i>			
Statens pensjonsfond som andel av folketrygdens forpliktelser til alderspensjon (prosent)	48,8	52,9	57,5

¹ Nåverdien av allerede opptjente rettigheter til framtidige alderspensjonsutbetalinger fra folketrygden ved videreføring av dagens pensjonssystem. Det er lagt til grunn en gjennomsnittlig årlig reallønnsvekst på 2 pst. og en realrente på 4 pst. Høyere reallønnsvekst eller lavere realrente vil innebære økte pensjonsforpliktelser. Anslaget omfatter ikke pensjonister bosatt i utlandet, eller folketrygdens forpliktelser til uføre- og etterlattepensjoner.

Kilde: Finansdepartementet.

En pensjonsreform i tråd med forliket i Stortinget vil redusere alderspensjonsforpliktelsene i folketrygden i forhold til gjeldende system. På usikkert grunnlag anslås det at forslagene i St.meld. nr. 5 (2006–2007) isolert sett vil kunne redusere folketrygdens utgifter til alderspensjoner, målt i antall grunnbeløp, med om lag 12 pst. i 2050. På lang sikt vil ordningen med levealdersjustering (delingstall) bidra til å stabilisere folketrygdens pensjonsutgifter som andel av verdiskapingen. Dette forutsetter at ordningen med delingstall gjøres gjeldende for alle alderstrygdede i folketrygden, også de som har vært uføretrygdet.

Det knytter seg betydelig usikkerhet til utviklingen i lønn og rente på lang sikt. Høyere lønnsvekst gir høyere framtidige pensjonsutbetalinger og dermed høyere pensjonsforpliktelser. Lavere rentesats vil øke den neddiskonterte verdien av pensjonsforpliktelsene.

Anslagene ovenfor er basert på en forskjell mellom rentesats og lønnsvekst – en såkalt nettorente – på 2 pst. Med en nettorente på 1,5 pst. vil alderspensjonsforpliktelsene øke med om lag 10 pst., eller om lag 450 mrd. 2008-kroner. Tilsvarende vil en nettorente på 2,5 pst. innebære at alderspensjonsforpliktelsene reduseres med om lag 10 pst. Disse beregningene illustrerer at anslag for folketrygdens forpliktelser til alderspensjoner er følsomme for de forutsetninger som gjøres om framtidig lønnsvekst og rentesats, men også at forpliktelsene under rimelige forutsetninger er svært store.

3.1.5 Budsjettpolitikken på mellomlang sikt

Over tid bestemmes handlingsrommet i budsjettpolitikken i hovedsak av utviklingen i skattegrunnlagene i fastlandsøkonomien, bindinger på utgifts- og inntektssiden fra tidligere vedtak og utviklingen i forventet realavkastning av kapitalen i Statens pensjonsfond – Utland.

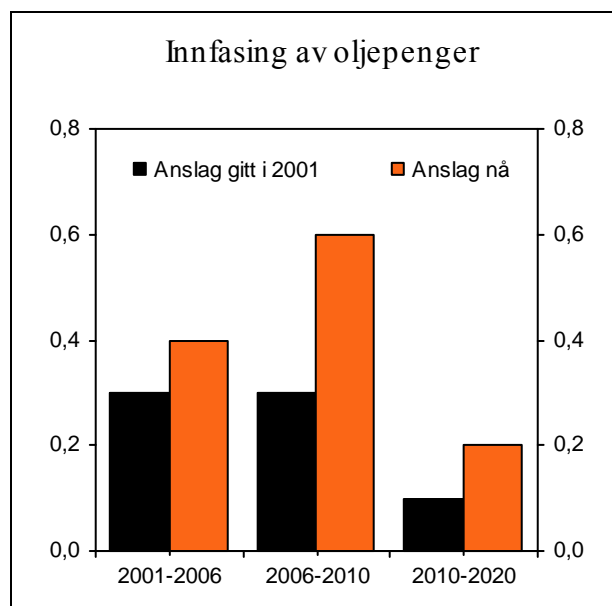
Skattegrunnlagene øker trendmessig over tid, bl.a. som følge av økt sysselsetting og høyere produktivitet. Dette gir økte skatte- og avgiftsinntekter til det offentlige. For de nærmeste årene anslås den underliggende veksten i skattegrunnlagene å styrke budsjettet reelt med 8–10 mrd. kroner pr. år. Det er da tatt hensyn til at stigende reallønninger trekker i retning av at prisveksten for statsbudsjettets utgifter er høyere enn prisveksten for skattegrunnlagene. Som forklart i boks 3.2, kan utviklingen i skattegrunnlagene fra ett år til det neste avvike fra den underliggende veksttakten i økonomien som følge av bl.a. konjunkturbevegelser. Slike forhold søker en å korrigere for ved bereg-

ningen av det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet.

Den underliggende veksten i skatte- og avgiftsinntektene motsvares langt på vei av bindinger på budsjettets utgiftsside. Utviklingen innenfor etablerte velferdsordninger trekker isolert sett i retning av betydelige økninger i utgiftene på statsbudsjettet i årene framover. Dette er bl.a. et resultat av befolkningsutviklingen og folketrygdens regelverk. I Gul bok for 2008 anslås det at en videreføring av 2008-budsjettet isolert sett vil øke utgiftene med 5,7 mrd. kroner fra 2008 til 2009. Samtidig er det i Gul bok anslått at lavere utbytteinntekter og reduserte andre inntekter utenom skatter isolert sett vil bidra til å redusere inntektssiden i budsjettet med om lag 1 mrd. kroner. For 2010 og 2011 anslås bindingene å trekke opp utgiftene med ytterligere rundt 5 mrd. kroner årlig. Det understrekes at anslagene er usikre.

Ifølge retningslinjene for budsjettpolitikken skal bruken av petroleumsinntekter over tid følge utviklingen i forventet realavkastning av kapitalen i Statens pensjonsfond – Utland. Anslagene i denne meldingen innebærer at den raske veksten i fondskapitalen de siste årene vil fortsette noen år til, jf. tabell 3.6. Forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland anslås å øke med rundt 10 mrd. 2008-kroner årlig i treårsperioden 2009–2011.

Den anslåtte utviklingen i fondskapitalen i årene framover er usikker og avhenger bl.a. av oljeprisen, faktisk avkastning av fondskapitalen og



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

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.6 Statens pensjonsfond – Utland, forventet realavkastning og strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd. Mrd. kroner og prosent¹

	Løpende priser			Faste 2008-priser			Strukturelt underskudd	
	Statens pensjonsfond – Utland ved inngangen til året ²	Forventet avkastning (4 pst. av fondskapitalen)	Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	Forventet avkastning (4 pst. av fondskapitalen)	Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	Avvik fra 4 pst. banen	I pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge	I pst. av fondskapitalen
2001	386,6	–	16,2	–	20,9	–	1,4	–
2002	619,3	24,8	28,5	30,6	35,2	4,6	2,3	4,6
2003	604,6	24,2	37,1	28,8	44,1	15,3	2,9	6,1
2004	847,1	33,9	44,4	39,1	51,3	12,2	3,2	5,2
2005	1 011,5	40,5	48,0	45,3	53,8	8,5	3,3	4,7
2006	1 390,1	55,6	55,2	60,2	59,8	-0,4	3,6	4,0
2007	1 782,8	71,3	68,5	74,3	71,4	-2,9	4,3	3,8
2008	2 093,9	83,8	76,8	83,8	76,8	-7,0	4,5	3,7
2009	2 467,2	98,7	–	95,2	–	–	–	–
2010	2 829,7	113,2	–	105,2	–	–	–	–
2011	3 172,5	126,9	–	113,9	–	–	–	–
2012	3 496,2	139,8	–	121,3	–	–	–	–
2013	3 792,2	151,7	–	127,1	–	–	–	–
2014	4 075,8	163,0	–	132,0	–	–	–	–
2015	4 351,3	174,1	–	136,1	–	–	–	–

¹ Fra og med 2008 er investeringer i helseforetakene regnet med innenfor det oljekorrigerte, og dermed det strukturelle budsjettunderskuddet. For å gi best mulig bilde av utviklingen over tid er investeringslånene for 2007 og tidligere år innarbeidet i det strukturelle underskuddet.

² I framskrivningen av fondskapitalen er det for årene fra og med 2009 beregningsteknisk forutsatt et strukturelt, oljekorrigert underskudd svarende til 4 pst. av fondskapitalen ved inngangen til året.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

valutakursen. For eksempel viser tabell 3.6 at fondets markedsverdi falt fra inngangen av 2002 til inngangen av 2003 til tross for netto tilførsel fra statsbudsjettet på 116 mrd. kroner i 2002. Siden tidlig på 1970-tallet har det vært flere markerte og uventede endringer i prisnivået på olje og store svingninger i internasjonale kapitalmarkeder. Bevegelser i den internasjonale verdien på norske kroner har også stor betydning for fondskapitalen målt i norske kroner. Det er imidlertid rimelig å legge til grunn at utviklingen i valutakursen ikke påvirker den internasjonale kjøpekraften av fondet på lengre sikt.

Den faktiske bruken av oljeinntekter må tilpasses konjunktursituasjonen og ta hensyn til de betydelige langsiktige utfordringene for offentlige finanser. En opptrapping i bruken av petroleumsinntekter i årene framover som mekanisk følger forventet fondsavkastning, vil gi sterke vekstim-

pulser i en periode med lite ledige ressurser i norsk økonomi. Impulsene fra finanspolitikken fram mot 2010 vil med en slik innretning også bli klart sterkere enn gjennomsnittet for perioden 2001–2006 og langt sterkere enn den forventede veksten i fondsavkastningen fra 2010 til 2020, jf. figur 3.4. Det å følge 4-prosentbanen mekanisk vil dermed kunne gi en mindre jevn innfasing av oljepenger enn det en så for seg da handlingsregelen ble innført i 2001.

Med fortsatt sterk vekst i fondskapitalen og høy aktivitet i norsk økonomi vil det være i tråd med handlingsregelen om bruken av petroleumsinntekter i noen år øker langsommere enn den forventede realavkastningen av Statens pensjonsfond – Utland. Det vil også redusere behovet for vanskelige omdisponeringer når veksten i aldersrelaterede utgifter setter inn.

3.2 Utviklingstrekk i offentlige finanser

3.2.1 Utviklingen i offentlige finanser de siste årene

Høye petroleumsinntekter har bidratt til store overskudd i offentlige finanser i Norge de siste 10–15 årene. For 2008 anslås netto finansinvesteringene i offentlig forvaltning til om lag 347 mrd. kroner, eller 15 pst. av BNP, jf. tabell 3.7. Det er litt lavere enn i 2006 og 2007, men likevel klart over gjennomsnittet for de siste 20 årene, jf. figur 3.5A.

Netto finansinvesteringer i offentlig forvaltning er en sentral størrelse ved internasjonale sammenlikninger av utviklingen i offentlige finanser og i EUs Maastricht-kriterier. Som det framgår av figur 3.5, skiller Norge seg sterkt både fra industrilandene sett under ett og fra landene i euroområdet, som gjennomgående har hatt negative netto finansinvesteringer i offentlig forvaltning de siste 20 årene.

Offentlig forvaltnings nettofordringer, medregnet kapitalen i Statens pensjonsfond og kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift, anslås til om lag 2 800 mrd. kroner ved utgangen av 2008, som tilsvarer vel 120 pst. av BNP. Denne andelen har økt raskt de siste årene som følge av det høye nivået på statens inntekter fra petroleumsvirksomheten.

I tillegg til statsbudsjettet omfatter offentlig forvaltning andre stats- og trygderegnskaper og kommuneforvaltningen. Mesteparten av overskuddet i offentlig forvaltning kan føres tilbake til utviklingen i statsforvaltningen, der høye oljepriser bidrar

til store overskudd i Statens pensjonsfond. For kommunesektoren har høy inntektsvekst og uventet høy vekst i skatteinntektene de siste årene bidratt til en reduksjon i underskuddene. Høy inntektsvekst bidrar imidlertid samtidig til å trekke opp aktivitetsnivået i sektoren. For 2008 anslås underskuddet i kommuneforvaltningen, medregnet anslåtte utgifter til bruttorealinvesteringer, til 5,5 mrd. kroner.

De siste årene har den reelle veksten vært noe svakere for offentlig konsum enn for privat konsum, mens den nominelle veksten har vært noe høyere. Dette må ses i sammenheng med en trendmessig høyere prisvekst for offentlig konsum, jf. boks 3.3.

Målt som andel av BNP Fastlands-Norge er de samlede offentlige utgiftene om lag på linje med nivået fra midten av 1980-tallet, jf. figur 3.5B. Det er et visst konjunkturmønster i utgiftsandelen, med høyere nivåer under lavkonjunktorene tidlig på 1990-tallet og rett etter tusenårsskiftet. Målt som andel av BNP i alt har de offentlige utgiftene i Norge avtatt betydelig de siste årene. Dette må ses i sammenheng med at økte inntekter fra petroleumsvirksomheten har gitt svært sterk vekst i BNP.

Offentlige utgifter er om lag på samme nivå i Norge som i Danmark og Sverige, når utgiftene i Norge måles som andel av Fastlands-BNP. Målt som andel av BNP i alt er utgiftene lavere og på linje med gjennomsnittet for industrilandene. Relativt lave offentlige utgifter i land som USA og Japan bidrar til å trekke ned gjennomsnittet for industrilandene.

Tabell 3.7 Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning. Mill. kroner

	2006	2007	2008
A. Nettofinansinvesteringer i statsforvaltningen, påløpt verdi	385 522	388 901	352 484
Statsbudsjettets overskudd	13 370	0	0
Overskudd i Statens pensjonsfond	362 144	374 386	343 955
Overskudd i andre stats- og trygderegnskap	-8 896	-82	2 724
Definisjonsforskjell statsregnskapet/nasjonalregnskapet ¹	13 436	9 532	-2 723
Kapitalinnskudd i forretningsdriften ²	5 469	5 065	8 527
B. Nettofinansinvesteringer i kommuneforvaltningen, påløpt verdi . . .	3 209	-3 247	-5 246
Kommuneforvaltningens overskudd, bokført verdi	1 480	-3 323	-5 513
Påløpte, men ikke bokførte kommuneskatter	1 729	76	267
C. Offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer (=A+B)	388 731	385 654	347 238
Målt som andel av BNP	18,1	17,3	15,0

¹ Inkluderer statsforvaltningens påløpte, men ikke bokførte skatter.

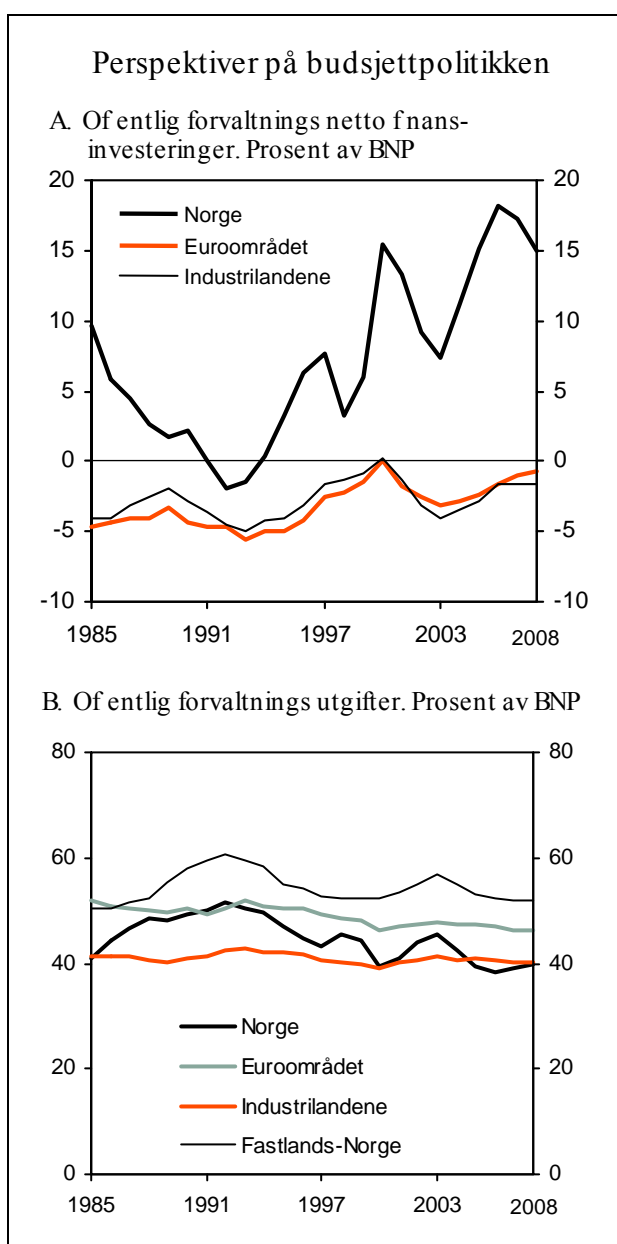
² Kapitalinnskudd i forretningsdrift, herunder statlig petroleumsvirksomhet, regnes som finansinvesteringer i nasjonalregnskapet.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Direkte sammenlikninger av nivået på offentlige utgifter i ulike land er vanskelig. Dette skyldes bl.a. ulik praksis for beskatning av pensjoner og andre overføringer. Landene baserer seg også i ulik grad på bruk av skattefradrag (skatteutgifter) som alternativ til offentlige overføringer. Slike forskjeller påvirker bruttotallene for både offentlige utgifter og inntekter. I tillegg må forskjellene ses i sammenheng med at arbeidsdelingen mellom offentlig og privat sektor varierer fra land til land, bl.a. når det gjelder finansieringen av pensjoner og utgifter til helse og omsorg.

For Norge gir petroleumsvirksomheten et ekstraordinært bidrag til BNP, og en tilsvarende

lavere offentlig utgiftsandel. Dagens høye inntekter fra petroleumsvirksomheten er imidlertid basert på uttapping av en ikke-fornybar naturressurs. Over tid vil disse inntektene gradvis avta og til slutt falle helt bort. Den reelle utgiftsandelen undervurderes derfor når utgiftene måles som andel av BNP. På den annen side overvurderes den offentlige utgiftsandelen i Norge når offentlige utgifter måles som andel av BNP for Fastlands-Norge. Dette skyldes at de ressursene som nå benyttes i petroleumsvirksomheten har en alternativ anvendelse i norsk fastlandsøkonomi. I tillegg gir oppbyggingen av kapital i Statens pensjonsfond et varig bidrag til finansiering av offentlige utgifter utover inntektene fra fastlandsøkonomien.



Figur 3.5 Perspektiver på budsjettpolitikken

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

3.2.2 Langsiktige utfordringer i finanspolitikken

I Norge har vi godt utbygde velferdsordninger og et omfattende offentlig finansiert tjenestetilbud. Alle innbyggere mottar ytelser fra det offentlige i form av overføringer og offentlig finansiert tjenester. Barn og unge mottar omfattende overføringer i form av bl.a. barnehage- og utdanningstjenester, mens man som eldre i større grad mottar helse- og omsorgstjenester og ytelser fra folketrygden. Samtidig er alle med på å finansiere de offentlige velferdsordningene gjennom skatte- og avgiftssystemet. Nettobidraget til offentlige budsjetter viser likevel et markert forløp over livsløpet. Som gruppe har barn, ungdom og eldre et høyere forbruk av offentlig finansiert velferdsgoder og mottar større kontantoverføringer enn gjennomsnittet av befolkningen, mens velferdsordningene finansieres gjennom nettobidrag fra befolkningen i yrkesaktiv alder, jf. figur 3.6A.

Siden nettobidraget til offentlige budsjetter varierer over livsløpet, kan endringer i befolkningens sammensetning ha stor betydning for utviklingen i offentlige finanser. Siden 1990 har andelen eldre avtatt i forhold til befolkningen i yrkesaktiv alder, jf. figur 3.6B. Den demografiske utviklingen har således vært gunstig. I Statistisk sentralbyrås nyeste befolkningsframskriving fra 2005 er det anslått at nedgangen i andelen eldre vil snu i 2009. I middelalternativet øker antall eldre fra i overkant av 20 pr. 100 personer i alderen 20–66 år i dag til nær 40 i 2060. Dette innebærer nesten en doubling av antall eldre pr. person i yrkesaktiv alder.

Befolkningsutviklingen på lang sikt er usikker, og avhenger av utviklingen i netto innvandring, fruktbarhet og dødelighet. I middelalternativet er det lagt til grunn en årlig nettoinnvandring på

16 000 personer, et samlet fruktbarhetstall på 1,8 og en økning i forventet levealder ved fødsel på vel 8 år fram til 2060. Figur 3.6B viser også hvordan andelen eldre utvikler seg ved to alternativer for befolkningsutviklingen; et aldringsalternativ med lavere fruktbarhet, lavere nettoinnvandring og høyere vekst i forventet levealderen, og et ungdomsalternativ, med høyere fruktbarhetstall, høyere nettoinnvandring og lavere vekst i forventet levealder. Alle de tre alternativene viser en betydelig aldring av befolkningen fram mot 2060. Selv i

ungdomsalternativet vil andelen eldre øke med 50 pst. fram mot 2060.

Befolkningsutviklingens direkte betydning for offentlige finanser er illustrert i figur 3.6C. Dersom de offentlige nettooverføringene etter alder videreføres på samme nivå som i 2004, vil endringer i befolkningens sammensetning i tråd med middelalternativet i siste befolkningsframskrivning isolert sett svekke offentlige budsjetter med i overkant av 20 mrd. 2004-kroner pr. tiår fra 2010 til 2060. Utgiftsøkningen i 2060 tilsvarer i underkant

Boks 3.3 Utviklingen i privat og offentlig konsum

I 2006 var de samlede offentlige utgiftene vel 820 mrd. kroner, tilsvarende 52,5 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Rundt 60 pst. av de offentlige utgiftene gikk i fjor til å betale for offentlig finansiert tjenesteproduksjon (offentlig konsum) og investeringer, mens overføringer til private, først og fremst i form av ulike stønader til husholdningene, utgjorde 40 pst. Offentlige overføringer utgjør vel 20 pst. av husholdningenes samlede inntekter, og i underkant av 80 pst. for husholdninger uten barn der eldste person er 67 år eller eldre.

Sett over en lengre periode har offentlig konsum økt sterkere enn privat konsum. For perioden 1971–2006 sett under ett, var den reelle veksten i offentlig konsum i gjennomsnitt 0,4 prosentpoeng høyere pr. år enn veksten i privat konsum, jf. tabell 3.8.

Målt i verdi er forskjellen mellom vekst i offentlig og privat konsum enda større, i gjennomsnitt 1,3 prosentpoeng pr. år i perioden 1971–2006. Prisene på varer og tjenester som kjøpes av stat og kommune har altså i gjennomsnitt økt langt raskere enn på de varer og tjenester som husholdningene kjøper. Dette må ses i sammenheng med at offentlig konsum i betydelig grad består av tjenester. Lønnsutgifter utgjør dermed en forholdsvis stor del av offentlig konsum, samtidig som produktivitetsveksten gjennomgående er lavere for tjenester som undervisning og pleie og omsorg enn for økonomien som helhet. De siste årene har også fallende importpriser bidratt til å trekke ned prisveksten på privat konsum, mens prisveksten på offentlig konsum i mindre grad har blitt påvirket.

Den forholdsvis høye nominelle veksten i offentlig konsum reflekteres i en gradvis økende BNP-andel. Mens det private konsumet var om lag uendret målt som andel av BNP Fastlands-Norge fra 1971 til 2006, økte offentlig konsum fra 18 til 27 pst. Denne utviklingen har gått sammen med et høyere skatte- og avgiftsnivå og økt bruk av oljepenger.

De siste årene har realveksten vært klart sterkere for privat konsum enn for offentlig konsum. Gitt anslagene i denne meldingen vil dette også være tilfelle i 2007 og 2008. Den forholdsvis høye veksten i privat konsum må ses i sammenheng med at norsk økonomi er inne i en kraftig høykonjunktur.

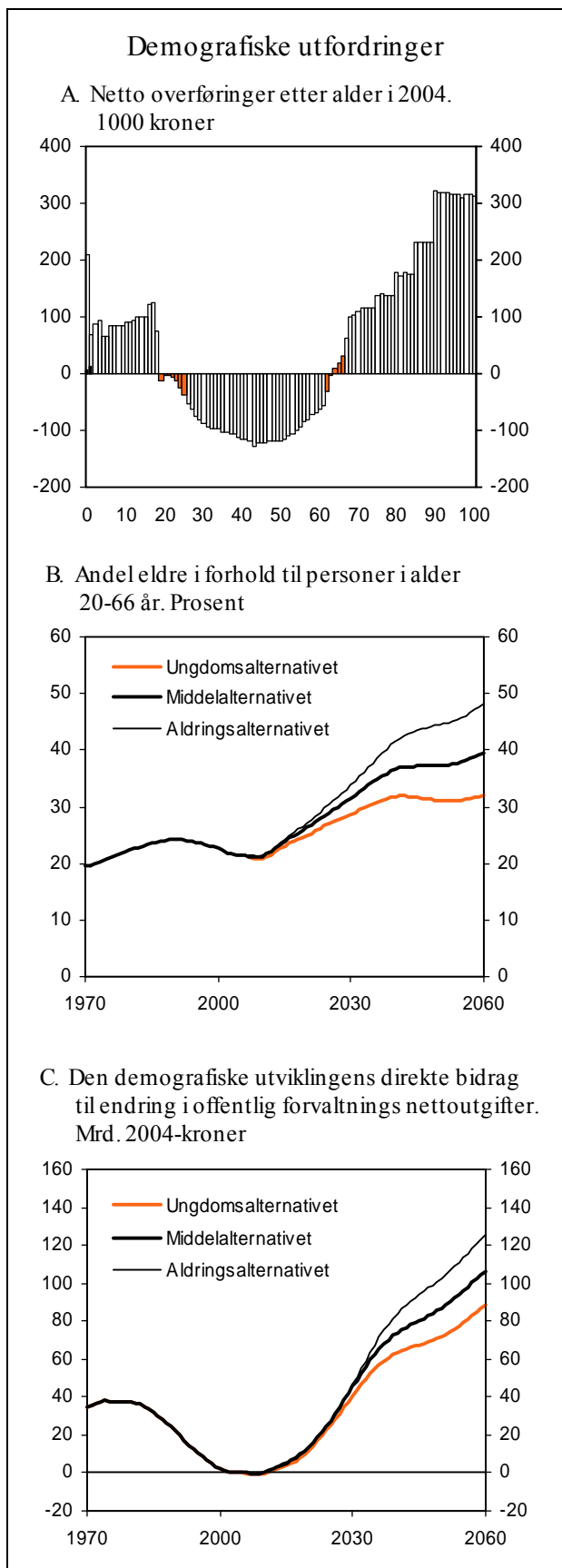
Tabell 3.8 Privat konsum, offentlig konsum og offentlige utgifter. Gjennomsnittlig årlig vekst. Prosent

	1971–2006	2002–2005	2005–2008
<i>Volumendring</i>			
Privat konsum	3,0	3,7	4,3
Offentlig konsum.....	3,4	2,0	2,6
<i>Verdiendring</i>			
Privat konsum	8,4	5,3	5,9
Offentlig konsum.....	9,7	5,3	6,1
Offentlige utgifter ¹	9,1 ²	5,1	5,8

¹ Utenom utgifter til petroleumsvirksomheten.

² Gjennomsnitt 1973–2006.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



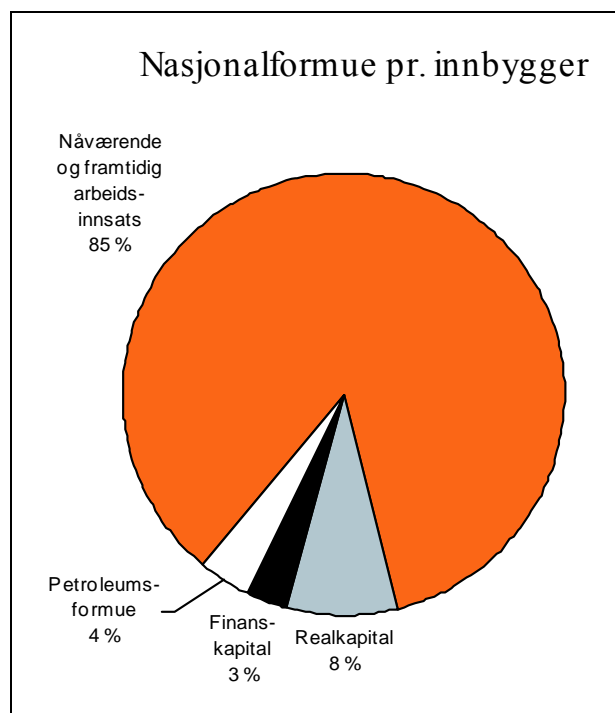
Figur 3.6 Demografiske utfordringer

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

av 8 pst. av BNP Fastlands-Norge i 2004. I aldringsalternativet svekkes offentlige finanser tilsvarende vel 9 pst. av BNP Fastlands-Norge i 2004, mens svekkelsen i ungdomsalternativet tilsvarer om lag 6½ pst.

Mens en aldrende befolkning trekker i retning av økte utgifter til pensjoner, helse og omsorg i årene framover, vil statens inntekter fra petroleumsvirksomheten etter hvert avta. Den samlede uttappingen av olje og gass fra norsk sokkel ventes å nå en topp i 2013, jf. avsnitt 2.3. Samtidig ventes det at oljeprisen gradvis reduseres mot et langsiktig nivå på 230 kroner pr. fat, målt i 2008-priser. Gitt anslagene i denne meldingen vil statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten reduseres med om lag 2/3 over de neste 20 årene, og videre ned mot vel en tidel av dagens nivå i 2070.

I et langsiktig perspektiv er petroleumsformuen dermed av begrenset betydning for velferden i Norge. I figur 3.7 er petroleumsformuen sammenliknet med andre deler av vår nasjonalformue: realkapital, finanskapital og verdien av vår nåværende og framtidige arbeidsinnsats. Beregningene er basert på de langsiktige makroøkonomiske framskrivningene, der det bl.a. er lagt til grunn uendrede sysselsettingsfrekvenser og gjennomsnittlig arbeidstid. Statens pensjonsfond er regnet med i finanskapitalen. Beregningene illustrerer at verdien av vår arbeidsinnsats utgjør den klart største



Figur 3.7 Nasjonalformue pr. innbygger 2006. Prosent

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

delen av nasjonalformuen, mens petroleumsressursene kun utgjør om lag 4 pst.

De langsiktige utfordringene i finanspolitikken kan illustreres ved såkalte «generasjonsregnskap», jf. boks 3.4. Beregningene er basert på middelalternativet i siste befolkningsframskriving fra Statistisk sentralbyrå, Regjeringens budsjettforslag for 2008 og offentlig forvaltnings netto finansformue medregnet statens andel av petroleumsformuen ved inngangen til 2008. Generasjonsregnskapet viser med dette utgangspunktet at offentlige budsjetter må styrkes med i størrelsesorden 70–110 mrd. kroner, eller tilsvarende 4–6 pst. av BNP for Fastlands-Norge, fra og med i dag for å være i generasjonsmessig balanse. Dette er noe mer enn anslått for 2007 i Nasjonalbudsjettet 2007. Det økte inndeckningsbehovet må bl.a. ses i sammenheng med økt primærunderskudd for offentlig forvaltning, det vil si budsjettunderskuddet utenom oljeinntekter og netto formuesinntekter, og med at anslaget for petroleumsformuen er nedjustert, jf. kapittel 2.3.

I Nasjonalbudsjettet 2007 ble det presentert langsiktige framskrivninger av utviklingen i offentlige finanser. I disse framskrivingene tas det bl.a. hensyn til at framtidens pensjonister vil ha opptjent større tilleggspensjoner enn dagens. I Nasjonalbudsjettet 2007 ble det langsiktige inndeckningsbehovet i offentlige finanser beregnet til 4½ pst. av Fastlands-BNP i 2050 og 7¼ pst. i 2060.

Framskrivingene i Nasjonalbudsjettet 2007 var basert på at bruken av oljepenger følger handlingsregelen for budsjettpolitikken, at befolkningen utvikler seg i tråd med middelalternativet fra Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger, samt at gjennomsnittlig arbeidstid og sysselsetningsfrekvenser er konstante over tid for ulike befolkningsgrupper. Videre er det lagt til grunn en videreføring av dagens dekningsgrader og ressursbruk pr. bruker i offentlig finansierte tjenester. Hvis for eksempel dekningsgraden eller ressursbruken pr. bruker økes ytterligere, vil finansieringsbehovet øke tilsvarende.

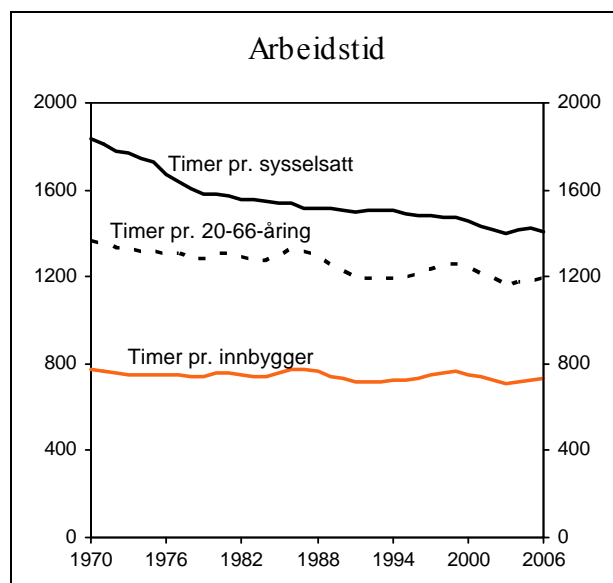
En *pensjonsreform* i tråd med forliket i Stortinget vil gi et vesentlig bidrag til å styrke bærekraften i offentlige finanser. Ifølge beregninger fra Statistisk sentralbyrå vil utgiftene til alderspensjoner i folketrygden, målt i antall grunnbeløp, reduseres med om lag 12 pst. i 2050, sammenliknet med en videreføring av dagens folketrygd. Lavere pensjonsutgifter reduserer isolert sett inndeckningsbehovet i offentlige finanser med i overkant av 1¾ prosentpoeng i 2060, jf. figur 3.9.

Virkningen av pensjonsreformen på pensjonsutgiftene vil i liten grad avhenge av om pensjonsre-

formen slår ut i økt pensjoneringsalder. Dette skyldes at den årlige pensjonen justeres ut fra valg av pensjeringstidspunkt. Dersom folk velger å arbeide lenger eller mer som følge av pensjonsreformen, vil det forsterke de gunstige effektene av pensjonsreformen på offentlige finanser, fordi skattegrunnlagene – og dermed også skatteinntektene – øker. Statistisk sentralbyrå har anslått at arbeidstilbudet regnet i antall timeverk kan øke med om lag 9½ pst. i 2050. Det knytter seg imidlertid betydelig usikkerhet til dette anslaget.

De siste 50 årene har økt yrkesdeltakelse og sysselsetting gått sammen med en nedgang i gjennomsnittlig arbeidstid. Mens antall sysselsatte økte med 70 pst. fra 1946 til 2006, økte antall arbeidede timer med kun 9 pst. Antall utførte timeverk pr. sysselsatt falt dermed med 36 pst. Denne tendensen har vært tydelig også de siste tiårene, jf. figur 3.8. Fra 1970 til 2006 falt antall arbeidede timer pr. sysselsatt med 23 pst. Samtidig økte antall sysselsatte slik at antall utførte timeverk likevel økte med 13 pst. Nedgangen i gjennomsnittlig arbeidstid må ses i sammenheng med at økt yrkesdeltakelse blant kvinner har gått sammen med større omfang av deltidsarbeid, samt at økt velferd i noen grad er tatt ut i form av mer fritid. Også i årene framover vil høyere inntekter isolert sett trekke i retning av en fortsatt nedgang i gjennomsnittlig arbeidstid.

Utviklingen i arbeidstilbudet er av stor betydning for utviklingen i offentlige finanser. En reduksjon i gjennomsnittlig arbeidstid på i underkant av 0,1 pst. årlig vil for eksempel øke inndeckningsbehovet i 2060 med nær 1¾ prosentpoeng sammen-



Figur 3.8 Gjennomsnittlig arbeidstid. Timer

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Boks 3.4 Generasjonsregnskapet

Generasjonsregnskapet belyser generasjonsmessige fordelingsvirkninger av budsjettpolitikken. Regnskapet tar utgangspunkt i at offentlig sektor står overfor en langsiktig budsjettskranke: Dagens verdi av alle nåværende og framtidige utbetalinger fra offentlig sektor til overføringer, forbruk og investeringer kan ikke overstige dagens verdi av nåværende og framtidige skatteinntekter tillagt verdien av statens samlede formue. For å kunne sammenlikne betalingsstrømmer på ulike tidspunkter, omregnes framtidige inntekts- og utgiftsstrømmer til nåverdier. Rentesaften som benyttes tilsvarer forventet avkastning på Statens pensjonsfond – Utland.

Framtidige nettoutgifter for offentlig forvaltning beregnes med utgangspunkt i anslag for offentlige inntekter og utgifter i budsjettåret, korrigert for konjunktursituasjonen. Skatte- og avgiftsinntekter og utgifter til helse, utdanning og omsorg fordeles etter alder og kjønn med utgangspunkt i fordelingsnøkler som Statistisk sentralbyrå har beregnet. Fordelingsnøklerne i modellen baserer seg nå på detaljert informasjon fra 2004. Gitt befolkningsframskrivinger og antakelser om økonomisk vekst gir dette grunnlag for å framskrive de enkelte inntekts- og utgiftspostene. For individrettede utgifter innebærer beregningene en videreføring av dekningsgrader og ressursbruk pr. bruker i budsjettåret, mens det for individrettede offentlige inntektsposter forutsettes uendret skatte- og avgiftsnivå. Budsjettposter som det ikke er grunnlag for å fordele etter alder og kjønn framskrives med utgangspunkt i antakelsene om samlet produktivitets- og befolkningsvekst. Inndekningsbehovet i offentlige finanser anslås som hvor mye budsjettet må styrkes i dag for at framtidige generasjoner ikke skal få økt skattebyrde.

Fordelingen av offentlige nettoutgifter etter alder og kjønn gjør det mulig å vurdere betydningen av demografiske forhold for utviklingen i de enkelte inntekts- og utgiftspostene for offentlig forvaltning. Eksempelvis ivaretar generasjonsregnskapsberegningene at aldringen av befolkningen vil gi en relativt kraftig

økning i alderspensjonsutgiftene fram mot 2060. For den enkelte innebærer offentlige velferdsordninger langt på vei en omfordeling av økonomiske ressurser over livsløpet. En aldring av befolkningen vil likevel gi en økning i forsørgelsesbyrden for de yrkesaktive.

Generasjonsregnskapet kan også benyttes til å illustrere de langsiktige virkningene for offentlige finanser av omprioriteringer i dag innenfor en gitt budsjetttramme. For eksempel vil tiltak som reduserer utgiftene til alderspensjoner med 10 mrd. kroner, kombinert med en tilsvarende utgiftsøkning innenfor utdannings-tjenester bidra til å styrke offentlige finanser på lang sikt med 0,4 pst., målt som andel av BNP for Fastlands-Norge. Dette illustrerer at økte dekningsgrader og ressursbruk pr. bruker på områder hvor aldringen av befolkningen vil gi et press i retning av høy utgiftsvekst framover, over tid vil ha langt større effekter på offentlige finanser enn utgiftsøkninger som retter seg mot yngre aldersgrupper.

Langsiktige budsjettframskrivinger er generelt sett usikre og svært følsomme for de forutsetningene som gjøres. I forbindelse med framskrivinger på den makroøkonomiske modellen MSG illustreres dette ved å belyse konsekvensene for inndekningsbehovet av å endre forutsetninger om for eksempel olje- og gasspris, avkastning i internasjonale finansmarkeder, produktivitet og arbeidstilbud. Slike beregninger kan også gjennomføres med generasjonsregnskapet. I budsjettokumentene har usikkerheten blitt belyst ved at resultatene fra generasjonsregnskapet oppgis som et intervall, basert på to ulike forutsetninger om vekst i arbeidskraftproduktiviteten.

Både ved beregninger av generasjonsregnskap og ved de langsiktige budsjettframskrivingene på MSG ser en bort fra at de nødvendige tilpasningene for å balansere offentlige finanser vil ha tilbakevirkninger på den økonomiske utviklingen og offentlige finanser. Framskrivingene kan dermed ikke oppfattes som prognoser, men belyser hvordan viktige utviklingstrekk i norsk økonomi vil kunne påvirke offentlige finanser i årene framover.

liknet med referanseberegningen i Nasjonalbudsjettet 2007, jf. figur 3.9. Til sammenlikning var gjennomsnittlig årlig reduksjon i arbeidstiden 0,4 pst. i perioden 1990–2006.

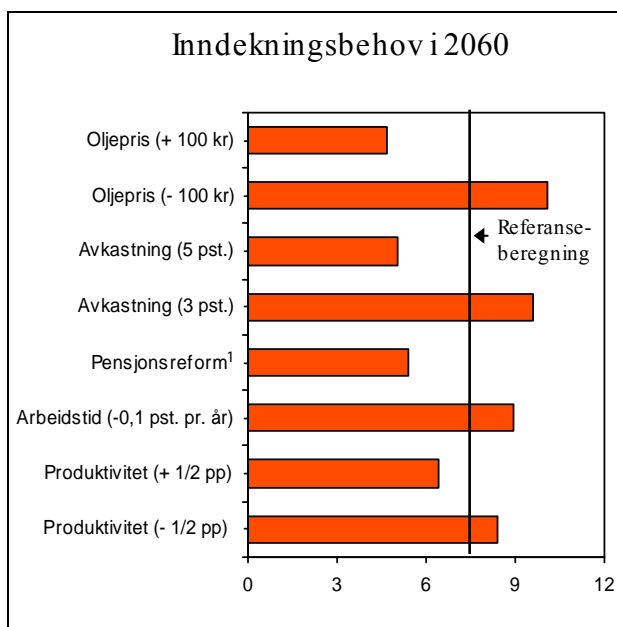
Figur 3.9 viser også betydningen av at oljepris, avkastning og produktivitet blir en annen enn lagt til grunn i referanseberegningen. For *oljeprisen* er det gjennomført beregninger med en olje- og gasspris som er henholdsvis 100 2007-kroner høyere og lavere enn lagt til grunn i referanseberegningen. I alternativet med høyere oljepris reduserer inndekningsbehovet i 2060 målt som andel av BNP for Fastlands-Norge med i størrelsesorden 2½ prosentpoeng, mens det i lavalternativet økes med vel 2¾ prosentpoeng.

Avkastningen i Statens pensjonsfond – Utland bestemmes i de internasjonale finansmarkedene. En varig økning i realavkastningen med ett prosentpoeng, fra 4 pst. til 5 pst., reduserer finansieringsbehovet i 2060 med 2¼ prosentpoeng av BNP for Fastlands-Norge, mens finansieringsbehovet øker tilsvarende ved ett prosentpoengs lavere avkastning.

Produktivitetsveksten er av stor betydning for det framtidige inntektsnivået i norsk økonomi, men av mindre betydning for bærekraften i offentlige finanser. Hvis den årlige produktivitetsveksten blir ½ prosentpoeng høyere enn lagt til grunn i

referansebanen økes produktivitetsnivået i 2060 med nesten 30 pst., men inndekningsbehovet reduseres med kun ¾ prosentpoeng av BNP for Fastlands-Norge. Høy produktivitetsvekst øker på den ene siden skattegrunnlagene og dermed offentlige inntekter. På den andre siden øker også lønnskostnadene og de lønnsindekserte overføringene. Pensjonsreformen innebærer mindre innslag av lønnsindeksering av pensjonsutgiftene og vil isolert sett bidra til at endringer i produktivitetsveksten i større grad slår ut i finansieringsbehovet.

Beregningene som er oppsummert i figur 3.9, viser at konklusjonen om et betydelig og økende inndekningsbehov på lang sikt er forholdsvis robust overfor rimelige alternative forutsetninger om oljepris og avkastning. Samtidig viser beregningene at en vesentlig høyere oljepris, høyere avkastning eller en høyere arbeidsstyrke vil kunne redusere inndekningsbehovet i offentlige finanser. Mens oljepris og avkastning på Statens pensjonsfond – Utland bestemmes i internasjonale markeder, kan arbeidsstyrken i noen grad påvirkes av den økonomiske politikken. Sysselsetting av personer som ellers ville motta alderspensjon eller andre offentlige overføringer, vil ha særlig gunstig virkning på offentlige finanser, siden det vil bidra til både lavere overføringer og høyere skatteinntekter.



Figur 3.9 Inndekningsbehov i offentlige finanser i 2060 ved ulike forutsetninger. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

¹ Virkning av lavere utgifter i folketrygden som følge av pensjonsreformen.

Kilde: Finansdepartementet.

3.3 Nærmere om kommuneforvaltningens økonomi

3.3.1 Kommunesektoren i norsk økonomi

Kommunene og fylkeskommunene leverer viktige velferdstjenester til innbyggerne. Figur 3.10 viser fordelingen av kommunenes og fylkeskommunenes utgifter. Skolesektoren og pleie- og omsorgssektoren er de klart største tjenesteområdene, men kommunene og fylkeskommunene tilbyr også tjenester av et betydelig omfang innenfor bl.a. barnehager, kommunehelsetjeneste, sosiale tjenester, tekniske tjenester, samferdsel og kultur.

Kommunesektorens inntekter tilsvarer om lag 17 pst. av BNP for Fastlands-Norge, mens sysselsettingen i sektoren utgjør om lag 15 pst. av samlet antall utførte timeverk. Målt i personer er kommunesektorens andel av samlet sysselsetting større, rundt 19 pst., fordi deltid er mer utbredt enn i økonomien forøvrig, jf. figur 3.11A. Det framgår av figuren at kommunesektorens andel av samlet sysselsetting steg kraftig fram til rundt 1995. Deretter har andelen vært om lag uendret, med unntak av

overflyttingen av spesialisthelsetjenesten til staten (sykehusreformen) i 2002.

Aktiviteten i kommuneforvaltningen styres i hovedsak gjennom de inntektsrammene som Stortinget fastsetter. Kommunene har selv ansvaret for å tilpasse utgiftene til inntektene innenfor de lover og regler som gjelder for de ulike kommunale ansvarsområdene og for den kommunale økonomiforvaltningen. Dette innebærer bl.a. at kommunene innenfor fastsatte økonomiske rammer skal gi et best mulig tjenestetilbud til sine innbyggere, bruke midlene på en effektiv måte og ha god kontroll med utgiftene. Staten må legge til rette for et

godt kommunalt tjenestetilbud over tid, ved å sørge for samsvar mellom kommunesektorens oppgaver og de ressurser som stilles til rådighet for sektoren.

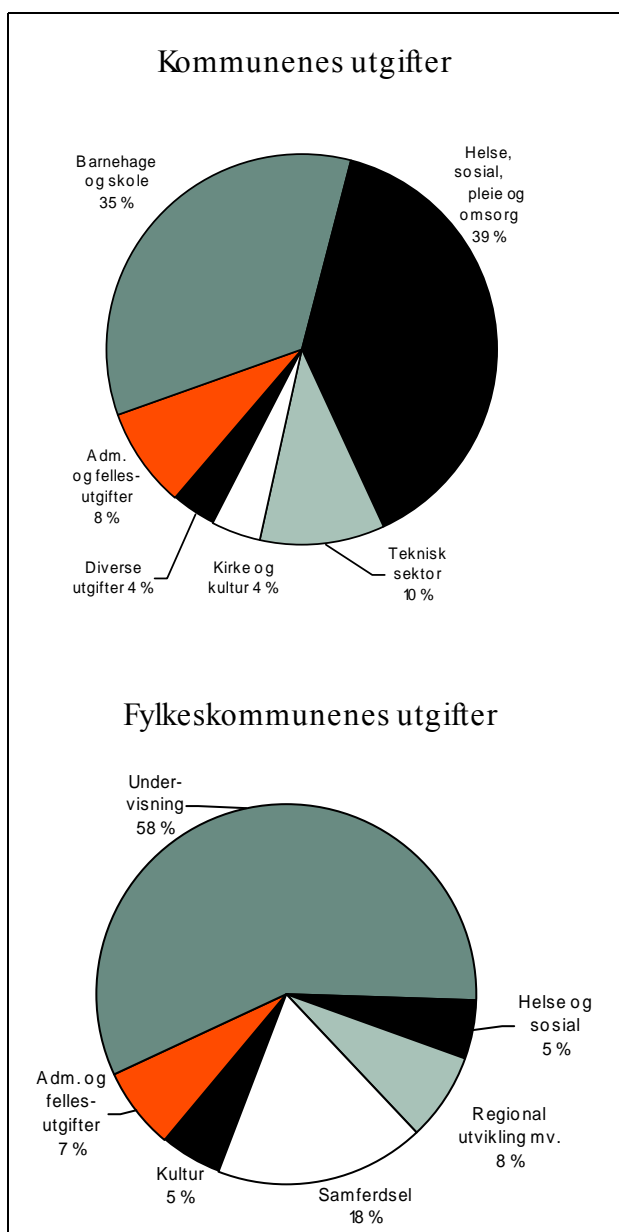
Kommunesektoren er i hovedsak rammefinansiert. Skatteinntekter og rammeoverføringer fra staten utgjør nesten 70 pst. av sektorens inntekter og omtales som frie inntekter, jf. figur 3.12. Kommunesektoren kan fritt disponere disse inntektene innenfor de lover og regler som gjelder for de ulike kommunale ansvarsområdene og for den kommunale økonomiforvaltningen. I tillegg mottar kommunene øremerkede tilskudd fra staten, dvs. midler som må disponeres til det formålet de er tiltenkt fra statens side. Regjeringen mener øremerkede tilskudd som hovedregel skal være forbeholdt viktige nasjonale prioriteringsområder i en oppstartsfasen, eller finansiering av oppgaver som få kommuner har ansvar for. Kommunesektoren har også inntekter fra bl.a. gebyrer og fra statlig tilskudd under momskompensasjonsordningen.

Forventningene til det kommunale tjenestetilbudet vil trolig fortsette å stige i årene framover, blant annet som følge av økt inntektsnivå. På lengre sikt vil også aldringen av befolkningen representere en stor utfordring. Omstillinger og andre tiltak for å sikre en mer effektiv ressursutnyttelse vil være avgjørende for at sektoren skal klare sine oppgaver framover, jf. nærmere omtale i avsnitt 6.4.2.

3.3.2 Utviklingen i kommuneøkonomien de siste årene

Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren er kraftig forbedret de siste årene. Dette må først og fremst ses i sammenheng med høy inntektsvekst i årene 2004–2006, jf. figur 3.11B. Den reelle veksten i kommunesektorens samlede inntekter ble svært høy i 2006 og anslås nå til 5,6 pst. Til sammenlikning var veksten i tiårsperioden fra 1993 til 2003 i gjennomsnitt 1,5 pst. pr. år. Utviklingen i kommuneforvaltningens inntekter og utgifter de siste årene er vist i vedlegg 1.

Kommunesektoren bruker sine inntekter til å finansiere tjenesteproduksjon og investeringer. Utviklingen i et veid gjennomsnitt av sysselsetting, produktinnsats og brutto realinvesteringer brukes som en indikator på den samlede aktivitetsutviklingen i kommuneforvaltningen. Indikatoren er et mål på hva som settes inn i produksjonen, ikke hva som faktisk produseres, og den fanger derfor ikke opp forbedringer i tjenestetilbudet som følge av en mer effektiv ressursbruk.



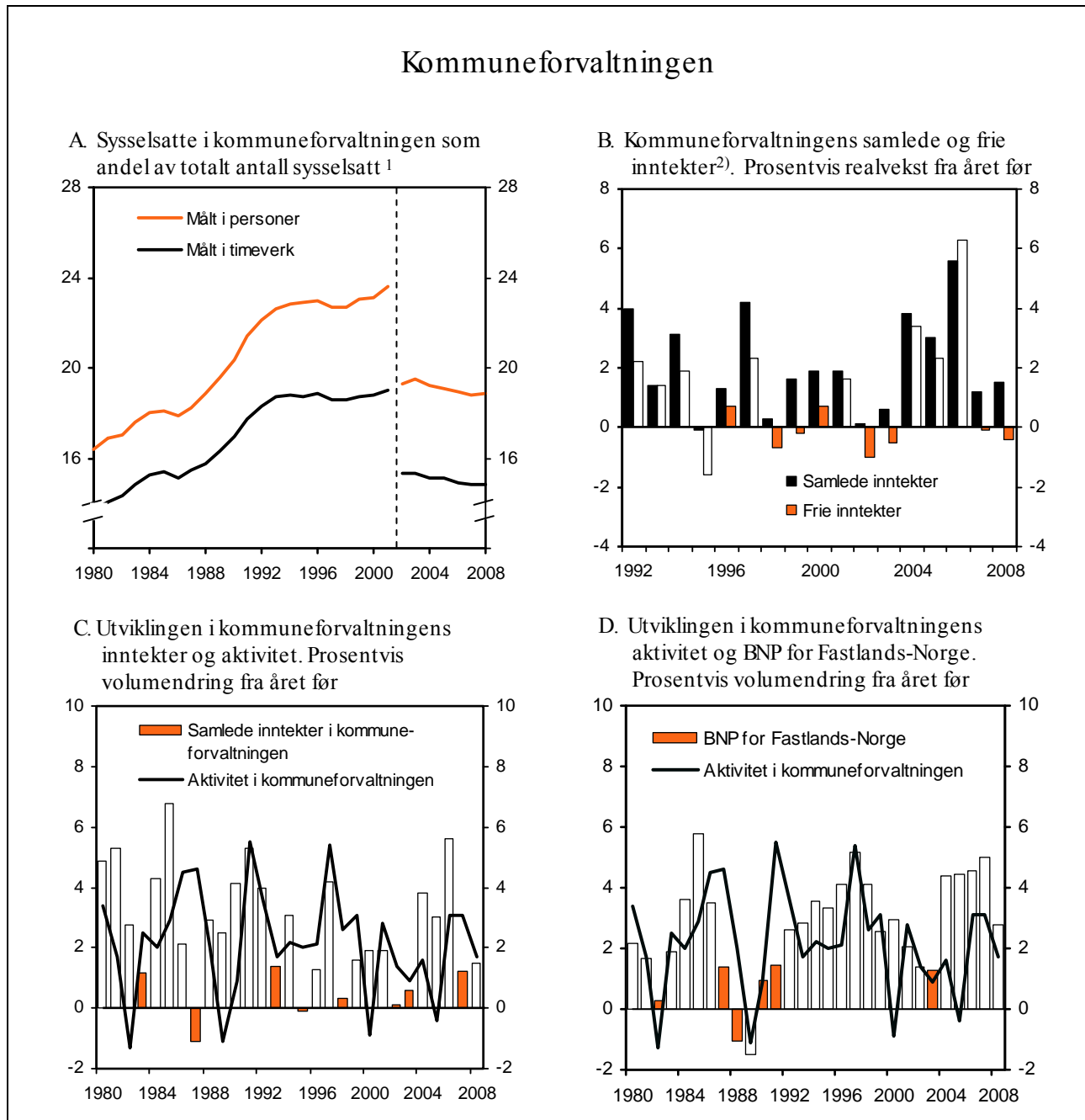
Figur 3.10 Sammensetningen av kommunesektorens utgifter. 2005

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Aktiviteten i kommunesektoren har de siste årene vokst langsommere enn veksten i kommunesektorens samlede inntekter, jf. figur 3.11C. Det må ses i sammenheng med at kommunesektoren hadde et behov for finansiell konsolidering etter at aktiviteten, og dermed utgiftene, hadde vokst raskere enn inntektene i flere år. For 2006 har det også betydning at inntektsveksten ble svært høy, og klart høyere enn ventet. Aktiviteten i kommune-

sektoren tok seg imidlertid kraftig opp i 2006, til 3,1 pst., mot et gjennomsnittlig nivå i femårsperioden forut på 1,3 pst.

Aktivitetsveksten i kommunesektoren i 2006 er dermed høyere enn trendveksten i Fastlands-Norges BNP, etter noen år med lavere vekst. Aktiviteten vokste likevel langsommere enn faktisk BNP for Fastlands-Norge, jf. figur 3.11D. Dette må bl.a. ses i sammenheng med at norsk økonomi er inne i



Figur 3.11 Kommuneforvaltningen

¹ Reduksjonen i kommunal sysselsetting fra 2001 til 2002 skyldes overføringen av spesialisthelsetjenesten fra fylkeskommunene til staten.

² Korrigert for oppgaveendringer, innlemminger mv.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

en høykonjunktur, med svært rask vekst i BNP for Fastlands-Norge. Utviklingen noen år tilbake må ses i sammenheng med sektorens behov for finansiell konsolidering.

Flere år med høy inntektsvekst har i tillegg til å gi grunnlag for flere og bedre tjenester også bidratt til en vesentlig styrking av sektorens økonomiske balanse. Netto driftsresultat brukes som hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren av bl.a. Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU). Netto driftsresultat er et mål på hvor mye kommunene sitter igjen med av driftsinntekter etter at driftsutgifter, netto renter og avdrag er betalt. Målt i prosent av driftsinntektene uttrykker netto driftsresultatet således hvor stor andel av de tilgjengelige inntektene kommunene kan disponere til avsetninger og investeringer.

TBU har foretatt beregninger som indikerer at netto driftsresultatet over tid bør ligge på om lag 3 pst. av inntektene for at kommuner og fylkeskommuner skal sitte igjen med tilstrekkelige midler til avsetninger og investeringer. På slutten av 1990-tallet lå netto driftsresultatet klart under dette nivået, og i 2002 og 2003 var det nede i 0,6 pst. av driftsinntektene. Deretter ble netto driftsresultatet klart forbedret, til 2,2 pst. i 2004 og 3,6 pst. i 2005. For 2006 anslås netto driftsresultatet til hele

5,5 pst. Netto driftsresultatet for 2006 er anslått til 5,3 pst. for fylkeskommunene, 8,0 pst. for Oslo og 5,2 pst. for kommunene utenom Oslo.

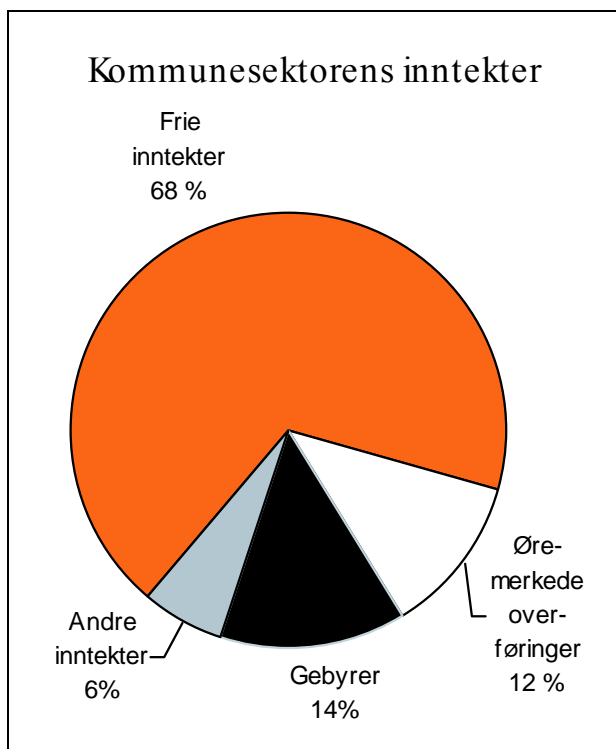
Kommuneforvaltningens overskudd for lånetransaksjoner måles som samlede inntekter fratrukket samlede utgifter. Utgifter til bruttorealinvesteringer er medregnet, mens låne- og avdragsutgifter er holdt utenom. Kommunesektoren har vanligvis hatt et *underskudd* for lånetransaksjoner. Underskuddet for lånetransaksjoner økte fra slutten av 1990-tallet og fram til 2003, da det utgjorde om lag 7 pst. av de samlede inntektene. De siste tre årene har utviklingen snudd, og i 2006 hadde sektoren for første gang siden 1994 et overskudd for lånetransaksjoner. Overskuddet utgjorde 0,5 pst. av de samlede inntektene. Perioden med høye underskudd må ses i sammenheng både med svake driftsresultater og med høye investeringer bl.a. knyttet til grunnskolereformen og eldresatsingen. De høye investeringsutgiftene slo ut i høyere underskudd i investeringsperioden, mens størstedelen av de statlige overføringene til dekning av disse utgiftene blir tilført kommunene over en lengre tidsperiode.

3.3.3 Kommunesektorens inntekter i 2007

Den sterke veksten i norsk økonomi gjenspeiles i en sterk økning i kommunesektorens skatteinntekter. På bakgrunn av ny informasjon om den løpende skatteinngangen er anslaget for kommunesektorens skatteinntekter i 2007 oppjustert med om lag 2,2 mrd. kroner sammenliknet med anslaget i Revidert nasjonalbudsjett 2007. Samtidig anslås prisveksten på kommunalt varekjøp, særlig investeringer, noe høyere enn tidligere lagt til grunn. Den anslåtte prisveksten for kommunal tjenesteyting er oppjustert med 0,2 prosentpoeng til 3,8 pst., noe som isolert sett trekker realveksten i kommunesektorens samlede inntekter ned med knapt 0,5 mrd. kroner fra 2006 til 2007.

Den reelle veksten i kommunesektorens samlede inntekter fra 2006 til 2007 anslås nå til om lag 3,0 mrd. kroner eller 1,2 pst. Det er om lag 1,7 mrd. kroner mer enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2007. Kommunesektorens frie inntekter anslås reelt redusert med drøyt 0,1 mrd. kroner eller 0,1 pst. fra 2006 til 2007. Anslaget for vekst i frie inntekter er dermed oppjustert med knapt 1,9 mrd. kroner siden Revidert nasjonalbudsjett 2007.

Inntektsveksten fra 2006 til 2007 må ses i sammenheng med at kommunesektorens samlede inntekter økte med hele 13,3 mrd. 2007-kroner fra 2005 til 2006. For 2006 og 2007 sett under ett økte



Figur 3.12 Sammensetningen av kommunesektorens inntekter. Anslag for 2007

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

dermed de samlede inntektene reelt med 16,3 mrd. 2007-kroner.

Det høye driftsresultatet i 2006 betyr at kommunesektoren har rom for å øke sine utgifter sterkere enn inntektsveksten i 2007 og 2008, uten å overskride rammene som gjelder for kommunal økonomiforvaltning. Indikatoren for aktivitet i kommuneforvaltningen anslås på usikkert grunnlag å øke med drøyt 3 pst. i 2007, bl.a. på grunn av høy vekst i de kommunale investeringene.

3.3.4 Kommuneopplegget for 2008

I Kommuneproposisjonen ble det varslet en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på mellom 4½ og 5¼ mrd. kroner. Det ble videre signalisert at mellom 1½ og 1¾ mrd. kroner av inntektsveksten ville komme som vekst i frie inntekter. Det ble presisert at den signaliserte veksten i inntektene i tråd med etablert praksis tar utgangspunkt i det nivået på kommunesektorens inntekter i 2007 som ble lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2007. I tillegg ble det varslet en styrking av toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester med 425 mill. kroner.

Regjeringens budsjettforslag innebærer en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på om lag 6,2 mrd. kroner fra 2007 til 2008 eller 2,4 pst., regnet i forhold til anslaget for kommunenes inntekter i 2007 i Revidert nasjonalbudsjett 2007, jf. tabell 3.9. Regjeringen foreslår bl.a. økte bevilgninger til toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester, barnehagesektoren, fullføring av opptrappingsplanen for psykiatri, innføring av et nytt kvalifiseringsprogram i regi av NAV-kontorene og utvidet timetall i grunnskolen.

Veksten i kommunesektorens frie inntekter fra 2007 til 2008 anslås til 1,5 mrd. kroner eller 0,8 pst., regnet i forhold til inntektsanslaget for 2007 i Revidert nasjonalbudsjett 2007. I tillegg vil styrkingen av toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester redusere kommunenes egenandel og dermed frigjøre knapt 0,5 mrd. kroner av de frie inntektene, jf. omtale nedenfor. Videre gis bevilgningen på knapt 0,3 mrd. kroner knyttet til økt timetall i grunnskolen som frie midler. Siden midlene er knyttet til en utvidelse av kommunenes oppgaver, er beløpet korrigeret ut ved beregning av veksten i frie inntekter. Bevilgningen setter likevel kommunene i stand til å utvide sitt tjenestetilbud.

Gebyrinntektene anslås reelt om lag uendret fra 2007 til 2008.

Regjeringens budsjettforslag innebærer at veksten i kommunesektorens samlede inntekter ligger nesten 1 mrd. kroner over øvre grense av intervallet som ble signalisert i Kommuneproposisjonen 2008, mens veksten i frie inntekter ligger i nedre grense av intervallet. Styrkingen av toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester er samtidig sterkere enn varslet, og den frigjør derfor et større beløp innenfor frie inntekter enn lagt til grunn i Kommuneproposisjonen 2008.

Regnet i forhold til anslag på regnskap for 2007, der det tas hensyn til at skatteanslaget for 2007 er justert opp, innebærer budsjettforslaget en reell økning i de samlede inntektene på om lag 3,9 mrd. kroner, eller 1,5 pst. De frie inntektene anslås reelt redusert med 0,8 mrd. kroner eller 0,4 pst. regnet i forhold til anslag på regnskap for 2007.

Forslaget til kommuneopplegg innebærer at den reelle inntektsveksten i 2006, 2007 og 2008

Tabell 3.9 Vekst i kommunesektorens inntekter i 2008. Veksten er regnet i forhold til inntektsnivået i 2007 slik det ble anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2007. Mrd. kroner

	2008
Samlede inntekter	6,2
Herav:	
– Frie midler ¹	1,5
– Frie midler knyttet til økt timetall ²	0,3
– Øremerkede tilskudd til ressurskrevende tjenester	0,5
– Øvrige øremerkede tilskudd	1,5
– Inntektsvekst som følger av tidligere vedtak ³	2,4

¹ Utenom inntekter knyttet til nye oppgaver.

² Disse midlene gis som frie inntekter og er knyttet til økt timetall i grunnskolen. Satsingen er knyttet til en utvidelse av kommunenes oppgaver, og beløpet er korrigeret ut ved beregning av veksten i frie inntekter.

³ Dette er i hovedsak knyttet til helårseffekten av nye barnehageplasser i 2007.

samlet sett kan anslås til 8,4 pst. Målt i 2008-priser tilsvarer det 20,8 mrd. kroner.

Maksimalskattørene og kommunesektorens skatteinntekter

Fordelingen av veksten i frie inntekter mellom skatteinntekter og rammetilskudd bestemmes bl.a. av utviklingen i skattegrunnlagene og av de kommunale og fylkeskommunale skattørene. I Kommuneproposisjonen 2008 ble det varslet at de kommunale skattørene i 2008 ville bli fastsatt slik at det reelle nivået på skatteinntektene videreføres på 2007-nivå, slik dette ble anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2007. Dette innebærer at veksten i frie inntekter i sin helhet kommer som økt rammetilskudd. De kommunale maksimalskattørene for personlige skattytere foreslås i tråd med dette redusert fra 12,25 pst. i 2007 til 12,05 pst. i 2008. De fylkeskommunale maksimalskattørene for personlige skattytere foreslås redusert fra 2,70 pst. i 2007 til 2,65 pst. i 2008.

De foreslåtte justeringene innebærer at skatteinntektene anslås å utgjøre om lag 47,2 pst. av kommunesektorens samlede inntekter i 2008. Nedgangen i de kommunale skattørene fra 2007 til 2008 må ses i sammenheng med at anslaget for de kommunale skatteinntektene i 2007 er oppjustert med om lag 2,2 mrd. kroner i forhold til Revidert nasjonalbudsjett 2007, og at den foreslåtte veksten i frie inntekter fra 2007 til 2008 tar utgangspunkt i inntektsnivået i 2007 slik det ble anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2007.

I forbindelse med statsbudsjettet for 2005 ble det besluttet å tilbakeføre en andel av selskapsskatten til kommunene fra 2005. Selskapsskatten har blitt utbetalt som en del av rammetilskuddet og denne praksisen vil bli videreført i 2008. Tall for den enkelte kommune ble presentert i Kommuneproposisjonen 2008.

Fra og med 2008 er det foretatt en endring i fordelingen av selskapsskatt mellom kommunene. Mens selskaper som har kreditfradrag knyttet til aktivitet i utlandet, tidligere har inngått i beregningen av kommunal selskapsskatt, er det nå bare skatt som faktisk er innbetalt til Norge, som inngår i skattefordelingen. Denne endringen er å betrakte som en nødvendig oppretting av en mangel i beregningsopplegget. Opprettingen berører i særlig grad Stavanger og i noen grad Oslo. Disse kommunene har tidligere fått en større andel av selskapsskatten enn det de faktiske skatteinnbetalingene skulle tilsi. Tilsvarende har alle andre kommuner fått en mindre andel av selskapsskatten. Det legges ikke opp til å korrigere tidligere års utbetalinger.

Omlegging av toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester

Regjeringen foreslår en styrking og omlegging av toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester i tråd med signalene i Kommuneproposisjonen 2008, jf. nærmere omtale i Kommunal- og regionaldepartementets budsjettproposisjon (St.prp. nr. 1 (2007–2008)). Omleggingen innebærer at den enkelte kommune vil få kompensert en fast andel av egne utgifter over innslagspunktet, noe som vil gi økt forutsigbarhet og bedre incentiver til kostnadseffektiv drift. For å unngå store negative effekter for enkelte kommuner, og for å lette kommunesektorens samlede finansieringsansvar, økes statens andel av utgiftene over innslagspunktet til 85 pst. Det innebærer at ordningen styrkes med knapt 0,5 mrd. kroner. Et tilsvarende beløp av de frie inntektene kan dermed benyttes til andre formål.

Inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene

Regjeringen har tidligere varslet at den vil legge fram forslag til et nytt inntektssystem for kommunene i Kommuneproposisjonen 2009. To utvalg har utredet inntektssystemet: Borge-utvalget la fram sine forslag til endringer i inntektssystemet i oktober 2005 i NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring*. Utredningen har vært på offentlig høring. Sørheim-utvalget er et tverrpolitisk utvalg som ble nedsatt av Kommunal- og regionaldepartementet i desember 2006. Det tverrpolitiske utvalget skal vurdere de ulike elementene i inntektssystemet, herunder deler av inntektssystemet som ikke var en del av Borge-utvalgets mandat. Sørheim-utvalget skal ikke foreta en vurdering av kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Videre utredning av kostnadsnøkkelen vil bli gjennomført i Kommunal- og regionaldepartementet. Inntektssystemet for de nye regionene skal vurderes etter at oppgavene for de nye regionene er fastsatt. Nytt inntektssystem for regionene innføres fra 1. januar 2010.

3.4 Pengepolitikken

Pengepolitikken langsiktige oppgave er å gi økonomien et nominelt ankerfeste. Lav og stabil inflasjon er viktig for en god økonomisk utvikling. I 2001 ble det fastsatt nye retningslinjer som etablerte fleksibel inflasjonsstyring som rettesnor for Norges Banks rentesetting, jf. boks 3.5. Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitik-

ken skal rettes inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. På kort og mellomlang sikt må pengepolitikken veie hensynet til lav og stabil inflasjon mot hensynet til stabilitet i produksjon og sysselsetting. Det vil ofte være samsvar mellom hensynet til å stabilisere prisstigningen og hensynet til stabil utvikling i produksjon og sysselsetting. Dersom konflikt oppstår, vil Norges Bank i skjønnsutøvel-

sen i pengepolitikken måtte foreta en avveining mellom disse to hensynene.

Fra slutten av 2002 til våren 2004 ble Norges Banks styringsrente satt ned i flere omganger, med til sammen 5¼ prosentpoeng. Fra mars 2004 til og med juni 2005 var styringsrenten 1¾ pst. Rentekuttene og det lave rentenivået har medvirket til oppgangen i norsk økonomi de siste årene. Høye oljeinvesteringer og den gunstige utviklingen i markedene for norsk eksport har også bidratt. Den

Boks 3.5 Retningslinjer for pengepolitikken

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

Forskrift om pengepolitikken

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

I § 1.

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

Norges Bank forestår den operative gjennomføringen av pengepolitikken.

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

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

§ 2.

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

§ 3.

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

vedvarende, sterke veksten har gitt seg utslag i svært høy kapasitetsutnyttning, og flere næringer melder om mangel på kvalifisert arbeidskraft. Samtidig viser den underliggende prisstigningen nå tegn til å ta seg opp.

Styringsrenten er hevet med i alt $3\frac{1}{4}$ prosentpoeng fra nivået i første halvår 2005, etter sterk vekst i både norsk og internasjonal økonomi i denne perioden. Renten var ved utgangen av september i år 5 pst. Norges Banks rentebane i Pengepolitisk rapport 2/07 fra juni antyder en styringsrente på $5\frac{1}{4}$ pst. ved utgangen av 2007 og at renten øker videre i første halvår 2008, til et nivå på $5\frac{3}{4}$ pst. Hovedstyret la samtidig fram sin pengepolitiske strategi for den påfølgende firemånedersperioden, der det heter:

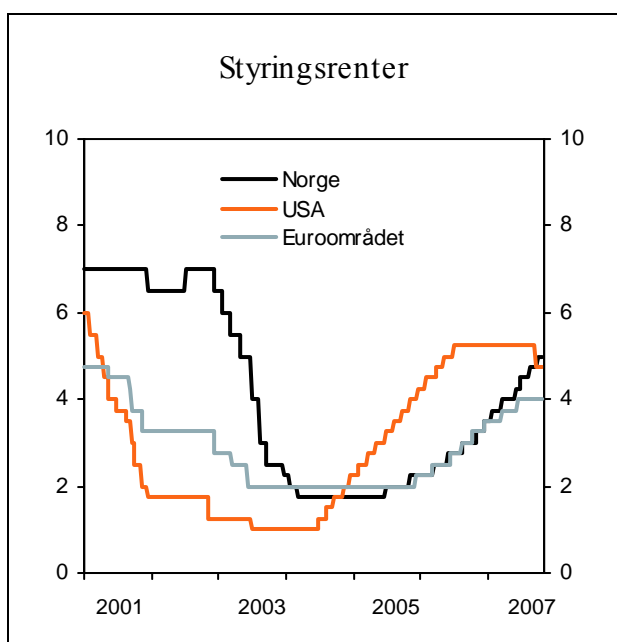
«Førløpet for renten som skisseres i denne rapporten, uttrykker hovedstyrets avveining mellom hensynet til å bringe inflasjonen opp mot målet og hensynet til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting. I lys av denne avveiningen vil økningen i renten skje gradvis, slik at vi kan vurdere virkningene av renteendringer og annen ny informasjon om den økonomiske utviklingen. Når vi har et inflasjonsmål, følger det at vi vil være vare for virkningene på kronkursen av økte renter når prisstigningen er lav.

Styringsrenten bør ligge i intervallet $4\frac{1}{2}$ - $5\frac{1}{2}$ prosent i perioden fram til neste rapport legges fram 31. oktober, betinget av at den økonomiske utviklingen blir om lag som anslått.»

I Pengepolitisk rapport 2/07 ble det anslått at veksten i KPI neste år blir 3 pst., etter lav vekst i inneværende år som følge av fall i elektrisitetsprisene. Veksten i konsumprisene justert for avgifts- endringer og utenom energivarer (KPI-JAE) ble anslått til 2 pst. neste år. For 2009 og 2010 ble veksten i både KPI og KPI-JAE anslått til $2\frac{1}{2}$ pst. I Norges Banks pressemelding etter rentemøtet 26. september heter det bl.a.: «Kostnadsveksten stiger, og det er utsikter til at prisveksten tar seg videre opp.»

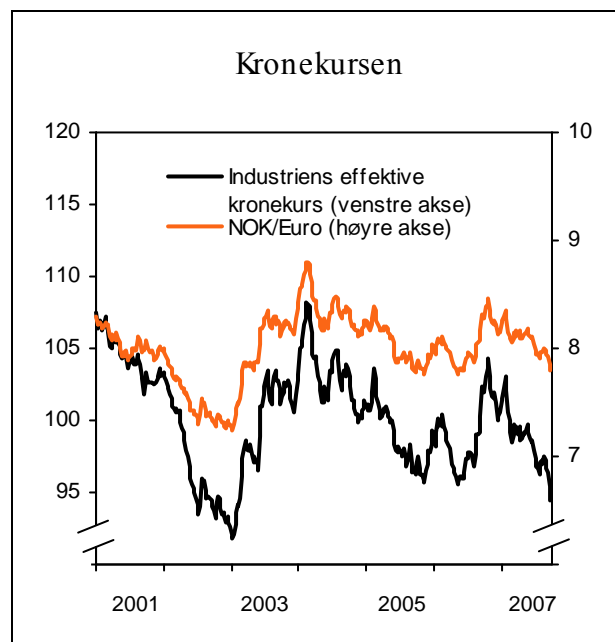
Terminrentene i pengemarkedet i begynnelsen av august tydet på forventninger om at tremåneders pengemarkedsrente vil øke til vel $5\frac{1}{2}$ pst. ved utgangen av 2007 og videre til i underkant av 6 pst. ved utgangen av 2008. Siden den tid har terminrentene neste år falt noe etter uroen i finansmarkedene, jf. boks 2.1. I pressemeldingen etter rentemøtet 26. september skrev Norges Bank følgende: «Hvis uroen i de internasjonale finansmarkedene varer ved og hvis kronen holder seg sterk, og det får betydelige virkninger på utsiktene for inflasjonen, produksjonen og sysselsettingen, kan Norges Banks styringsrente bli satt opp mindre enn vi så for oss i juni.»

Renten er nå noe høyere i Norge enn hos våre handelspartnere. Etter å ha holdt styringsrenten uendret siden sommeren 2006, satte den amerikanske sentralbanken 18. september ned styringsrenten med $\frac{1}{2}$ prosentpoeng, til $4\frac{3}{4}$ pst. Reduksjonen i styringsrenten ble begrunnet med behovet for å demme opp for noen av de effektene på den bredere økonomien som kan oppstå i kjølvannet av



Figur 3.13 Styringsrenter. Prosent

Kilder: Norges Bank, ECB og Federal Reserve.



Figur 3.14 Kronekursen

Kilde: Norges Bank.

urolighetene i finansmarkedene og bidra til moderat vekst over tid. Styringsrenten i euroområdet er 4 pst. Den europeiske sentralbanken har hevet renten med til sammen 2 prosentpoeng siden høsten 2005.

Etter en viss svekkelse i fjor har kronen styrket seg hittil i år. Målt ved konkurransekursindeksen er kronen nå vel 7 pst. sterkere enn ved årsskiftet og 5½ pst. sterkere enn gjennomsnittlig kronkurs i perioden 2002–2006.

Prisveksten har vært lavere enn inflasjonsmålet de siste årene, noe som i særlig grad har sammenheng med prisfall på importerte konsumvarer. I tillegg har økt konkurranse i en del produktmarkeder og høy produktivitsvekst i Norge bidratt til at prisveksten har holdt seg lav. Sterk økonomisk vekst og økte lønnskostnader ventes å bidra til at prisstigningen vil tilta framover. Det legges i denne meldingen til grunn en vekst i KPI på ½ pst. i 2007 og 2½ pst. i 2008, jf. avsnitt 2.5. Veksten i KPI-JAE anslås å ta seg opp fra 1½ pst. i år til 2 pst. neste år. Utviklingen i norsk økonomi er nærmere omtalt i kapittel 2. Norges Banks utøving av pengepolitikken blir nærmere omtalt i de årlige kredittmeldingene, som legges fram for Stortinget om våren.

3.5 Sysselsettingspolitikken

Arbeidskraften er vår klart viktigste ressurs. Verdiskaping og velferd avhenger av at vi greier å bruke arbeidsevnen på en god måte. For å møte den sterke etterspørselen etter arbeidskraft må sysselsettingspolitikken både bidra til å få flere i arbeid og hindre at personer faller ut av arbeidslivet. På lengre sikt er en slik styrking av arbeidslinjen nødvendig for å møte forventet lavere vekst i arbeidsstyrken som følge av aldringen i befolkningen. Et hovedmål for Regjeringen er å legge til rette for et inkluderende arbeidsliv der alle kan delta.

Sett i et internasjonalt perspektiv er det norske arbeidsmarkedet kjennetegnet ved høy yrkesdeltakelse både blant kvinner og menn, lav ledighet og jevn inntektsfordeling. Et viktig bidrag til dette er et godt utbygd tilbud av universelle velferdsordninger. Norge har et offentlig alderspensjonssystem og et trygdesystem som gir god inntektssikring ved arbeidsledighet, sykdom og uførhet. Det er videre bygget opp et bredt offentlig finansiert tjenestetilbud innenfor viktige områder som helse, omsorg og pleie og utdanning. Et velfungerende arbeidsmarked, sammen med et velutbygd barnehagetilbud og gode permisjonsordninger ved svangerskap og fødsel gir gode muligheter til å kombinere familie og arbeid utenfor hjemmet. Det bidrar

også til å forklare den høye yrkesaktiviteten blant kvinner i Norge sammenliknet med mange andre europeiske land.

Det siste tiåret har vært preget av en betydelig vekst i antallet mottakere av helserelaterte trygdeytelser og i utgiftene til slike ytelser. Norge har både høyere sykefravær og flere som mottar uføreytelser enn de fleste andre OECD-land. Stadig færre står i arbeid fram til pensjonsalderen i folketrygden. Mer enn halvparten av alle 62-åringer er trygdede eller tidligpensjonister, og så mange som tre av fire mottar en pensjons- eller trygdeytelse året før de fyller 67 år, jf. figur 3.17D. Skal det være mulig å videreføre dagens velferdsordninger, må overgangen til helserelaterte trygdeytelser reduseres og flere stå lenger i arbeid. Pensjonsreformen vil isolert sett styrke sammenhengen mellom inntekt og pensjon, men reformen er avhengig av at utformingen av uføreordningene og AFP understøtter arbeidsincentivene i den nye fleksible folketrygden.

Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) mellom Regjeringen og partene i arbeidslivet har som mål å redusere sykefraværet, øke yrkesdeltakelsen blant funksjonshemmede og øke den reelle pensjoneringsalderen. Et sykefraværsutvalg under ledelse av statsminister Stoltenberg la i fjor høst fram konkrete tiltak med sikte på å redusere sykefraværet. Tiltakene må ses i sammenheng med arbeidet innenfor IA-avtalen. Med utgangspunkt i en innstilling fra et offentlig oppnevnt utvalg som ble lagt fram i vår, og innspill til denne fra ulike høringsinstanser, vil Regjeringen vurdere endringer i uføreordningen.

3.5.1 Potensial for økt tilbud av arbeidskraft

Yrkesdeltakelsen i befolkningen har økt sterkt siden begynnelsen av 1970-tallet og er nå på et høyt nivå historisk. Denne økningen i andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder som er i arbeid eller søker arbeid, har i første rekke sammenheng med at flere kvinner har gått ut i arbeidslivet og kvinners yrkesdeltakelse har nærmet seg nivået for menn, jf. figur 3.15A. Sterk etterspørsel etter arbeidskraft har særlig bidratt til en betydelig vekst i arbeidsstyrken siden 2005, jf. nærmere omtale i avsnitt 2.4. Som følge av sterk vekst i befolkningen, særlig i de yngste og eldste aldersgruppene med lav yrkesdeltakelse, har imidlertid økningen i den samlede yrkesdeltakelsen likevel ikke vært så sterk i denne perioden. I årene framover vil aldringen av befolkningen forsterke tendensen til lavere vekst i arbeidsstyrken.

I 2006 var det bare noen få OECD-land som hadde høyere samlet yrkesdeltakelse enn Norge, jf. figur 3.15B. Det er særlig yrkesdeltakelse for eldre og kvinner som er høyere enn i andre land. 75 pst. av norske kvinner i alderen 16–64 år var yrkesaktive sammenliknet med i underkant av 60 pst. i OECD-Europa. Målt i antall arbeidede timer er imidlertid den samlede yrkesdeltakelsen forholdsvis lav i Norge sammenliknet med andre OECD-land. Mens antall sysselsatte har økt med 70 pst. de siste 50 årene, har antall arbeidede timer økt med bare 9 pst. Denne utviklingen må ses i sammenheng med at mange kvinner arbeider deltid. Økt velferd blir dessuten i noen grad tatt ut i form av kortere normalarbeidsdag og godt utbygde permisjons- og ferieordninger. I tillegg bidrar et høyt sykefravær i Norge til å redusere

gjennomsnittlig arbeidstid. Fortsatt vekst i inntektene trekker isolert sett i retning av ytterligere nedgang i gjennomsnittlig arbeidstid i årene framover.

Utviklingen i tilgang og bruk av arbeidskraft siden 1990, samt anslag for inneværende og neste år er gjengitt i tabell 3.10. Som det går fram av tabellen, er mer enn en firedel av befolkningen i yrkesaktiv alder utenfor arbeidsstyrken. Den største andelen utgjøres av uføretrygdede og førtidspensjonister. Det har vært en markert vekst i antall personer på ulike trygdeordninger de siste ti årene, jf. figur 3.17A. Siden 1995 har antall personer på uføretrygd, attføring, rehabilitering og avtalefestet pensjon økt fra vel 300 000 personer til mer enn 480 000 personer, eller om lag 60 pst. I samme periode har det trygdefinansierte sykefraværet økt med tilsvarende om lag 35 000 årsverk.

Tabell 3.10 Hovedtall for utviklingen i arbeidsmarkedet.

	Nivå					Endring i pst. fra året før	
	1990–1994	1995–1999	2000–2004	2005	2006 ³	2007	2008
<i>Etterspørsel etter arbeidskraft:</i>							
Utførte timeverk. Mill.	3 087	3 284	3 307	3 334	3 406	3,3	1,5
Gj.snitt arbeidstid, timer pr. år	1 505	1 479	1 423	1 421	1 408	-0,2	0,5
Sysselsetting, 1000 pers ¹	2 051	2 220	2 324	2 346	2 418	3,5	1,0
Fravær pga. sykdom, perm. mv.	108	135	154	134	150	—	—
<i>Tilgang på arbeidskraft i 1000 pers.:</i>							
Befolkning yrkesaktiv alder	3 115	3 158	3 238	3 312	3 398	1,0	1,0
Arbeidsstyrken ²	2 147	2 276	2 369	2 400	2 446	2,7	1,0
Sysselsatte	2 017	2 183	2 275	2 289	2 362	3,5	1,0
Heltidssysselsatte	1 465	1 604	1 670	1 676	1 712	—	—
Deltidssysselsatte	496	563	595	606	644	—	—
Arbeidsledige	130	93	94	111	84	—	—
Utenfor arbeidsstyrken	968	789	869	912	951	—	—
Alderspensjonister	260	246	222	218	225	—	—
Uføre/førtidspensjonering	228	243	288	306	327	—	—
Under utdanning	266	230	215	242	268	—	—
Hjemmearbeidende mv	225	165	143	146	131	—	—
<i>Memo:</i>							
Yrkesfrekvens. Pst. av befolkningen	69,0	72,1	73,2	72,4	72,0	73,2	73,2
Ledighet. Pst. av arbeidsstyrken	6,1	4,0	4,0	4,6	3,4	2,5	2,5

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

² Ifølge AKU. Tallene for sysselsatte inkluderer ikke utlendinger i norsk utenriks sjøfart.

³ Omlegging av AKU. Personer utenfor arbeidsstyrken er anslått å ha økt med 40 000 personer som følge av omleggingen. Tallene for 2006 basert på AKU er derfor ikke sammenliknbar med foregående år.

Nærmere om utviklingen i ulike trygdeordninger

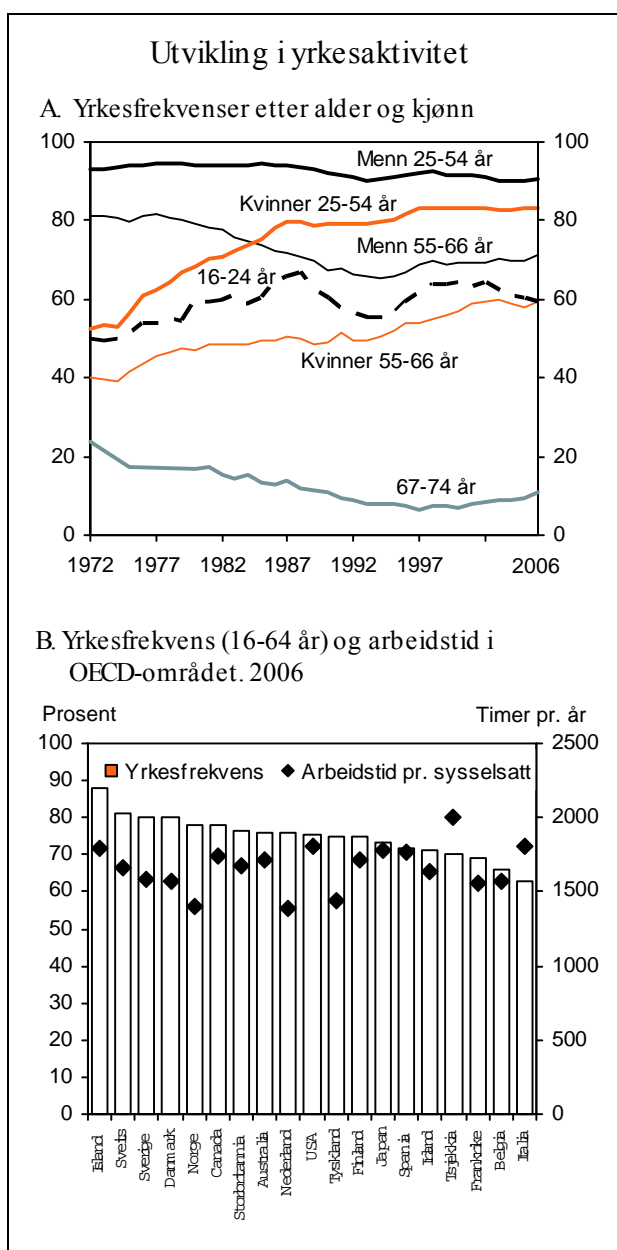
De siste årene har det vært en årlig tilstrømming på om lag 30 000 personer til *uføreytelsene*. Den sterke tilstrømmingen ser ut til å ha fortsatt i inneværende år. Ved utgangen av første halvår 2007 var det registrert 330 400 personer med uføreytelser, 6 400 flere enn på samme tid i 2006. Totalt sett har antallet med uføreytelser økt med 100 000 personer siden 1995, og andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder som er uføre, har økt fra 8 til 11 pst. Blant personer som nærmer seg pensjonsalder, mottar over 40 pst. uføreytelser, jf. figur 3.17D. Aldringen av befolkningen vil isolert sett trekke i ret-

ning av fortsatt sterk vekst i antall uføre framover. Arbeids- og velferdsdirektoratet har beregnet at den demografiske utviklingen isolert sett bidrar til å øke antallet uførepensjonister til mer enn 350 000 personer i 2010. Antallet vil kunne øke enda mer, dersom de siste årenes vekst i uføreandelen blant de yngste aldersgruppene fortsetter.

Uføretrygding må ses i sammenheng med de helserelaterte korttidsytelsene. Undersøkelser viser at mer enn halvparten av de som avslutter en periode som mottaker av *attførings- eller rehabiliteringspenger*, etter kort tid mottar en uføreytelse, og at over 20 pst. av de som har brukt opp sine sykepengere rettigheter, går direkte til en uføreytelse. Ved utgangen av første halvår 2007 var det i alt 107 000 personer som mottok attførings- eller rehabiliteringspenger, 4 600 færre enn på samme tid i fjor. Bedringen i arbeidsmarkedet har resultert i at flere mottakere av attføringspenger nå får seg arbeid. I 2006 var 45 pst. av de som avsluttet attføring i jobb tre måneder senere. Antall mottakere av rehabiliteringspenger har holdt seg relativt stabilt det siste året.

Sykefraværet i Norge ligger fortsatt svært høyt sammenliknet med nivået i de fleste andre OECD-land, jf. boks 3.6. Siden 1995 har det trygdefinansierte sykefraværet, målt i antall dager pr. sysselsatt, økt med nesten 50 pst. Etter en midlertidig nedgang i 2004, som må ses i sammenheng med endringer i sykepengeregelverket, fortsatte fraværet å øke igjen i 2005. Mot slutten av 2006 avtok imidlertid veksttakten, og så langt i år har sykefraværet ligget lavere enn i fjor. Sykefraværet utgjorde 6,5 pst. av antall dagsverk i 2. kvartal 2007, en nedgang på 2,7 pst. fra 2. kvartal 2006. Det er i første rekke det legemeldte fraværet som synes å være på vei ned. Sykefraværet er imidlertid fortsatt betydelig høyere enn IA-avtalens mål for 2009 om en reduksjon på 20 pst. fra 2. kvartal 2001. Det er i denne meldingen lagt til grunn at det trygdefinansierte sykefraværet reduseres med 2 pst. fra 2006 til 2007, og at nivået deretter holder seg stabilt i 2008.

Antallet *AFP-pensjonister* fortsetter å øke, og veksten har tiltatt de siste par årene. Utviklingen må ses i sammenheng med at det er blitt vesentlig flere i aldersgruppen 62–66 år. Andelen som mottar AFP i de aktuelle aldersklassene, har holdt seg relativt stabil de siste årene. Ved utgangen av 2. kvartal 2007 var det registrert i underkant av 42 300 AFP-pensjonister, om lag 3 700 flere enn for ett år siden. Aldringen i befolkningen bidrar isolert sett til videre vekst i antall AFP-pensjonister. Vel 80 pst. av yrkesaktive 61-åringar har rett til AFP. Av disse benytter hver fjerde seg av AFP ved første

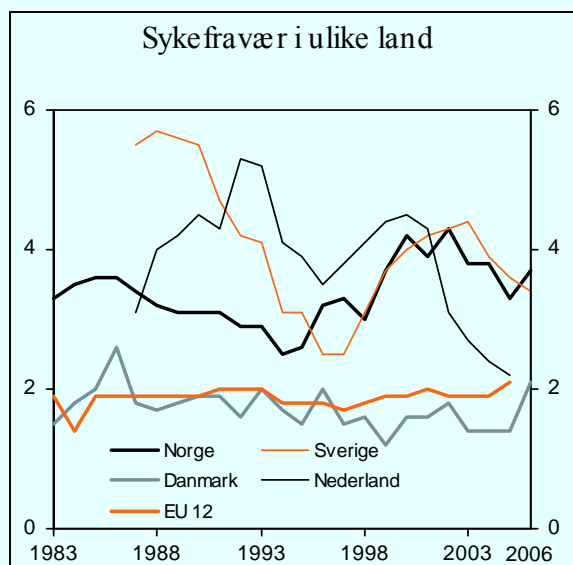


Figur 3.15 Utviklingen i yrkesaktivitet

Kilder: OECD og Statistisk sentralbyrå.

Boks 3.6 Sykefraværet i Norge i internasjonalt perspektiv

Norge har sammen med Sverige et klart høyere sykefravær enn andre land, jf. figur 3.16. Ifølge utvalgsundersøkelser utgjorde sykefraværet i Sverige og Norge, målt som antall personer som er fraværende fra arbeid på grunn av sykdom i minst en uke, henholdsvis 3,7 pst. og 3,4 pst. av alle sysselsatte i 2006, mens det tilsvarende fraværet i Danmark utgjorde 2,1 pst. Mens sykefraværet har vært stabilt eller svakt avtakende i Danmark, har det variert mye over tid i Norge og Sverige. Rundt midten av 1990-tallet ble en nedgang i fraværet i Norge og Sverige avløst av betydelig stigning, et trekk en også finner igjen for Nederland. Ved internasjonale sammenlikninger av sykefraværet må det tas høyde for ulike omfang og innretning av andre trygdeordninger og forskjeller i sammensetningen av arbeidsstyrken mht. alder og kjønn.



Figur 3.16 Prosent av alle sysselsatte som har vært fraværende fra arbeid på grunn av sykdom i en uke eller mer

Kilder: Eurostat og Forsäkringskassan i Sverige.

Sykelønnsordningene i de skandinaviske landene har flere fellestrekk. Arbeidslinjen, med krav til aktivitet overfor de sykmeldte, står sentralt. Kompensasjonsgraden er generelt høy, og arbeidsgiverne dekker utgiftene til sykefravær i de første to ukene. Det er imidlertid også viktige forskjeller mellom landene:

- 100 pst. kompensasjonsgrad i Norge, 100 pst. initialt, men synkende i Danmark og 80 pst. i Sverige. Maksimalt utbetalingsbeløp pr. uke er høyere i Norge enn i Sverige og Danmark.

- Mottakere av sykepenger har svakere vern mot oppsigelse i Danmark enn i Norge og Sverige.
- I Danmark og Norge er varigheten begrenset til ett år, mens det ikke er noen absolutt tidsbegrensning i Sverige.
- I Danmark har kommunene ansvar for utbetalinger, mens staten har ansvaret i Sverige og Norge.

I Norge og Sverige spiller legen en viktigere rolle ved vurdering av sykefravær, enn i Danmark, der sykmelding fra lege ikke er påkrevd. I stedet er det utviklet et saksbehandlerredskap for det offentlige, en såkalt arbeidsevne metode, for å vurdere passende tiltak i det enkelte sykdomstilfellet. I Norge har samarbeidet mellom sykemeldt, arbeidsgiver og lege/NAV fått en sentral rolle i sykefraværarbeidet gjennom IA-avtalen.

I Sverige synes sykefraværet å ha avtatt de siste årene. Nedgangen har vært sterkest for kvinner, som i utgangspunktet har et høyere sykefravær enn menn. Noe av nedgangen i sykefraværet i Sverige har motpost i overgang til andre trygdeordninger, men flere regelendringer de siste årene har også hatt betydning. Den svenske regjeringen har nylig foreslått å redusere kompensasjonsgraden for langtidsfravær lengre enn ett år til 75 pst. Inntektsgrunnlaget foreslås redusert med 3 pst., samtidig som det skal legges økt vekt på tiltak overfor de sykmeldte for å få dem tilbake til arbeidslivet igjen. I Nederland ble det foretatt betydelige endringer i sykelønnsordningen på midten av 1990-tallet, med sikte på å styrke incentivene både for arbeidsgivere og arbeidstakere til å redusere sykefraværet. Nedgangen i sykefraværet gjennom de siste 5–6 årene må ses i sammenheng med disse omleggingene. I begge landene kan innføringen av administrative rutiner og strengere oppfølging av eksisterende regelverk trolig bidra til å forklare noe av den observerte fraværnedgangen.

I en rapport fra OECD høsten 2006, som belyser trygdesystemene i Norge, tar OECD til orde for at tiltak og reformer må inkludere strengere forpliktelser for de ulike aktørene. I tillegg må det være mulighet for sanksjoner. Flere av tiltakene som ble lansert av Sykefraværutvalget i fjor høst, og som er startet opp fortløpende i 2007, er godt i tråd med anbefalinger fra OECD.

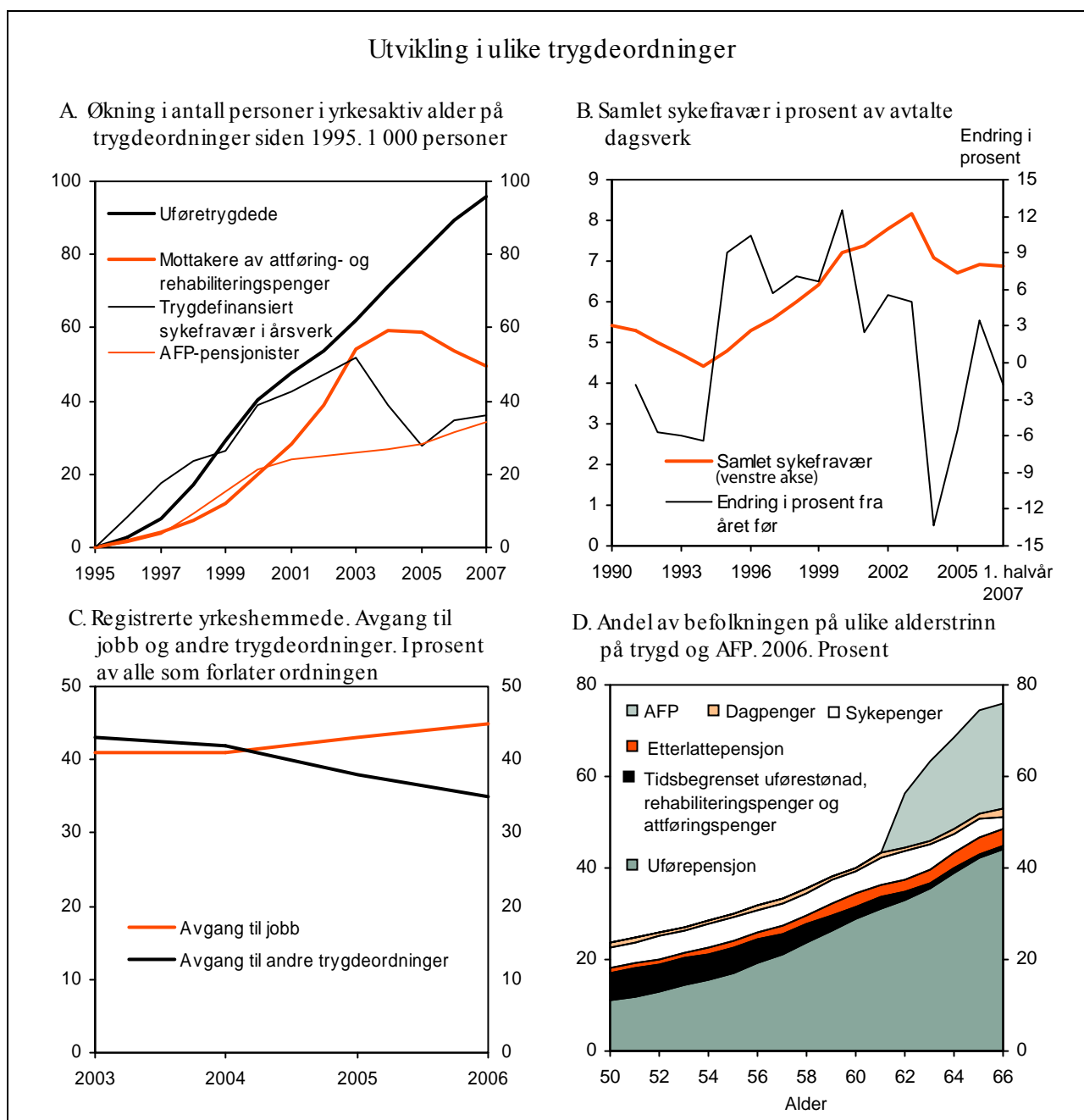
anledning, og ved 66 år har to tredeler valgt å benytte seg av ordningen.

3.5.2 Arbeidsmarkedstiltak

En hovedstrategi i Regjeringens arbeidsmarkeds-politikk er å legge til rette for aktiv jobbsøking og formidling til arbeid. God informasjon, rådgivning og tett oppfølging av den enkelte arbeidssøker er sentrale elementer i dette arbeidet, i tillegg til at det må stilles krav til aktivitet. Selv om ledigheten er redusert betydelig, er det fortsatt grupper med

svake kvalifikasjoner i arbeidsmarkedet som trenger ekstra bistand for å komme i arbeid. Regjeringen ønsker fortsatt sterk innsats overfor disse gruppene og foreslår målrettede tiltak.

Det stramme arbeidsmarkedet gjør det særlig viktig å formidle og kvalifisere arbeidsledige til områder med knapphet på arbeidskraft, og unngå unødig opphold i for lange tiltak. Samlet sett foreslås det å videreføre nivået på 11 800 tiltaksplasser for ordinære arbeidssøkere i 2008. Prioriterte grupper er ungdom, langtidsledige og innvandrere. Tiltakene må individtilpasses slik at den



Figur 3.17 Utviklingen i ulike trygdeordninger

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Finansdepartementet.

enkelte kan få en varig, ordinær tilknytning til arbeidslivet.

Det er viktig å mobilisere arbeidskraftressurser som står utenfor det ordinære arbeidsmarkedet og utnytte de gode mulighetene den store arbeidskraftetterspørselen gir til at flere kan prøve seg i arbeid. I løpet av det siste året har det vært en klar nedgang i antall registrerte yrkeshemmede. Regjeringen foreslår å styrke den arbeidsrettede innsatsen ved å øke antall tiltaksplasser for yrkeshemmede arbeidssøkere med 200 til 28 200 plasser i 2008. Innenfor det samlede tiltaksnivået på 40 000 plasser vil det være rom for å sette igang nye avklarings- og oppfølgingstiltak, etablering av det nye kvalifiseringsprogrammet ved NAV-kontorene og utvide forsøksordningen med tidsubestemt lønns-tilskudd, jf. nærmere omtale nedenfor. I tillegg til denne satsingen kommer attføringstiltak til yrkeshemmede finansiert over folketrygden.

Regjeringen vil innføre en *tiltaksgaranti for langtidsledige*. Denne garantien skal sikre at arbeidssøkere som har vært helt ledige i mer enn to år og ventestønadmottakere som har vært helt ledige de siste 6 månedene eller lenger, skal få tilbud om tiltak. Behovet for en ventestønad faller dermed bort. Regjeringen foreslår å utvikle ventestønadsordningen for nye personer fra 1. januar 2008 og for personer som allerede mottar ventestønad fra 1. juli 2008. Ventestønaden er en tidsbegrenset ordning som ytes til arbeidsledige som fortsatt er ledige etter at de har avsluttet dagpengeperioden på to år. Ved utgangen av første halvår i år var det registrert om lag 1 900 ventestønadmottakere. Ordningen finansieres innenfor arbeidsmarkedstiltakene, men det er mindre enn 20 pst. av ventestønadmottakerne som deltar på tiltak. Siden denne ordningen mangler en øvre varighetsgrense, gir den svake incentiver til å søke arbeid, og kan dermed bidra til en uthuling av dagpengeperiodens øvre grense på to år.

3.5.3 Andre tiltak for å øke tilbudet av arbeidskraft

På flere felt foregår det arbeid for å dempe tilstrømmingen til trygdeordningene og for å unngå passivitet og lange stønadsløp gjennom tiltak tidlig i trygdeperioden. I St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering ble det foreslått å etablere en ny midlertidig inntektssikringsordning som skal erstatte rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Det er Regjeringens hensikt at omleggingen skal bidra til å vri ressursbruken fra stønadsforvaltning til mer aktive tiltak og tettere oppfølging. Regjeringen tar

sikte på å sende konkrete forslag om utformingen av ny tidsbegrenset inntektssikringsordning på høring i løpet av høsten 2007.

En forsøksordning med *tidsubestemt lønns-tilskudd* er igangsatt i fem fylker i høst. Det nye tiltaket skal forbeholdes personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne og hvor alternativet kan være overgang til uførepensjon. Tiltaket skal bidra til å beholde personer i arbeid og få flere uføretrygdede inn i arbeidslivet. Regjeringen foreslår at forsøksordningen utvides til å gjelde hele landet i 2008. Innenfor det foreslåtte tiltaksnivået for 2008 legges det opp til om lag 500 plasser til dette forsøket.

Det skal igangsettes et *kvalifiseringsprogram* for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold fra folketrygden. Programmet er en viktig del av Regjeringens fattigdomssatsing. Tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging fra arbeids- og velferdsforvaltningen skal sikre at flere i målgruppen kommer i arbeid. Deltakere på programmet vil motta en kvalifiseringsstønad, og det legges opp til at de tilbys arbeidsmarkedstiltak på lik linje med andre utsatte grupper. Programmet skal fases inn i takt med etablering av lokale NAV-kontorer i kommunene.

Regjeringen ønsker å legge til rette for ytterligere tiltak som kan bidra til kortere stønadsperioder og øke tilbakevendingen til arbeid. *Attføringspenger* kan ytes under deltakelse på arbeidsmarkedstiltak, i påvente av slik deltakelse og i inntil seks måneder etter gjennomført attføring, mens stønadmottakeren søker arbeid. Det stramme arbeidsmarkedet gir gode muligheter for at personer under attføring kan komme i jobb. Regjeringen foreslår derfor å redusere varighetsgrensen for å motta stønad etter endt attføring fra 6 til 3 måneder fra 1. januar 2008.

Regjeringen har tidligere gjeninnført ferietillegget for arbeidsledige og redusert antall ventedager før en kan motta dagpenger fra 5 til 4. For ytterligere å bedre inntektssikringen for arbeidsledige foreslås det å redusere antall ventedager til 3 dager fra 1. januar 2008. Regjeringen foreslår videre å redusere perioden en kan motta dagpenger under *permittering*. Det er i dag adgang til å motta dagpenger ved permitteringer i inntil 34 uker. I takt med tilstrømmingen i arbeidsmarkedet har det vært en markert nedgang i antall permitterte. Regjeringen vil på denne bakgrunn foreslå å redusere trygdeperioden ved permittering med 4 uker til 30 uker fra og med 1. januar 2008. Samtidig ønsker Regjeringen å bedre vilkårene ved permittering for arbeidstakere i fiskeindustrien ved å

Boks 3.7 Oppfølging av handlingsplanen mot sosial dumping

Regjeringen varslet i Soria Moria-erklæringen at det var behov for tiltak for å hindre sosial dumping i arbeidslivet. Som et ledd i dette arbeidet la Regjeringen i mai 2006 fram en handlingsplan mot sosial dumping. Handlingsplanen har ti tiltakspunkter, og i det følgende gis en oversikt over status for dette arbeidet.

Tiltak	Status
Styrke Arbeidstilsynets og Petroleumstilsynets sanksjonsmidler Øke ressursene til tilsyn	Tilsynsetatene fikk adgang til å bruke pålegg, tvangsmulkt og stansing fra 1. desember 2006. Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet har fått økte ressurser i statsbudsjettene for både 2006 og 2007. Regjeringen foreslår en ytterligere økning i bevilgningene til Arbeidstilsynet i 2008 for å styrke arbeidet mot sosial dumping.
Etablere ryddigere forhold ved inn- og utleie og forbedre ordning med allmenngjøring av tariffavtaler	Endringer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven ble vedtatt av Stortinget i juni 2007. Utkast til forskrifter om påseplikt og innsynsrett er på høring. Forskrift om bemanningsforetak vil bli sendt på høring.
Krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i kommunale anbudsprosesser	Utkast til endring i lov om offentlige anskaffelser var på høring våren 2007. Det planlegges å legge fram en odelstingsproposisjon senere i høst, og forskrifter er sendt på høring.
Utvide byggherreansvar og innføre id-kort i byggenæringen	Id-kort for bygge- og anleggsbransjen tas i bruk høsten 2007. Informasjonsplikt om lønns- og arbeidsvilkår for bygherrer og andre oppdragsgivere trådte i kraft 1. januar 2007, og ansvar for oppdragsgivere til å påse at oppdragstakere etterlever allmenngjøringsforskrifter er vedtatt.
Gjennomføre tiltak i kystfarten og landbruket	Arbeidstillatelser for utenlandske sjøfolk i utenriks sjøfart foreslås gjeninnført. Forslag til forskriftsbestemmelser er ute på høring. Tilsynsinnsats mot sesongarbeidskraft i landbruket prioriteres. Et treårig forskningsprosjekt om arbeidsinnvandring til landbruket avsluttes i løpet av 2007.
Utvikle statistikk- og analysegrunnlaget	Statistisk sentralbyrå har utvidet sine informasjonssider og styrket analysen av omfanget av arbeidsinnvandrere med korttidsopphold. Fafo har gjennomført flere undersøkelser om og med arbeidsinnvandrere i Norge.
Evaluerer ordningen med regionale verneombud	Evaluering av ordningen blir gjennomført høsten 2007.
Bedre samordningen av innsatsen fra statlige etater	Det er etablert samarbeid mellom berørte departementer, samarbeid på etatsnivå og samordning mellom tilsynsetatene.
Styrke samarbeidet mellom myndighetene og partene i arbeidslivet	Arbeidsinnvandring og sosial dumping er jevnlig tema i Arbeidslivspolitisk råd, og det er løpende kontakt mellom tilsynsetatene og partene sentralt og lokalt.

fjerne de nåværende 4 ventedagene før en kan motta dagpenger.

Som ledd i Regjeringens satsing på å få eldre til å stå i arbeid ble det i august i år satt i gang forsøk med redusert arbeidstid i utvalgte statlige virksomheter. Videre skal det gjennomføres flere forsknings- og analyseprosjekter for å bedre kunnskapen om konsekvenser av arbeidstidsreduksjoner både for enkeltgrupper og for samfunnet. Målet er å se hvilken betydning arbeidstidens lengde har for hvor lenge folk blir i jobb fram mot pensjonsalderen.

Et hovedmål med pensjonsreformen er nettopp å stimulere eldre til å fortsette å arbeide, blant annet ved å gi mulighet til å kombinere arbeid og pensjon uten avkorting i pensjonsutbetalingen. Personer mellom 67 og 70 år får i dag avkortet alderspensjonen med 40 pst. av arbeidsinntekt utover 2G. Dagens avkortingsregler samsvarer dårlig med de prinsipper en har lagt vekt på i pensjonsreformen, der det vil bli innført fleksibel pensjonsalder fra 62 år, basert på nøytral justering av årlig pensjon og uten avkorting av pensjonen mot eventuell arbeidsinntekt. Regjeringen vil derfor foreslå å oppheve avkortningsregelen for 67-åringer fra og med 1. januar 2008.

Arbeidsinnvandring

Etter EØS-utvidelsen 1. mai 2004 har innvandringen fra de nye EØS-landene økt sterkt, særlig fra Polen og Litauen. Regjeringen tar sikte på å legge fram en stortingsmelding om ulike aspekter ved arbeidsmigrasjon våren 2008. For å sikre fortsatt god tilgang av arbeidskraft fra andre land har Regjeringen lagt fram flere forslag til mulige forenklinger av regelverket for arbeidsinnvandring. Forslagene, som nylig har vært på høring, vil kunne bidra til raskere saksbehandling. Et mulig tiltak er å endre overgangsreglene slik at arbeidstakere fra de nye EØS-landene kan starte i arbeid allerede etter å ha innlevert søknad om arbeidstillatelse, mens de nå må vente til søknaden er ferdigbehandlet. Andre mulige tiltak er å innføre tidsbegrenset oppholdstillatelse for faglærte som må ha tilleggskvalifisering for å få nødvendig godkjenning for å utøve sitt yrke, og å gi politiet vedtaksmyndighet ved søknad om fornyelse av arbeidstillatelse. Tiltakene i høringsnotatet vil bli nærmere vurdert i lys av høringsuttalelsene.

Regjeringen legger vekt på å sikre at arbeidsinnvandrere tilbys seriøse og ryddige forhold på arbeidsmarkedet. Dette er også viktig for ikke å undergrave norsk arbeidsliv. *Handlingsplanen mot sosial dumping*, som Regjeringen la fram i mai

2006, omfatter tiltak som kan bidra til å nå dette målet. Mange av tiltakene i handlingsplanen er gjennomført eller vil bli gjennomført i løpet av kort tid, jf. boks 3.7, men viktige tiltak har ikke trådt i kraft, og andre tiltak har vært i kraft i for kort tid til å kunne si sikkert at de har virket etter hensikten. Målet er å motvirke sosial dumping samtidig som det legges til rette for tilstrekkelig tilgang på arbeidskraft, og et velfungerende arbeidsmarked.

Sammen med de fleste andre EØS-land innførte Norge *overgangsordninger* for åtte av de ti nye medlemslandene i 2004, bl.a. for å unngå sosial dumping. Reglene innebærer at borgere fra de nye EØS-landene må ha arbeidstillatelse før de kan begynne å arbeide, og det må foreligge tilbud om heltidsjobb med tilsvarende lønns- og arbeidsvilkår som for norske arbeidstakere. Da Regjeringen anbefalte en videreføring av overgangsreglene våren 2006, ble det samtidig varslet at behovet for disse reglene ville bli vurdert i løpet av treårsperioden fram til våren 2009, bl.a. i lys av situasjonen i arbeidsmarkedet. Innføringen av overgangsordningene ble også begrunnet med hensynet til balanse i arbeidsmarkedet og med risiko for utnyttelse av velferdsordninger. Det er for tidlig å trekke noen konklusjon om hvordan arbeidsinnvandrere vil bruke velferdsytelser på lengre sikt. Så langt viser statistikken imidlertid ikke noe overforbruk av velferdsordninger blant arbeidsinnvandrere fra de nye EØS-landene. Norsk økonomi preges nå av mangel på arbeidskraft, og det er ventet et stramt arbeidsmarked med stort behov for arbeidskraft også i 2008. En avvikling av ordningene vil kunne innebære administrative forenklinger som stimulerer både tilbudet og etterspørselen etter arbeidskraft fra de berørte landene. Samtidig vil det frigjøre ressurser i Utlendingsdirektoratet og politiet. En eventuell endring i overgangsreglene ved at arbeidstakerne fra de nye EØS-landene kan begynne i arbeid allerede ved innlevering av søknad om arbeidstillatelse, jf. omtale overfor, vil imidlertid også forenkle rekrutteringen av utenlands arbeidskraft. Regjeringen anser det som viktig at arbeidsinnvandrere tilbys ordnede lønns- og arbeidsvilkår. Nødvendige tiltak mot sosial dumping må derfor være iverksatt før en vurderer å avvikle overgangsordningene. Regjeringen vil drøfte overgangsordningene med partene i arbeidslivet.

3.6 Inntektspolitikken

Det inntektspolitiske samarbeidet står sentralt i den økonomiske politikken i Norge og har bidratt

til at vi i de siste 30 årene har hatt lavere arbeidsledighet enn de fleste andre OECD-land. Norge har i likhet med de øvrige nordiske landene et omfattende sosialt sikkerhetsnett, høy organisasjonsgrad og koordinert lønnsdannelse med vekt på rimelig fordeling. Det sosiale sikkerhetsnettet gir økonomisk trygghet for arbeidstakere og legger sammen med utstrakt trepartssamarbeid grunnlag for fleksibilitet og omstillingsevne i norsk økonomi.

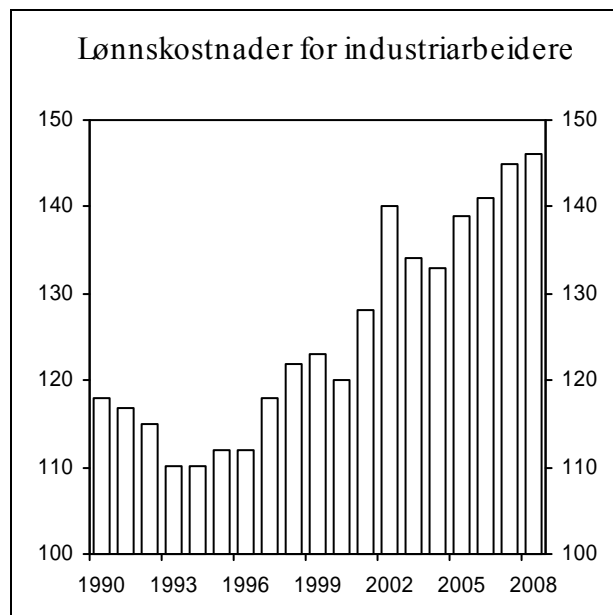
Regjeringen legger vekt på å videreføre det inntektspolitiske samarbeidet. Dette samarbeidet legger til rette for en felles forståelse av situasjonen i norsk økonomi blant partene i arbeidslivet og til at det så langt som mulig er enighet om tallgrunnlaget for forhandlingene.

De nordiske landene har tradisjon for en bred sosial dialog og medvirkning fra partene i arbeidslivet. Dette bidrar til felles forståelse av den økonomiske politikken og lønnsdannelsens betydning for situasjonen i norsk økonomi. Viktige fora for denne dialogen er Kontaktutvalget mellom Regjeringen og hovedorganisasjonene i arbeidslivet og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

Gjennomføringen av inntektsoppgjørene er partenes eget ansvar. Den norske lønnsforhandlingsmodellen bygger på at lønnskostnadsveksten må tilpasses det konkurranseutsatt sektor kan leve med over tid. Det er nødvendig for å sikre en fortsatt sterk konkurranseutsatt sektor og lav arbeidsledighet.

Vi har likevel opplevd perioder der kostnadsveksten i norske bedrifter har vært høyere enn hos våre handelspartnere. Dette har særlig vært tilfellet i perioder med et stramt arbeidsmarked og god lønnsomhet i bedriftene, liknende den situasjonen vi har i dag. Sterk vekst i sysselsettingen og markert fall i arbeidsledigheten har bidratt til at lønnsveksten nå har tatt seg opp. Lønnsveksten har likevel lenge holdt seg lavere enn i tidligere høykonjunkturer. Fra 2005 til 2006 var økningen i gjennomsnittlig årslønn ifølge Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene 4,1 pst., mot 3,3 pst. året før.

Kostnadsnivået i Norge er høyt i internasjonal målestokk. Målt i felles valuta var lønnskostnadene for arbeidere i fjor vel 40 pst. høyere i Norge enn hos våre handelspartnere, jf. figur 3.18. Dersom også funksjonærer inkluderes i sammenlikningen, var lønnskostnadene om lag 22 pst. høyere enn hos



Figur 3.18 Lønnskostnader for industriarbeidere i Norge i forhold til handelspartnere. Felles valuta. Indeks. Handelspartnere = 100

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

handelspartnerne. Oppgang i internasjonal økonomi har bidratt til høye priser på viktige norske eksportprodukter og til høy lønnsomhet i de konkurranseutsatte næringene. Eksportprisene varierer imidlertid betydelig over tid. Det høye kostnadsnivået kan derfor gjøre konkurranseutsatte virksomheter sårbare for en ytterligere svekkelse av den kostnadsmessige konkurransevnen.

I denne meldingen er det lagt til grunn en lønnsvekst på 5 pst. både i 2007 og 2008, jf. nærmere omtale i avsnitt 2.5. Lav vekst i konsumprisene i inneværende år anslås å gi en reallønnsvekst på hele 4½ pst. i år, den høyeste reallønnsveksten på mer enn 30 år. I 2008 ventes reallønnsveksten å bli på 2½ pst.

Lønnsveksten hos handelspartnerne anslås til om lag 3¼ pst. i år og 3¾ pst. til neste år. Sammen med valutakursutviklingen som er lagt til grunn, innebærer lønnsanslagene at lønnskostnadene målt i felles valuta øker mer i Norge enn hos handelspartnerne i 2007 og 2008. En balansert utvikling i norsk økonomi framover vil kreve at hensynet til konkurransevnen må være retningsgivende for gjennomføringen av inntektsoppgjørene både i 2008 og i de påfølgende årene.

3.7 Miljøskadelige utslipp til luft

3.7.1 Utslipp av klimagasser

I St.meld. nr. 34 (2006–2007) Norsk klimapolitikk foreslås ambisiøse klimamål for Norge. Målene innebærer at Norge skal ta ansvar for utslippsreduksjoner i andre land og gjennomføre reduksjoner i nasjonale utslipp. Utviklingen i miljøskadelige

utslipp til luft fra norsk territorium følges nøye og framskrivinger presenteres jevnlig. Dette er nødvendig for å følge med på hvordan utslippene utvikler seg i forhold til Norges internasjonale forpliktelser og nasjonale utslippsmål.

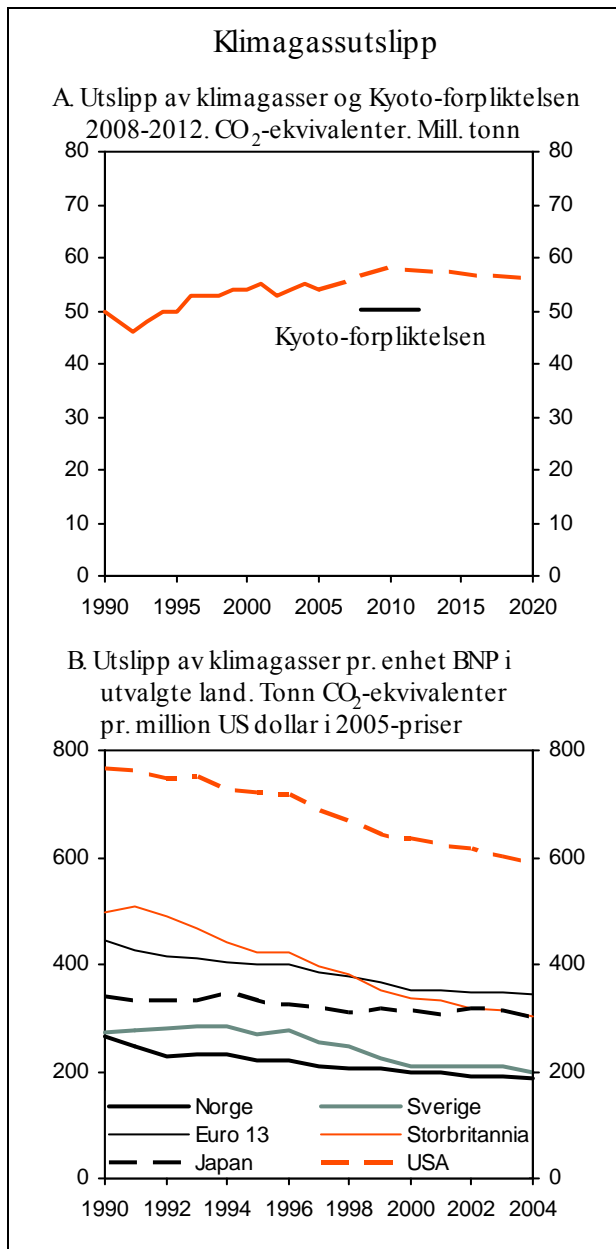
Foreløpige regnskapstall fra Statistisk sentralbyrå og Statens forurensningstilsyn viser at de samlede utslippene av klimagasser i Norge var på 53,7 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2006. Siden 1990 har utslippene av klimagasser økt med 8 pst., jf. figur 3.19A. Denne veksten skyldes økte utslipp av CO₂, først og fremst fra petroleumsvirksomhet og transport. Utslippene av andre klimagasser enn CO₂ er kraftig redusert, i hovedsak som følge av lavere utslipp av PFK fra produksjon av aluminium og lavere utslipp av SF₆ fra produksjon av magnesium.

De norske klimagassutslippene økte klart på 1990-tallet, men har etter dette holdt seg forholdsvis stabile. De to siste årene har utslippene avtatt, til tross for svært sterk økonomisk vekst. Utslippene av klimagasser lå i 2006 litt under nivået i 1999. Nedgangen i 2006 må ses i sammenheng med bl.a. mindre produksjon av råolje på norsk sokkel, samt reduserte utslipp fra kraftintensiv industri som følge av lavere produksjon og gjennomførte miljø- og effektiviseringstiltak.

Siden 1990 har utslippene av klimagasser i Norge vokst langt mindre enn aktiviteten i økonomien. Dette er også tilfelle for de fleste andre vestlige land. Nedgangen i utslippsintensitet kan bl.a. tilskrives tiltak i miljøpolitikken, teknologisk framgang og endringer i næringsstrukturen. For eksempel vil utslippene av klimagasser normalt reduseres i forhold til BNP etter hvert som tjenestetende næringer utenom transport utgjør en større del av økonomien.

Som det framgår av figur 3.19B, er det store nivåforskjeller i landenes utslippsintensitet. I USA er klimagassutslippene pr. enhet BNP fortsatt mye høyere enn i de fleste andre vestlige land, selv om utslippsintensiteten også her er betydelig redusert siden 1990. Norge og Sverige kommer klart best ut av de landene som er vist i figuren, noe som må ses i sammenheng med stor tilgang på fornybare energikilder.

I Nasjonalbudsjettet 2007 ble utslippene av klimagasser anslått til i underkant av 59 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i både 2010 og 2020, når det justeres for metodeendringer i utslippsregnskapet. I tråd med internasjonale retningslinjer for rapportering under FNs klimakonvensjon var framskrivingene basert på gjeldende politikk. Videre var det lagt til grunn enkelte beregningstekniske forutsetninger om utviklingen i energipriser, bruken



Figur 3.19 Klimagassutslipp i Norge og sammenlikning av utslippsintensitet

¹ Utslipp av metan fra avfallsdeponi er rekalkulert, dette reduserer utslippene både i regnskapet og framskrivingene med rundt ¼ mill. tonn CO₂-ekvivalenter.

Kilder: SSB, SFT, IMF, OECD, UNFCCC og Finansdepartementet.

av kraft i kraftintensiv industri og inndekning av kraftbalansen. Det ble lagt til grunn ett gasskraftverk med CO₂-håndtering.

Det presenteres ikke nye, fullstendige framskrivinger av utslipp til luft i denne meldingen. Ny informasjon siden Nasjonalbudsjettet 2007 trekker imidlertid samlet sett i retning av at utslippene fram mot 2010 kan øke noe mindre enn tidligere anslått, dette til tross for at konsesjonen til bygging av kraftvarmeverk på Mongstad og utsettelse av fullskalarensing av CO₂ på Kårstø isolert sett gir økte utslipp i 2010. I 2020 kan imidlertid kraftvarmeverket på Mongstad bidra til noe lavere utslipp, avhengig av graden av CO₂-fangst og lagring og energi- og miljøeffektiviseringer i raffineriet. Nye prognoser for olje- og gassvirksomheten viser litt lavere utslipp i 2010 enn tidligere lagt til grunn, mens utslippene i 2020 anslås noe høyere.

Utslippene av klimagasser i 2006 var noe lavere enn forventet. Blant annet kan de nye regnskaps-tallene tyde på at utslippene fra kraftkrevende industri og stasjonær forbrenning i husholdningene blir noe lavere framover enn tidligere anslått. Tallene for 2006 viser også at utslippene av lystgass i gjødselsproduksjonen er på vei ned.

Siden forrige framskrivning har Regjeringen gjennomført og fremmet viktige tiltak for å redusere de nasjonale utslippene av klimagasser. Nye byggeforskrifter fra 1. februar 2007, med strengere krav til energieffektivisering, vil etter hvert redusere utslippene knyttet til oppvarming av bygg. Omleggingen av bilavgiftene i mer miljøvennlig retning og doubling av Enovas grunnfond vil også isolert sett bidra til lavere utslipp. Det samme vil Regjeringens satsing på jernbane, samt tiltak for økt bruk av biodrivstoff og E-85 biler. Regjeringen vil også bidra til utvikling av teknologi for CO₂-håndtering.

Samlet sett trekker forholdene ovenfor i retning av en nedjustering av de framskrevne utslippene til rundt 58 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2010 og rundt 57 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2020. Det understrekes at anslagene er usikre.

3.7.2 Regjeringens forslag til nye klimatiltak

St.meld. nr. 34 (2006–2007) Norsk klimapolitikk er til behandling i Stortinget. Meldingen fastsetter mål for hvilke utslippsreduksjoner som skal oppnås i ulike sektorer fram mot 2020, og inneholder en rekke forslag til tiltak som Regjeringen vil følge opp i årets og kommende års budsjetter.

Avgifter og kvotesystem er viktige virkemidler for å sette en pris på forurensende utslipp. Over tid vil prissignaler som reflekterer kostnadene ved

slike utslipp for samfunnet endre produksjons- og forbruksmønstre, også der mulighetene for endringer på kort sikt kan være begrenset. Dette illustreres i figur 3.20, som viser hvordan både avgifter og intensiteten i bruk av bensin og diesel varierer betydelig mellom land.

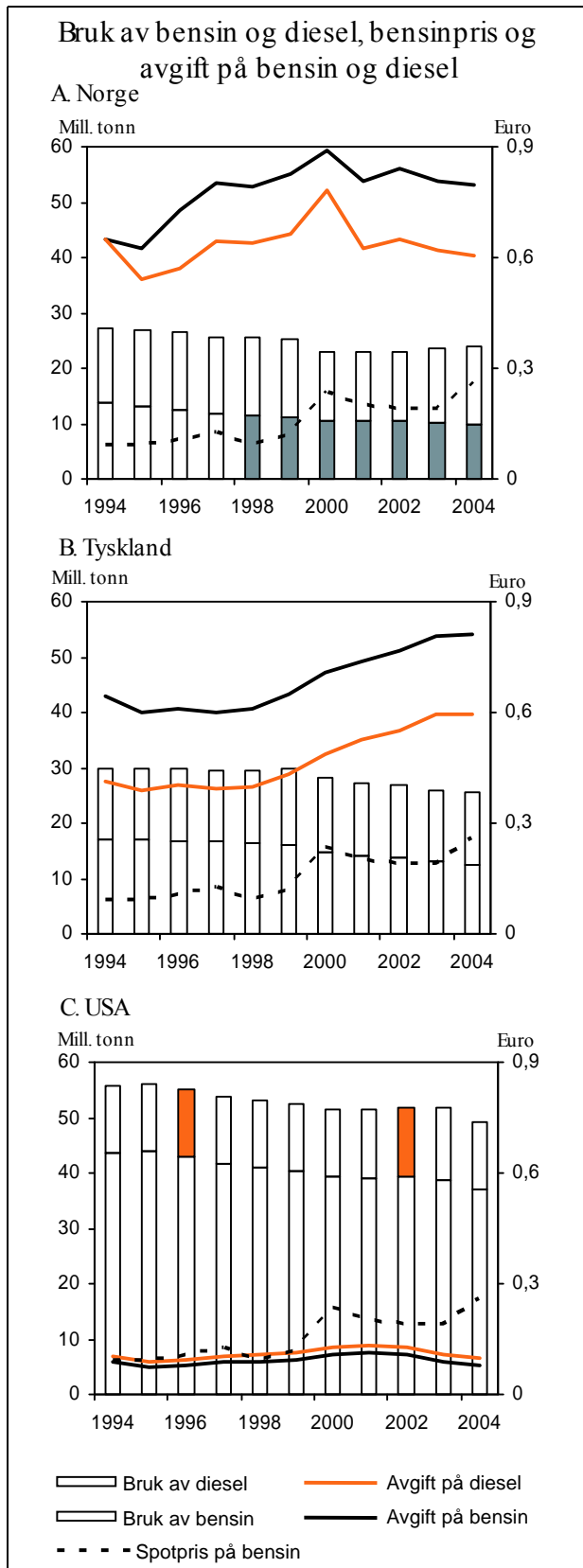
I statsbudsjettet for 2008 foreslår Regjeringen en bred satsing på miljø og energitiltak. Regjeringens viktigste prioriteringer er bl.a økt satsing på klima- og energiforskning, oppfølging av sektorvise klimahandlingsplaner, CO₂-håndtering på Kårstø og Mongstad, tiltak for energiomlegging og energieffektivisering, økt satsing på jernbaneinvesteringer og kollektivtransport, samt miljørettet utviklingssamarbeid med særlig vekt på klimatiltak, jf. nærmere omtale i Gul bok kap. 2.

På skatte- og avgiftssiden foreslår Regjeringen å øke grunnavgiften på fyringsolje til samme nivå som avgiften på elektrisitet. Dette gir avgiftsmessig likebehandling av elektrisitet og fyringsolje brukt i husholdninger og tjenesteytende næringer, og stimulerer til mer miljøvennlig energibruk. Økte avgifter på fyringsolje vil bedre konkurransevnen til ny, fornybar energi i forhold til fyringsolje.

Regjeringen foreslår en økning i CO₂-avgiften på mineralolje til bruk i innenriks luftfart med 10 øre pr. liter for 2008, slik at avgiften tilsvarer om lag 255 kroner pr. tonn CO₂. Ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå økte CO₂-utslippene fra innenlands flytrafikk med 20 pst. fra 1990 til 2005. Avgiftsøkningen vil bidra til å dempe utslippsveksten framover. Det vises til nærmere omtale i kapittel 4 i denne meldingen og i St.prp. nr. 1 (2007–2008) Skatte-, avgifts- og tollvedtak.

I årets budsjett fremmes det også forslag om å miljødifferensiere årsavgiften. Alle kjøretøy som i dag betaler årsavgift med ordinær sats på 2 915 kroner får redusert avgiften med 330 kroner mens dieselkjøretøy uten fabrikkmontert partikkelfilter får en økning i årsavgiften på 100 kroner utover prisjustering. Regjeringen foreslår også en midlertidig forhøyet vrakpant for eldre dieselkjøretøy med høye utslipp. Tiltakene vil bidra til mindre lokale utslipp gjennom incentiver til kjøp av mer miljøvennlige biler og til en raskere utskifting av bilparken. Videre økes autodieselavgiften med 20 øre pr. liter utover prisjustering. Dette skal motvirke avgiftstilpasninger som er miljømessig uheldige og som undergraver statens inntekter. Forslaget vil bidra til å redusere veksten i bruken av autodiesel, og bidrar dermed til å redusere utslippene av bl.a. CO₂, NO_x og partikler.

Regjeringens forslag til klimavotesystem for 2008–2012 innebærer at en del virksomheter som



Figur 3.20 Bruk av bensin og diesel (målt i tonn oljeekvivalenter pr. million BNP i US dollar), spotpris på bensin og avgifter på bensin og diesel (målt i euro pr. liter)

Kilde: OECD.

i dag har CO₂-avgift, herunder petroleumsvirksomheten og treforedlingsindustrien, vil bli omfattet av kvotesystemet. Over 40 pst. av de norske utslippene av klimagasser vil da være omfattet av kvotesystemet for 2008–2012. Det legges opp til at systemet blir en del av det europeiske kvotesystemet. Kvotepreisen i EUs kvotemarked, samt bedriftenes forventninger om framtidig kvotepreis, vil være viktig for hvor store utslippsreducerende tiltak bedriftene vil velge å gjennomføre.

Petroleumsvirksomheten offshore vil i tillegg til kvoteplikt fortsatt betale CO₂-avgift. I St.prp. nr. 1 (2007–2008) Skatte-, avgifts- og tollvedtak foreslås det å redusere CO₂-avgiften tilsvarende anslått kvotepreis, slik at kostnadene for petroleumssektoren blir om lag uendret. CO₂-avgiften for landbasert, kvotepliktig industri foreslås fjernet. Landbasert industri betaler i dag avgift på over 200 kroner pr. tonn CO₂, med unntak av treforedlingsindustrien og silde- og fiskemelindustrien som betaler om lag halvparten. Med forventet kvotepreis på 160 kroner pr. tonn CO₂ vil energianlegg på land få reduserte incentiver til å foreta utslippsreduksjoner, mens incentivene i f.eks. treforedling og silde- og fiskemelindustrien vil bli styrket. I tillegg vil tildelingsmåten ha betydning for bedriftenes tilpassning. For kvoteperioden 2008–2012 tildeles vederlagsfrie kvoter basert på historiske utslipp, og det er grunn til å tro at dette vil gi bedre incentiver til utslippsreduksjoner enn tildeling basert på prognoser.

Regjeringens forslag til nye tiltak i budsjettet for 2008 vil bidra til lavere miljøskadelige utslipp til luft. Det er imidlertid betydelig usikkerhet om virkningen av enkelttiltak, samt om den underliggende utslippsutviklingen framover. Regjeringen vil legge fram oppdaterte utslippsframskrivninger høsten 2008.

3.7.3 Norges kvoteregnskap for Kyoto-perioden

Under Kyotoprotokollen er Norge tildelt en årlig kvotemengde som i gjennomsnitt er 1 pst. høyere enn utslippene i 1990. Det gir en såkalt kvoteformue på om lag 50 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i gjennomsnitt pr. år. Kvotene tildeles for 5-årsperioden under ett, men utdeles til kvotepliktige virksomheter for ett år av gangen. Dersom de nasjonale utslippene i perioden 2008–2012 i gjennomsnitt blir 58 mill. tonn CO₂-ekvivalenter pr. år, jf. avsnitt 3.7.1, vil utslippene overstige den tildelte Kyoto-kvoten med i gjennomsnitt 8 mill. tonn CO₂-ekvivalenter pr. år. Denne diskrepansen kan enten dekkes ved å redusere nasjonale utslipp, ved statlig

kjøp av kvoter eller ved at staten tildeler mindre kvoter inn i EUs kvotesystem enn det som tilsvarer de kvotepliktige bedriftenes utslipp. I det siste tilfellet vil norske foretak som deltar i kvotesystemet være netto kjøpere av kvoter fra utlandet.

Regjeringen legger opp til at staten både skal kjøpe og selge kvoter. De årlige utslippene fra bedrifter som blir underlagt kvoteplikt er beregnet til å bli mellom 21 og 23 mill. tonn CO₂. Landbasert virksomhet tildeles vederlagsfrie kvoter som er anslått å tilsvare 6–7 tonn CO₂, mens petroleumsvirksomheten må kjøpe alle sine kvoter, jf. Ot.prp. nr. 66 (2006–2007) Om lov om endringer i klimakvoteloven m.m. I budsjettet er det lagt til grunn at staten selger 12 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i EUs kvotemarked.

Norges tilpasning til EUs kvotedirektiv er ikke endelig avklart. Det er derfor noe usikkert hvor mange kvoter Norge kan avhende i alt, enten vederlagsfritt til norske kvotepliktige bedrifter eller ved salg til aktører i EUs kvotemarked. Utviklingen i samtalen med EU-kommisjonen og våre EFTA-partnere kan tyde på at salgsvolumet som det er lagt opp til, kan være noe høyt. Omfanget av statlige salg vil fremgå av den kvoteallokeringsplanen som vil bli lagt fram for overvåkningsorganet ESA for godkjenning.

Med et salg på 12 mill. tonn kan statens behov for nye utslippsreducerende tiltak og kjøp av klimakvoter anslås til om lag 6 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. I St.meld. nr. 34 (2006–2007) Norsk klimapolitikk foreslås det at Norge skal overoppfylle Kyoto-avtalen med 10 pst., noe som isolert sett øker behovet for å kjøpe kvoter med rundt 5 mill. tonn CO₂-ekvivalenter pr. år. I perioden 2008–2012 vil staten etter dette kunne ha behov for å kjøpe kvoter for rundt 11 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i gjennomsnitt pr. år. Det vises til en nærmere omtale av kjøp og salg av klimakvoter i St.prp. nr. 1 (2007–2008) Finansdepartementet.

3.7.4 Langtransporterte luftforurensinger

Gøteborgprotokollen trådte i kraft 17. mai 2005 og er foreløpig siste protokoll under Konvensjonen om langtransporterte luftforurensinger fra 1979. Protokollen inneholder mål om reduksjon av forurensing, overgjødning og bakkenært ozon. Den sikter mot kostnadseffektive utslippsreduksjoner på tvers av land, sektorer og forurensingskomponenter. Protokollen fastsetter utslippstak fra og med 2010 for nitrogenoksider (NO_x), svoveldioksid (SO₂), flyktige organiske forbindelser utenom metan (nmVOC) og ammoniakk (NH₃).

Norge er i henhold til Gøteborgprotokollen forpliktet til å redusere de årlige utslippene av NO_x til 156 000 tonn i 2010. Foreløpige tall viser at de norske utslippene av NO_x i 2006 tilsvarte 194 500 tonn, en liten nedgang sammenlignet med året før. Utslippene av NO_x har falt med 8,5 pst. siden 1990. Det kreves utslippsreduksjoner på ytterligere 38 500 tonn, eller nærmere 20 pst., for å nå forpliktelsen i 2010. Framskrivningene i Nasjonalbudsjettet 2007 viser en nedgang i utslippene av NO_x til 193 000 tonn i 2010 og 156 000 tonn i 2020. Det er da justert for metodeendringer i regnskapet som også får effekt for framskrevne utslipp. En foreløpig gjennomgang av deler av utslippene knyttet til petroleumsvirksomhet trekker isolert sett i retning av en viss ytterligere nedjustering av utslippene av NO_x fram mot 2020. Regjeringen vil legge fram oppdaterte utslippsframskrivinger høsten 2008.

NO_x-avgiften omfatter om lag 55 pst. av utslippene av NO_x i Norge. Regjeringen legger vekt på at utslippene av NO_x reduseres uten at den økonomiske belastningen for næringene blir unødvendig høy. Enkelte berørte næringer vil derfor kunne motta omfattende kompensasjoner fra staten (for eksempel tilskudd til finansiering av tiltak som reduserer NO_x-utslipp for skipsfart og fiske).

Det vises til St.prp. nr. 1 (2006–2007) Skatte-, avgifts- og tollvedtak der det ble anslått at en avgiftssats på 15 kroner pr. kg NO_x kan føre til utslippsreduksjoner på opp mot 25 000 tonn NO_x innen 2010. Analyser, gjennomført av Statens forurensningstilsyn, av kostnader ved utslippsreducerende tiltak indikerer at det må gjennomføres tiltak med marginalkostnad opp mot 50 til 60 kroner pr. kg NO_x for at Gøteborgprotokollen skal kunne oppfylles i 2010.

Stortingets vedtak om avgift på utslipp av NO_x åpner for at det gis avgiftsfritak dersom det inngås en avtale med staten om gjennomføring av NO_x-reducerende tiltak med minst samme miljøeffekt. Det er foreløpig ikke inngått noen slike miljøavtaler, men Miljøverndepartementet er i dialog med interesserte næringsorganisasjoner.

Utslippene av ammoniakk lå i 2006 på 22 600 tonn, en liten nedgang fra året før. Dersom utslippene stabiliseres på dette nivået fram til 2010, er forpliktelsen på 23 000 tonn under Gøteborgprotokollen ivaretatt. Tall for utslippene av SO₂ i 2006 er ikke publisert foreløpig, men utslippsnivået i 2005 på 24 100 tonn er noe høyere enn forpliktelsen på 22 000 tonn i 2010. Utslippene av SO₂ har vist en jevn nedgang de siste årene, og det er forventet at intensjonsavtalen mellom myndighetene og Norsk

Industri vil bidra til at utslippene i 2010 bringes ned mot forpliktelsen.

Forpliktelsen i Gøteborgprotokollen knyttet til VOC-utslipp, på 195 000 tonn, er innen rekkevidde. I 2006 var utslippene på 196 000 tonn, en reduksjon fra 2005 på hele 11 pst. Utslippene av VOC nådde toppen i 2001, da utslippene utgjorde hele 389 000 tonn. De siste fem årene er utslippene dermed om

lag halvert. Det er først og fremst reduserte utslipp fra lasting og lagring av råolje på sokkelen som har ført til den kraftige nedgangen i de totale VOC-utslippene, men også utslippene fra veitrafikk er betydelig redusert. Dette skyldes innføring av avgasskrav, særlig kravet om katalysator i 1989, og senere skjerping av avgasskravene.

4 Hovedtrekkene i skatte- og avgiftsopplegget for 2008

4.1 Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget

Regjeringens mål for skatte- og avgiftspolitikken er å sikre inntekter til fellesskapet, bidra til rettferdig fordeling og et bedre miljø, fremme sysselsettingen i hele landet og bedre økonomiens virkemåte. Ved å bringe samlede skatter og avgifter tilbake til 2004-nivå har Regjeringen skapt rom for å styrke velferdsordningene og fellesgodene. Samtidig er fordelingsprofilen i skattesystemet bedret som følge av innføring av utbytteskatt, økt minstefradrag og gjennom mer rettferdig og høyere formuesskatt.

Hovedhensynene i skatte- og avgiftspolitikken videreføres i Regjeringens forslag til endringer i skatter og avgifter for 2008:

- Samlede skatter og avgifter opprettholdes på 2004-nivå.
- Fordelingsprofilen i skattesystemet styrkes ytterligere. Regjeringen forbedrer fordelingsprofilen i formuesskatten ved å utvide grunnlagene og øke bunnfradraget.
- Systemendringene i skattereformen bevares, bl.a. ved at forskjellene i skattesatser mellom arbeidsinntekter og eierinntekter ikke økes. Det sikrer stabilitet og forutsigbarhet i skattesystemet, som er viktig for at det skal være attraktivt å investere og drive næringsvirksomhet i Norge.
- Skatte- og avgiftssystemet skal fremme miljøvennlig adferd. Det legges stor vekt på miljø- og energiavgifter.
- Overprisede gebyrer reduseres slik at gebyrene i større grad gjenspeiler faktiske kostnader.

I dette kapitlet gjøres det bl.a. rede for hovedtrekkene i skatte- og avgiftsopplegget for 2008. For en nærmere omtale av de enkelte forslagene vises det til St.prp. nr. 1 (2007–2008) Skatte-, avgifts- og tollvedtak.

Mer rettferdig fordeling

Regjeringen fremmer flere forslag som vil styrke fordelingsprofilen i skattesystemet. Blant annet

fjernes dagens rabatt på 15 pst. ved formuesverdssettelse av aksjer, grunnfondsbevis og andeler i aksjefond. Ligningsverdiene av bolig, fritidseiendom og annen fast eiendom utenom landbruks- eiendom og kraftverk økes med 10 pst. En slik økning er nødvendig for å motvirke at den relativt sterke prisveksten på boliger igjen øker skjevhetene i formuesskatten. Provenyet benyttes til å øke bunnfradraget i formuesskatten til 350 000 kroner for enslige og 700 000 for ektepar. Det betyr at mange med relativt små skattepliktige formuer, herunder pensjonister som i stor grad har formuen plassert i bankinnskudd, vil slippe formuesskatt. 180 000 færre personer vil betale formuesskatt med Regjeringens forslag. Om lag halvparten av disse er pensjonister.

I tillegg vil Regjeringen stramme inn den såkalte 80-prosentregelen som begrenser formuesskatten for dem med forholdsvis høy skattepliktig formue og lav alminnelig inntekt. Regjeringen foreslår å øke satsen for hvor mye formuesskatt som uansett må betales, fra 0,6 pst. til 0,8 pst. av nettoformue over 1 mill. kroner. Forslaget anslås å øke provenyet med 40 mill. kroner påløpt i 2008.

Mens innstrammingene er innrettet slik at de med høye inntekter og formuer får økt skatt, foreslår Regjeringen skattelettelse som tilfaller brede grupper. I tillegg til å øke bunnfradraget i formuesskatten foreslår Regjeringen å øke fradraget for fagforeningskontingent og foreldrefradraget. Videre reduseres passgebyret for voksne.

De foreslåtte endringene i inntekts- og formuesskatt vil gi økt skatt for dem med bruttoinntekt over 1 mill. kroner. Skjerpelsene er størst for personer med bruttoinntekt over 3 mill. kroner, som i gjennomsnitt får en skatteskjerpelse på om lag 27 000 kroner, jf. tabell 4.1. Skatteøkningen skyldes i all hovedsak fjerningen av aksjerabatten. Personer med bruttoinntekt under 1 mill. kroner vil i gjennomsnitt få uendret eller redusert skatt. I tillegg kommer fordelingsvirkningene av å kreve inn skatteforpliktelser fra rederiene og stramme inn 80-prosentregelen om begrensnings av formues-

skatten, som det ikke har vært mulig å innarbeide i fordelingsberegningene.

Klima- og miljøetsatsing

Gjennom Klimameldingen har Regjeringen lagt opp til en ambisiøs klimapolitikk, med kvotekjøp i utlandet og tiltak som reduserer klimagassutslippene hjemme. Regjeringen legger vekt på å benytte sektorovergripende, kostnadseffektive virkemidler som avgifter og kvoter. Det er derfor viktig at disse virkemidlene omfatter flest mulige utslippskilder. Over tid ønsker Regjeringen et bredest mulig kvotesystem. Regjeringen vurderer derfor også å inkludere andre virksomheter som ikke har obligatorisk kvoteplikt i EU-landene. I Klimameldingen ble det varslet at Regjeringen vil øke miljø- og klimaavgifter og motsvare dette med tilsvarende reduksjoner av andre skatter og avgifter. Budsjettforslaget inneholder flere forslag i denne retning:

- CO₂-avgiften på mineralolje til bruk i innenriks luftfart økes med 10 øre pr. liter. Forslaget anslås på usikkert grunnlag å øke nettoprovenyet med 50 mill. kroner påløpt i 2008.

- Grunnavgiften på fyringsolje mv. økes med 40,5 øre pr. liter, slik at avgiften kommer på samme nivå som el-avgiften. Forslaget anslås å øke provenyet med 550 mill. kroner påløpt i 2008.
- Bilavgiftene endres ved å miljødifferensiere årsavgiften, øke vrakpanten midlertidig for eldre kjøretøy med høye lokale utslipp og øke dieselavgiften. Endringene vil samlet innebære en lettelse på 155 mill. kroner påløpt i 2008.

Nærmere om bilavgifter

Som varslet i 2007-budsjettet foreslås det å miljødifferensiere årsavgiften for 2008. Dette gjennomføres ved å redusere årsavgiften med 330 kroner for alle biler unntatt dieseler uten fabrikkmontert partikkelfilter. Disse kjøretøyene får en avgiftsøkning på 100 kroner. En slik differensiering motiverer til å anskaffe biler med relativt lave lokale utslipp, som f.eks. dieseler med fabrikkmontert partikkelfilter. Det foreslås også en midlertidig økt vrakpant for kjøretøy med høye lokale utslipp. Samlet innebærer dette en lettelse på 590 mill. kroner påløpt i 2008.

Tabell 4.1 Gjennomsnittlig endring i skatt i ulike intervaller for bruttoinntekt.¹ Skatteopplegget for 2008 sammenliknet med lønnsjusterte 2007-regler (referansesystemet). Alle personer 17 år og eldre. Kroner

Bruttoinntekt. Tusen kroner	Antall personer	Gjennomsnitt- lig skatt i refe- ransesystemet for 2008	Gjennomsnitt- lig endring i skatt med forslaget	Herav endring i formues- skatt ²	Gjennomsnitt- lig skatt med forslaget. Prosent	Endring i gjennomsnitt- lig skatt. Prosentpoeng
0–150	745 000	5 700	0	-100	6,9	0,0
150–200	398 000	19 200	-100	-200	10,9	-0,1
200–250	387 000	34 200	-200	-200	15,1	-0,1
250–300	387 000	51 700	-300	-200	18,7	-0,1
300–350	404 000	68 300	-300	-200	20,9	-0,1
350–400	374 000	84 600	-300	-100	22,5	-0,1
400–450	295 000	100 700	-300	-100	23,7	-0,1
450–500	207 000	120 300	-400	-100	25,3	-0,1
500–600	234 000	148 200	-400	-100	27,2	-0,1
600–750	151 000	196 600	-300	0	29,5	0,0
750–1000	100 000	273 700	-200	200	32,1	0,0
1000–2000	67 000	441 800	900	1 400	34,2	0,1
2000–3000	9 000	803 700	5 800	6 200	33,6	0,2
Over 3000	10 000	2 301 500	27 100	27 700	31,4	0,4
Alle	3 768 000	82 300	-100	0	23,6	0,0

¹ Omfatter ikke avgiftsendringer. Avrundet til nærmeste 100 kroner.

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

Den eksisterende avgiftsforskjellen mellom autodiesel og bensin kan ikke begrunnes ut fra forskjeller i miljøkostnader knyttet til disse drivstofftypene. Regjeringen foreslår derfor å redusere denne forskjellen ved å øke dieselavgiften med 20 øre pr. liter. Forslaget anslås å øke provenyet med 415 mill. kroner påløpt i 2008.

Endringene av bilavgiftene vil samlet bidra til å redusere lokale helse- og miljøskadelige utslipp fra bilparken.

Særavgiftsutvalget

Utvalget som vurderte særavgiftene, avga sin innstilling 22. juni 2007. Utvalget har vurdert hvordan dagens særavgifter ivaretar målene om å skaffe staten inntekter og korrigere for eksterne kostnader på en best mulig måte. NOU 2007: 8 En vurdering av særavgiftene er sendt på høring med frist 20. oktober 2007.

Reduksjon i overprisede gebyrer

Bruken av gebyrer og sektoravgifter til å finansiere statlige myndighetshandlinger har fått et betydelig omfang. Finansdepartementet fastsatte i juni 2006 nye retningslinjer som klargjør hvilke vilkår som må oppfylles dersom det skal innføres gebyr- eller sektoravgiftsfinansiering på et område. Retningslinjene trådte i kraft umiddelbart for nye ordninger, mens det tas sikte på gradvis tilpasning av eksisterende ordninger. De nye retningslinjene innebærer også et tydeligere budsjettmessig skille mellom gebyrer og sektoravgifter.

Regjeringen foreslår endringer i gebyrer og sektoravgifter tilsvarende et årlig provenytap på 254 mill. kroner. Passgebyret settes ned til kostnadsdekkende nivå. Dette innebærer en lettelse på 207 mill. kroner i 2008. I tillegg reduseres gebyrene for registrering i Brønnøysund-registrene med 50 mill. kroner, og gebyrene knyttet til Merkeregisteret for fiskefartøyer med 10 mill. kroner. Sektoravgiften for å finansiere Kredittilsynets virksomhet økes med 13 mill. kroner.

Regjeringen vil fortsette å redusere overprisede gebyrer i kommende budsjetter. Det vises til nærmere omtale av de enkelte forslagene i St.prp. nr. 1 (2007–2008) for de aktuelle fagdepartementene.

Endringer i næringsbeskatningen

Dagens rederiskatteordning medfører at nye investeringer i skipsfart i stor utstrekning foretas i utenlandsregistrerte selskaper i stedet for i Norge.

Regjeringen foreslår å erstatte dagens rederiskatteordning med en ordning hvor selskapene fritas for selskapskatt, på linje med ordninger som gjelder i andre EU-land. Dette vil gjøre det mer attraktivt å investere i norsk skipsfart.

Det foreslås samtidig at selskaper innenfor rederiskatteordningen som går over i ny norsk rederiskatteordning, skal innbetale to tredeler av opparbeidede skatteforpliktelser pr. 1. januar 2007 over ti år fra og med inntektsåret 2007, med like stort beløp hvert år. Den resterende tredelen av skatteforpliktelsene foreslås videreført i det enkelte selskap som en avsetning til fond for miljøtiltak mv. Godkjente miljøinvesteringer må foretas innen utgangen av 2016. Eventuelle ubrukte midler vil måtte innbetales til staten. Endringene er anslått å øke bokført proveny med om lag 1,4 mrd. kroner i 2008.

Regjeringen foreslår enkelte endringer i skattereglene for vannkraftproduksjon. Målet er å stimulere til samfunnsmessig lønnsomme investeringer i sektoren samt å sikre fellesskapet en rimelig andel av avkastningen fra kraftforetak med høy lønnsomhet. Det legges derfor bl.a. opp til at ny, negativ grunnrenteinntekt skal kunne samordnes på foretaksnivå, og å fjerne risikotillegget i rentene som gjelder ved beregning av grunnrenteskatt. Regjeringen foreslår videre å øke grunnrenteskattesatsen med 3 prosentpoeng, til 30 pst. Det foreslås at endringene innføres fra og med inntektsåret 2007. Forslagene øker bokført proveny i 2008 med 280 mill. kroner. Samtidig foreslås det å redusere nedre grense for å betale grunnrenteskatt for kraftverk og å inkludere driftsstøtte i grunnrenteinntekten. Disse endringene foreslås innført fra 2008, og øker provenyet med 38 mill. kroner påløpt i 2008.

Regjeringen foreslår også å endre reglene for beregning av minimums- og maksimumsgrensene i eiendomsskattegrunnlaget for nye kraftverk. På usikkert grunnlag anslås inntektene fra eiendomsskatten i de berørte kommunene å øke med 25 mill. kroner påløpt og bokført i 2008.

Andre endringer i skatter og avgifter

Regjeringen foreslår også en rekke andre skatte- og avgiftsendringer:

- Det innføres en skattefavourisert pensjonsordning fra 2008 med et maksimalt årlig fradragsbeløp på 15 000 kroner, i tråd med pensjonsforliket i Stortinget. Forslaget innebærer en påløpt lettelse i 2008 på 500 mill. kroner.
- Fradraget for fagforeningskontingent økes med 450 kroner til 3 150 kroner. Det innebærer en lettelse på 95 mill. kroner påløpt i 2008.

- Tillegget i foreldrefradraget for hvert barn ut over det første barnet økes fra 5 000 kroner til 15 000 kroner. Forslaget anslås på usikkert grunnlag å redusere provenyet med 200 mill. kroner påløpt i 2008.
- Kostnader til administrasjon av innskuddspensjonsordningen skal ikke lenger regnes inn i innskuddsrammen. Forslaget innebærer et provenytap på om lag 8 mill. kroner påløpt i 2008.
- Beløpsgrensene som gir fritak for betaling av arbeidsgiveravgift for frivillige organisasjoner, økes til hhv. 450 000 kroner (grense for samlede lønnskostnader) og 45 000 kroner (grense pr. medarbeider). Regjeringen foreslår også å øke beløpsgrensen for lønnsoppgaveplikt for frivillige organisasjoner fra 2 000 kroner til 4 000 kroner. Forslagene innebærer en lettelse på 40 mill. kroner påløpt i 2008.
- Enkelte beløpsgrenser videreføres nominelt, herunder det særskilte fradraget i lønnsinntekt, nedre grense for betaling av trygdeavgift, særskilt fradrag i Finnmark og Nord-Troms, fisker- og sjømannsfradraget, reisefradraget, fradraget for gaver til frivillige organisasjoner, særfradrag for store sykdomsutgifter og maksimal sparing i BSU. Samlet provenyøkning anslås til 255 mill. kroner påløpt i 2008 inkludert samspillsvirkninger.
- Det innføres fritak for skatt på formue i forskningsinstitutter som mottar basisbevilgninger, og som er organisert som forskningsstiftelser. Forslaget innebærer en lettelse på om lag 5 mill. kroner påløpt i 2008.
- Den skjermede delen av aksjeinntektene inkluderes i inntektsgrunnlaget for 80-prosentregelen om begrensning av formuesskatten og skattebegrensningsregelen. Forslaget retter opp en utilsiktet virkning av skattereformen, og antas å ha begrenset provenyvirkning.
- Den nedre grensen for jordbruksfradrag økes fra 45 000 kroner til 54 200 kroner. Forslaget er en kompensasjon for den foreslåtte økningen i grunnavgiften på fyringsolje. Grenser og sats i det særskilte fradraget for skiferproduksjon økes til samme nivå som for jordbruksfradraget. Forslagene innebærer samlet sett en lettelse på om lag 32 mill. kroner påløpt i 2008.
- Gevinst ved salg av grunnareal i landbruket skatlegges bare som alminnelig inntekt og inngår ikke i beregnet personinntekt dersom samlet årlig gevinst er lavere enn 150 000 kroner. Forslaget innebærer en skattelettelse på om lag 10 mill. kroner påløpt i 2008.
- Skogfaktoren som benyttes ved fastsettelse av ligningsverdier av skog, reduseres fra 8 til 4 for inntektsåret 2007 og til 5 fra 2008. Forslaget anslås å redusere provenyet med om lag 6 mill. kroner påløpt i 2007, og å øke provenyet med om lag 1 mill. kroner påløpt i 2008.
- Det innføres plikt for arbeidstaker til å dokumentere faktiske losjiutgifter på tjenestereiser, og nattillegg utover de dokumenterte utgiftene skatlegges. Det vil fortsatt lønne seg for arbeidstaker å velge hotell som koster mindre enn nattillegget. Forslaget anslås å øke provenyet med 100 mill. kroner påløpt i 2008.
- Skattefritaket for inntekter fra utleie av mer enn halvparten av boligen mindre enn halve kalenderåret fjernes. Lave utleieinntekter skjermes ved at det innføres en nedre beløpsgrense på 20 000 kroner. Forslaget innebærer en innstramning på 55 mill. kroner påløpt i 2008.
- Det innføres skattefritak for arbeidsgivers dekning av barnehageutgifter utover maksimalpris fra og med inntektsåret 2007. Forslaget innebærer en påløpt lettelse i 2007 på 11 mill. kroner.
- Offentlig ansatte skatlegges for fordelene av fri bolig i utlandet. Forslaget vil sikre skattemessig likebehandling av privat ansatte og offentlig ansatte, og innebærer en provenyøkning på 25 mill. kroner påløpt i 2008.
- Det innføres nye skatteregler for å fastsette brutto leieverdi ved skatlegging av fri bruk av kårbolig. Forslaget innebærer en innstramning på 20 mill. kroner påløpt i 2008.
- Det innføres et årlig avgiftsfritt beløp for arveavgiftspliktige gaver tilsvarende et halvt grunnbeløp i folketrygden. Fribeløpet skal erstatte arveavgiftslovens avgiftsfrihet for såkalte leilighetsgaver, som er gaver som gis til fødselsdager, jul, bryllup mv. Forslaget innebærer en lettelse på 7 mill. kroner påløpt i 2008.
- Det gjennomføres enkelte endringer i skatleggingen på Svalbard fra 2008. Skattesatsen i lønnsstrekkordningen på Svalbard reduseres fra 12 pst. til 8 pst. for inntekter under 12 G og økes til 22 pst. for inntekter over 12 G. Det særskilte skattefradraget på 7 200 kroner for inntektsårene 2006 og 2007 videreføres ikke. Enkeltpersonforetak på Svalbard skal ikke lenger beregne personinntekt, men netto overskudd fra virksomheten skatlegges som lønnsinntekt. Skattesatsen for alminnelig inntekt økes fra 10 pst. til 16 pst., og bunnfradraget i alminnelig inntekt økes fra 10 000 kroner til 20 000 kroner. Forslagene anslås samlet å

- reducere provenyet med 3 mill. kroner påløpt i 2008.
- For skattytere som hører hjemme i EØS-land, innføres det saldoavskrivninger for driftsmidler som befinner seg midlertidig innenfor norsk beskatningsområde, i stedet for dagens lineære avskrivninger. Dette berører særlig rigger og skip. ESA har gitt uttrykk for at gjeldende regler synes å være i strid med EØS-avtalens bestemmelser om frihet til å yte tjenester til mottakere i andre EØS-stater. Forslaget anslås å innebære et provenytap på 50 mill. kroner påløpt i 2008.
 - Trygdeavgiften for næringsinntekt utenom primærnæringene økes med 0,3 prosentpoeng til 11,0 pst. Forslaget anslås å øke provenyet med 120 mill. kroner påløpt i 2008, og må ses i sammenheng med bedre foreldrerettigheter for næringsdrivende.
 - CO₂-avgiften for kvotepliktig industri avvikles. Forslaget innebærer en lettelse på 90 mill. kroner påløpt i 2008.
 - CO₂-avgiften for petroleumssektoren reduseres tilsvarende antatt kvotepris. Dette føres som en endring av nettokontantstrømmen for petroleumsvirksomheten.
 - Det innføres lav sats i grunnavgiften for fyringsolje for treforedlingsindustrien. Departementet legger til grunn at dette, som følge av EØS-avtalens regelverk om offentlig støtte, vil være nødvendig når CO₂-avgiften for kvotepliktige virksomheter fjernes. Forslaget anslås å øke provenyet med 20 mill. kroner påløpt i 2008.
 - Avgiften på snus og skrå økes med 10 pst. utover prisjustering. Forslaget vil gi et merproveny på 35 mill. kroner påløpt i 2008.
 - Det gjennomføres endringer i det generelle tollpreferansesystemet (Generalized System of Preferences, GSP) overfor u-landene som innebærer et provenytap på 5 mill. kroner påløpt i 2008.
 - Næringsmessig utleie av fritidseiendom blir merverdiavgiftspliktig med en sats på 8 pst. Forslaget innebærer en lettelse på 15 mill. kroner påløpt i 2008.
 - På grunn av nye EØS-regler for bagatellmessig støtte må næringsvirksomhet i tiltakssonen, som tidligere har vært fritatt for el-avgift, betale el-avgift med redusert sats fra 1. januar 2008. Forslaget innebærer en innstramming på 4 mill. kroner påløpt i 2008.

Arbeid for å bedre skatte- og avgiftssystemet

Regjeringen arbeider med å forbedre skatte- og avgiftssystemet på flere viktige områder:

- Pensjonsreformen innebærer en betydelig endring i pensjonssystemet. Blant annet legger reformen vekt på at det skal lønne seg å arbeide lenger, og at det skal være lett å kombinere pensjon og arbeid. Det vil kreve visse tilpasninger i dagens skattesystem for pensjonister. Det legges vekt på at dette skal gjennomføres med akseptable proveny- og fordelingsvirkninger. Det tas sikte på at justerte skatteregler skal være på plass i god tid før nye pensjonsregler trer i kraft fra 2010.
- I Innst. O. nr. 10 (2006–2007) kapittel 13 ber finanskomiteen om at Regjeringen kommer tilbake til Stortinget med en vurdering av om det er områder innenfor skatte- og avgiftsretten hvor samboere bør likestilles med ektefeller. Finansdepartementet gjennomgår regelverket for å vurdere om en slik likestilling bør gjennomføres. Departementet vil komme tilbake med forslag til områder hvor det eventuelt bør foretas likestilling.
- Regjeringen vil endre arveavgiften med sikte på å gjøre den mer rettferdig og å øke arveavgiftens legitimitet. Det arbeides nå med å forbedre statistikken på arveavgiftsområdet. Dette vil gi et bedre grunnlag for å vurdere endringer i arveavgiften.
- Skattereformen hadde som mål å stoppe den omfattende skattetilpasningen under delingsmodellen. Under delingsmodellen lot mange personer reelle arbeidsinntekter framstå som kapitalinntekter, slik at de fikk lavere skatt. Gjennom innføring av en utbytteskatt med skjerming er skatten på utbytter til personlige eiere økt. Regjeringen legger vekt på å gjennomføre uavhengige utredninger som grunnlag for å evaluere skattereformen. Det vil gi kunnskaper om reformen har virket etter hensikten.

4.2 Provenyvirkninger av forslaget til skatte- og avgiftsendringer

Tabell 4.2 viser de beregnede provenyvirkningene av Regjeringens forslag til skatte- og avgiftsendringer for 2008.

Provenyvirkningene er beregnet i forhold til et referansesystem for 2008. Referansesystemet for skatt er basert på 2007-regler, der alle inntektsgrenser er justert til 2008-nivå med anslått lønns-

vekst på 5 pst. Det innebærer at en skattyter som har en årlig lønnsvekst på 5 pst., får samme gjennomsnittsskatt i referansesystemet for 2008 som i 2007. I referansesystemet for avgiftene er alle

mengdeavgifter justert med anslått prisvekst fra 2007 til 2008 på 2,6 pst. Avgiftsbelastningen i referansesystemet blir dermed reelt sett uendret fra 2007 til 2008.

Tabell 4.2 Anslåtte provenyvirkninger av forslag til skatte- og avgiftsopplegget for 2008.

Anslagene er regnet i forhold til referansesystemet for 2008. Negative tall betyr lettelser. Mill. kroner

	Påløpt	Bokført
Formuesskatten	40	32
Fjerne aksjerabatten og øke bunnfradraget med 130 000 kroner til 350 000 kroner. Øke ligningsverdiene av bolig, fritidseiendom og annen fast eiendom utenom landbrukseiendom og kraftverk med 10 pst.....	0	0
Stramme inn 80-prosentregelen.....	40	32
Inntektsskattegrunlaget for personer	-95	-106
Skattlegge nattillegg utover dokumenterte losjiutgifter	100	80
Øke fradraget for fagforeningskontingent med 450 kroner til 3 150 kroner....	-95	-95
Øke tillegget i foreldrefradraget for hvert barn utover det første fra 5 000 kroner til 15 000 kroner.....	-200	-160
Innføre skatt på utleie av egen bolig mindre enn halve inntektsåret.....	55	44
Innføre nye regler for å fastsette brutto leieverdi ved skattlegging av fordelen av fri kårbolig.....	20	16
Innføre skattefritak for arbeidsgivers dekning av barnehageutgifter utover maksimalpris ¹	0	-11
Innføre skatt på fordelen av fri bolig for offentlig ansatte i utlandet	25	20
Andre skatteendringer	-308	158
Innføre ny skattestimulert pensjonsordning	-500	0
Holde kostnader til innskuddspensjonsordningen utenom innskuddsrammen.	-8	0
Innføre årlig avgiftsfritt beløp for arveavgiftspliktige gaver tilsvarende halvparten av folketrygdens grunnbeløp.....	-7	-2
Heve beløpsgrensene for arbeidsgiveravgift og lønnsoppgaveplikt i frivillige organisasjoner	-40	-30
Innføre fritak for skatt på formue i forskningsstiftelser	-5	0
Endringer i svalbardskatt	-3	-14
Videreføre nominelle beløpsgrenser og samspillsvirkninger.....	255	204
Næringsbeskatningen ²	92	369
Endre kraftverksbeskatningen ³	38	280
Endre reglene for beregning av minimums- og maksimumsgrensene i eiendomsskatten for nye kraftverk ⁴	25	25
Innføre saldoavskrivninger for driftsmidler som er midlertidig innenfor norsk beskatningsområde, og som tilhører skattytere hjemmehørende i EØS-land ..	-50	0
Skattlegge gevinst ved salg av grunnareal i landbruket kun som alminnelig inntekt dersom samlet årlig gevinst er lavere enn 150 000 kroner	-10	0
Øke nedre grense i jordbruksfradraget fra 45 000 kroner til 54 200 kroner. ⁵		
Øke grenser og sats i det særskilte fradraget i inntekt fra skiferproduksjon til samme nivå som for jordbruksfradraget.	-32	-26
Redusere skogfaktoren ved fastsettelse av ligningsverdier av skog ⁶	1	-5
Øke trygdeavgiften for næringsinntekt utenom primærnæringene med 0,3 prosentpoeng til 11,0 pst.	120	95

Tabell 4.2 Forts.

	Påløpt	Bokført
Miljø- og energiavgifter	534	486
Fjerne CO ₂ -avgiften for kvotepliktig fastlandsindustri (kvoteplikt innføres) . . .	-90	-80
Øke CO ₂ -avgiften for mineralolje til bruk i innenriks luftfart med 10 øre pr. liter ⁷	50	45
Redusere CO ₂ -avgiften for petroleumsvirksomheten (kvoteplikt innføres) ⁸	0	0
Øke satsen for grunnavgift på fyringsolje til samme nivå som el-avgiften	550	500
Innføre lav sats i grunnavgiften for fyringsolje for treforedlingsindustrien	20	18
Oppheve bruk av bagatellmessig støtte for næringsvirksomhet i tiltakssonen, som dermed må betale redusert el-avgift fra 1. januar 2008	4	3
Bilavgifter	-155	-190
Miljødifferensiere årsavgiften ⁹	-590	-590
Endre reglene for avgiftsfri oppbygging av skadet motorvogn	20	20
Øke avgiften på diesel med 20 øre pr. liter	415	380
Sektoravgifter og overprisede gebyrer	-254	-254
Redusere passgebyret for voksne fra 990 kroner til 450 kroner	-207	-207
Redusere gebyrene knyttet til Brønnøysundregistrene	-50	-50
Redusere gebyrene knyttet til Merkeregisteret for fiskefartøyer	-10	-10
Endre sektoravgiften knyttet til Kredittilsynet. Bidrag fra tilsynsenhetene	13	13
Andre avgiftsendringer	30	26
Øke avgiften på snus med 10 pst.	35	30
Endre GSP-ordningen	-5	-4
Merverdiavgiften	-15	-13
Innføre 8 pst. merverdiavgift på næringsmessig utleie av hytter	-15	-13
Nye skatte- og avgiftsendringer i 2008	-131	508
Tidligere vedtak med provenyvirkning i 2008	198	596
Vedtak i forbindelse med Nasjonalbudsjettet 2007 og		
Revidert nasjonalbudsjett 2007	-18	380
Vedtak i forbindelse med Nasjonalbudsjettet 2006 og		
Revidert nasjonalbudsjett 2006	216	216
Samlet provenyvirkning i 2008¹⁰	67	1 104

¹ Endringen foreslås innført fra og med 2007.

² Forslaget om å kreve inn to tredeler av rederiselskapenes opparbeidede skatteforpliktelser anslås å øke bokført proveny med 1,4 mrd. kroner hvert år over ti år fra og med 2008.

³ Endringer i særskattesystemene, herunder endringer i grunnrenteskatten for kraftverk, holdes utenfor skatteløftet. Å tillate samordning av ny negativ grunnrenteinntekt, fjerne risikotillegget i rentene, samt å øke grunnrenteskatten foreslås innført fra og med 2007. Redusert nedre grense mv. foreslås endret fra 2008.

⁴ Endringer knyttet til eiendomsskatten holdes utenfor skatteløftet.

⁵ Lettelsen er en full kompensasjon for lanbruket for økt grunnavgift på fyringsolje regnet i forhold til en videreføring av dagens nedre grense på 45 000 kroner.

⁶ Skogfaktoren reduseres fra 8 til 4 for inntektsåret 2007, og økes til 5 fra 2008. Forslaget anslås å redusere provenyet med 6 mill. kroner påløpt i 2007.

⁷ Netto provenyvirkning. Det er tatt hensyn til økte bevilgninger over statsbudsjettet på 5 mill. kroner i forbindelse med reforhandling av luftfartsavtalen.

⁸ Inntekter fra petroleumssektoren er ikke inkludert i tabellen fordi de inngår i Statens pensjonsfond – Utland. Omleggingen av CO₂-avgiften i petroleumsvirksomheten reduserer kontantstrømmen i 2008 med 1 980 mill. kroner påløpt og 990 mill. kroner bokført. Dette motsvares av inntekter fra kvotesalg, slik at den samlede klimakostnaden for næringen er om lag uendret.

⁹ Netto provenyvirkning. Økt bevilgning til forhøyet vrakpant på 50 mill. kroner er inkludert.

¹⁰ Skatteløftet ble oppfylt ved framleggelsen av Nasjonalbudsjettet 2007. Samlet påløpt provenyvirkning i 2008 er 4 mill. kroner når påløpt virkning av endringer i grunnrenteskatten for kraftverk (særskatt) og i eiendomsskatten (frivillig, kommunal skatt) for kraftverk (til sammen 64 mill. kroner) holdes utenfor skatteløftet. Når det tas hensyn til samlet netto påløpt provenyvirkning i 2007 som følge av vedtak og forslag etter at 2007-budsjettet ble lagt fram (-58 mill. kroner), blir skattenivået om lag uendret fra 2007 til 2008 (-54 mill. kroner).

Tabell 4.3 og 4.4 gir en oversikt over viktige skatte- og avgiftssatser og beløpsgrenser i Regjeringens forslag til skatte- og avgiftsopplegg i 2008. Tabellene viser også skatte- og avgiftssatser for 2007 samt endringer i prosent for 2007 til 2008.

Den prosentvise oppjusteringen av de generelle fradragene og beløpsgrensene fra 2007 til 2008 kan, som følge av avrundinger, avvike fra den anslåtte lønnsveksten.

Tabell 4.3 Skattesatser og beløpsgrenser mv. for 2007 og forslag 2008

	2007-regler	Forslag 2008	Endring 2007–2008
Skatt på alminnelig inntekt			
Personer ¹	28 pst.	28 pst.	–
Bedrifter	28 pst.	28 pst.	–
Toppskatt			
<i>Trinn 1</i>			
Innslagspunkt	400 000 kr	420 000 kr	5,0 pst.
Sats ²	9,0 pst.	9,0 pst.	–
<i>Trinn 2</i>			
Innslagspunkt	650 000 kr	682 500 kr	5,0 pst.
Sats	12,0 pst.	12,0 pst.	–
Trygdeavgift			
Nedre grense for å betale trygdeavgift	39 600 kr	39 600 kr	–
Opptrappingssats	25,0 pst.	25,0 pst.	–
<i>Sats</i>			
Lønnsinntekt	7,8 pst.	7,8 pst.	–
Primærnæringsinntekt	7,8 pst.	7,8 pst.	–
Annen næringsinntekt	10,7 pst.	11,0 pst.	0,3 pst.poeng
Pensjonsinntekt mv.	3,0 pst.	3,0 pst.	–
Arbeidsgiveravgift			
Sone I	14,1 pst.	14,1 pst.	–
Sone Ia ³	14,1 pst.	14,1 pst.	–
Sone II	10,6 pst.	10,6 pst.	–
Sone III	6,4 pst.	6,4 pst.	–
Sone IV	5,1 pst.	5,1 pst.	–
Sone IVa	7,9 pst.	7,9 pst.	–
Sone V	0,0 pst.	0,0 pst.	–
Maksimale effektive marginale skattesatser			
Lønnsinntekt ekskl. arbeidsgiveravgift	47,8 pst.	47,8 pst.	–
Lønnsinntekt inkl. arbeidsgiveravgift	54,3 pst.	54,3 pst.	–
Pensjonsinntekt	43,0 pst.	43,0 pst.	–
Primærnæringsinntekt	47,8 pst.	47,8 pst.	–
Annen næringsinntekt	50,7 pst.	51,0 pst.	0,3 pst.poeng
Utbytte og uttak ⁴	48,2 pst.	48,2 pst.	–
Personfradrag			
Klasse 1	37 000 kr	38 850 kr	5,0 pst.
Klasse 2 ⁵	74 000 kr	77 700 kr	5,0 pst.

Tabell 4.3 Forts.

	2007-regler	Forslag 2008	Endring 2007–2008
Minstefradrag i lønnsinntekt			
Sats	36,0 pst.	36,0 pst.	–
Nedre grense	4 000 kr	4 000 kr	–
Øvre grense ⁶	63 800 kr	67 000 kr	5,0 pst.
Minstefradrag i pensjonsinntekt			
Sats	26,0 pst.	26,0 pst.	–
Nedre grense	4 000 kr	4 000 kr	–
Øvre grense	53 400 kr	56 100 kr	5,1 pst.
Særskilt fradrag i arbeidsinntekt⁷	31 800 kr	31 800 kr	–
Særfradrag for alder og uførhet mv.	19 368 kr	19 368 kr	–
Skattebegrensingsregelen for pensjonister⁸			
Avtrappingssats	55,0 pst.	55,0 pst.	–
<i>Skattefrie nettoinntekt</i>			
Enslig	99 600 kr	104 600 kr	5,0 pst.
Ektepar	163 300 kr	171 500 kr	5,0 pst.
<i>Formuestillegget</i>			
Sats	1,5 pst.	1,5 pst.	–
Grense	200 000 kr	200 000 kr	–
Særskilt fradrag i Finnmark og Nord-Troms			
Klasse 1	15 000 kr	15 000 kr	–
Klasse 2	30 000 kr	30 000 kr	–
Fisker- og sjømannsfradraget			
Sats	30,0 pst.	30,0 pst.	–
Øvre grense	80 000 kr	80 000 kr	–
Særskilt fradrag i næringsinntekt for jordbruk mv.			
Inntektsuavhengig fradrag	45 000 kr	54 200 kr	20,4 pst.
Sats utover inntektsuavhengig fradrag	32,0 pst.	32,0 pst.	–
Maksimalt samlet fradrag	142 000 kr	142 000 kr	–
Særfradrag for store sykdomsutgifter			
Nedre grense	9 180 kr	9 180 kr	–
Maksimalt årlig fradrag for innbetaling til individuell pensjonordning			
	opphevet	15 000 kr	Ny
Fradrag for reiser mellom hjem og arbeid			
Sats pr. km	1,40 kr	1,40 kr	–
Nedre grense for fradraget	12 800 kr	12 800 kr	–
Maksimalt fradrag for gaver til frivillige organisasjoner			
	12 000 kr	12 000 kr	–

Tabell 4.3 Forts.

	2007-regler	Forslag 2008	Endring 2007–2008
Maksimalt fradrag for innbetalt fagforeningskontingent mv.	2 700 kr	3 150 kr	16,7 pst.
Boligsparing for ungdom under 34 år (BSU)			
Sats for skattefradrag	20,0 pst.	20,0 pst.	–
Maksimalt årlig sparebeløp	15 000 kr	15 000 kr	–
Maksimalt samlet sparebeløp i ordningen	100 000 kr	100 000 kr	–
Foreldrefradrag for legitimerede utgifter til pass og stell av barn			
<i>Øvre grense</i>			
Ett barn	25 000 kr	25 000 kr	–
Tillegg pr. barn utover det første	5 000 kr	15 000 kr	200 pst.
Formuesskatt⁹			
<i>Kommune</i>			
Innslagspunkt	220 000 kr	350 000 kr	59,1 pst.
Sats	0,7 pst.	0,7 pst.	–
<i>Stat</i>			
<i>Trinn 1</i>			
Innslagspunkt	220 000 kr	350 000 kr	59,1 pst.
Sats	0,2 pst.	0,2 pst.	–
<i>Trinn 2</i>			
Innslagspunkt	540 000 kr	540 000 kr	–
Sats	0,4 pst.	0,4 pst.	–
Lønnsfradraget i skjermingsmetoden for enkeltpersonforetak	15,0 pst.	15,0 pst.	–
Aksjerabatt	15,0 pst.	oppheves	-15,0 pst.poeng
Avskrivningssatser			
Saldogruppe a (kontormaskiner o.l.)	30 pst.	30 pst.	–
Saldogruppe b (erhvervet forretningsverdi)	20 pst.	20 pst.	–
Saldogruppe c (vogntog, lastebiler, busser, varebiler mv.)	20 pst.	20 pst.	–
Saldogruppe d (personbiler, maskiner og inventar mv.)	20 pst.	20 pst.	–
Saldogruppe e (skip, fartøyer, rigger mv.)	14 pst.	14 pst.	–
Saldogruppe f (fly, helikopter)	12 pst.	12 pst.	–
Saldogruppe g (anlegg for overføring og distribusjon av el. kraft og elektroteknisk utrustning i kraftforetak) ...	5 pst.	5 pst.	–
Saldogruppe h (bygg og anlegg, hoteller mv.) ¹⁰	4 (8) pst.	4 (8) pst.	–
Saldogruppe i (forretningsbygg)	2 pst.	2 pst.	–

¹ For skattytere i Nord-Troms og Finnmark er satsen 24,5 pst.

² For skattytere i Nord-Troms og Finnmark er satsen 7 pst. i trinn 1.

³ Sone Ia skal betale arbeidsgiveravgift med en sats på 10,6 pst. inntil differansen mellom det foretaket faktisk betaler i arbeidsgiveravgift og det foretaket ville ha betalt i arbeidsgiveravgift med en sats på 14,1 pst., er lik fribeløpet. I 2008 er fribeløpet 530 000 kroner pr. foretak. For veitransportforetak i sone Ia er fribeløpet 265 000 kroner.

⁴ Inkludert 28 pst. selskapsskatt.

⁵ Skattytere med forsørgeransvar for ektefeller samt enslige forsørgere skatlegges i klasse 2.

⁶ Summen av minstefradraget i lønnsinntekt og minstefradraget i pensjonsinntekt begrenses oppad til øvre grense i minstefradraget i lønnsinntekt, dvs. 67 000 kroner med forslaget.

⁷ Skattyter med lønnsinntekt får det høyeste av minstefradraget i lønnsinntekt og det særskilte fradraget i arbeidsinntekt.

⁸ Skattebegrensingsregelen gjelder også enslige forsørgere, men kun dersom disse mottar overgangsstonad.

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

¹⁰ Bygninger med en enkel konstruksjon og som antas å ha en kommersiell levealder under 20 år, kan avskrives med 8 pst.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 4.4 Avgiftssatser for 2007 og foreslåtte satser for 2008

Avgiftskategori	Gjeldende sats	Forslag 2008	Endring i pst.
<i>Merverdiavgift, pst. av omsetningsverdien¹</i>			
Generell sats	25	25	–
Redusert sats	14	14	–
Lav sats	8	8	–
<i>Avgift på alkoholholdige drikkevarer</i>			
Brennevinsbaserte drikkevarer over 0,7 vol.pst., kr/vol.pst. og liter	5,74	5,89	2,6
Annen alkoholholdig drikk fra 4,7 til og med 22 vol.pst., kr/vol.pst. og liter	3,74	3,84	2,7
Alkoholholdig drikk til og med 4,7 vol.pst., kr/liter			
a) 0,0–0,7 vol.pst.	1,64	1,68	2,4
b) 0,7–2,7 vol.pst.	2,56	2,63	2,7
c) 2,7–3,7 vol.pst.	9,68	9,93	2,6
d) 3,7–4,7 vol.pst.	16,76	17,20	2,6
<i>Avgift på tobakkvarer</i>			
Sigarer, kr/100 gram	187	192	2,7
Sigaretter, kr /100 stk.	187	192	2,7
Røyketobakk, kr/ 100 gram	187	192	2,7
Snus, kr/100 gram	60	68	13,3
Skrå, kr/100 gram	60	68	13,3
Sigarettpapir, kr/100 stk.	2,86	2,93	2,4
<i>Engangsavgift på kjøretøy</i>			
Personbiler mv. Avgiftsgruppe a ²			
Egenvekt, kr/kg			
første 1 150 kg	33,16	34,02	2,6
neste 250 kg	72,27	74,15	2,6
neste 100 kg	144,55	148,31	2,6
resten	168,11	172,48	2,6
Motoreffekt, kr/kW			
første 65 kW	120,59	123,73	2,6
neste 25 kW	502,47	515,53	2,6
neste 40 kW	1 205,92	1 237,27	2,6
resten	2 512,33	2 577,65	2,6
CO ₂ -avgift, kr pr. g/km			
første 120 g/km	40,20	41,25	2,6
neste 20 g/km.	190,94	195,90	2,6

Tabell 4.4 Forts.

Avgiftskategori	Gjeldende sats	Forslag 2008	Endring i pst.
neste 40 g/km	502,47	515,53	2,6
resten	1 406,90	1 443,48	2,6
Varebiler klasse 2. Avgiftsgruppe b, ³			
pst. av personbilavgift	22	22	–
Campingbiler. Avgiftsgruppe c, ⁴			
pst. av personbilavgift	22	22	–
Beltebiler. Avgiftsgruppe e,			
pst. av verdiavgiftsgrunnlaget	36	36	–
Motorsykler. Avgiftsgruppe f,			
stykkavgift	9 558	9 807	2,6
Slagvolumavgift, kr/cm ³			
første 125 cm ³	0	0	–
neste 775 cm ³	32,83	33,68	2,6
resten	71,99	73,86	2,6
Motoreffektavgift, kr/kW			
første 11 kW	0	0	–
resten	425,36	436,42	2,6
Snøscootere. Avgiftsgruppe g			
Egenvekt, kr/kg			
første 100 kg	13,47	13,82	2,6
neste 100 kg	26,95	27,65	2,6
resten	53,87	55,27	2,6
Slagvolum, kr/cm ³			
første 200 cm ³	2,82	2,89	2,5
neste 200 cm ³	5,61	5,76	2,7
resten	11,22	11,51	2,6
Motoreffekt, kr/kW			
første 20 kW	35,93	36,86	2,6
neste 20 kW	71,82	73,69	2,6
resten	143,65	147,38	2,6
Drosje. Avgiftsgruppe h, ⁵			
pst. av personbilavgift	40	40	–
Veteranbiler. Avgiftsgruppe i,			
kr	3 147	3 229	2,6
Minibusser. Avgiftsgruppe j, ⁶			
pst. av personbilavgift	40	40	–
Årsavgift, kr/år			
Alminnelig sats			
Dieselbiler	2 915	3 090	6,0
Bensinbiler og dieselbiler med fabrikkmontert partikkelfilter	2 915	2 660	-8,7
Motorsykler	1 645	1 690	2,7
Campingtilhengere	970	995	2,6
Traktorer, mopeder mv.	370	380	2,7

Tabell 4.4 Forts.

Avgiftskategori	Gjeldende sats	Forslag 2008	Endring i pst.
<i>Vektårsavgift, kr/år</i>	varierer	varierer	2,6
<i>Omregistreringsavgift</i>	varierer	varierer	2,6
<i>Bensinavgift, kr/liter</i>			
Svovelfri ⁷	4,17	4,28	2,6
Lavsvovlet ⁸	4,21	4,32	2,6
<i>Autodieselavgift, kr/liter</i>			
Svovelfri ⁹	3,02	3,30	9,3
Lavsvovlet ¹⁰	3,07	3,35	9,1
<i>Avgift på båtmotorer, kr/hk</i>	140,00	143,50	2,5
<i>Avgift på elektrisk kraft, øre/kWh</i>			
Generell sats	10,23	10,50	2,6
Redusert sats	0,45	0,45	–
<i>Smøreoljeavgift, kr/liter</i>	1,68	1,72	2,4
<i>Avgift på mineralske produkter</i>			
<i>Grunnavgift på fyringsolje mv.</i>			
Mineralolje, kr/liter	0,429	0,845	97,0
Mineralolje i treforedlingsindustrien, kr/liter	–	0,120	–
<i>CO₂-avgift</i>			
Petroleumsvirksomhet, kr/liter el. Sm ³	0,80	0,45	-43,8
Mineralolje, kr/liter	0,54	0,55	1,9
Mineralolje i innenriks luftfart, kr/liter	0,54	0,65	20,4
Mineralolje i treforedlings-, sildemel- og fiskemelindustrien, kr/liter	0,27	0,28	3,7
Bensin, kr/liter	0,80	0,82	2,5
Naturgass, kr/Sm ³	0,47	0,48	2,1
LPG, kr/kg	0,60	0,62	3,3
<i>Svovelaavgift, kr/liter</i>	0,07	0,072	2,9
<i>Avgift på sluttbehandling av avfall</i>			
<i>Opplagsplasser for avfall, kr/tonn</i>			
Opplagsplasser med høy miljøstandard	423	434	2,6
Opplagsplasser med lav miljøstandard	552	566	2,5
Anlegg for forbrenning av avfall, kr/utslippsenhet	varierer	varierer	2,6
CO ₂ -avgift på avfall til forbrenning, kr/tonn	59,00	60,53	2,6
<i>Avgift på helse- og miljøskadelige kjemikalier</i>			
Trikloretten, kr/kg	57,69	59,19	2,6
Tetrakloretten, kr/kg	57,69	59,19	2,6

Tabell 4.4 Forts.

Avgiftskategori	Gjeldende sats	Forslag 2008	Endring i pst.
<i>Miljøavgift på klimagassene HFK og PFK</i>			
Kr/tonn CO ₂ -ekvivalenter	193,98	199,02	2,6
<i>Avgift på utslipp av NO_x, kr/kg</i>	15,00	15,39	2,6
<i>Avgift på sjokolade mv., kr/kg</i>	16,36	16,79	2,6
<i>Avgift på alkoholfrie drikkevarer</i>			
Ferdigvare, kr/liter	1,64	1,68	2,4
Konsentrat (sirup), kr/liter	9,99	10,25	2,6
<i>Avgift på drikkevareemballasje, kr/stk.</i>			
<i>Miljøavgift</i>			
a) Glass og metall	4,62	4,74	2,6
b) Plast	2,79	2,86	2,5
c) Kartong og papp	1,15	1,18	2,6
Grunnavgift, engangsemballasje	0,95	0,97	2,1
<i>Sukkeravgift, kr/kg</i>	6,34	6,50	2,5
<i>Dokumentavgift, pst. av salgsverdi</i>	2,5	2,5	–

¹ Endring i merverdiavgift er oppgitt i prosentpoeng.

² Gruppe a: Personbiler, varebiler klasse 1 og busser under 6 meter med inntil 17 seteplasser. For kjøretøy der CO₂-utslipp ikke er oppgitt, brukes slagvolum som avgiftskomponent.

³ Gruppe b: Varebiler klasse 2. Endring oppgitt i prosentpoeng.

⁴ Gruppe c: Campingbiler. Endring oppgitt i prosentpoeng.

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

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

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

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

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

¹⁰ Diesel som har et svovelinnhold på mellom 10 ppm og 50 ppm.

Kilde: Finansdepartementet.

4.3 Fordeling av offentlige skatte- og avgiftsinntekter

Tabell 4.5 gir en samlet oversikt over hovedgruppene av skatter og avgifter og hvilken del av offentlig sektor som mottar inntektene fra hver hovedgruppe. De samlede skatte- og avgiftsinntektene er anslått til 962 mrd. kroner i 2007, hvorav om lag 87 pst. tilfaller staten, 11 pst. kommunene og 2 pst. fylkeskommunene.

Det meste av kommunenes og fylkeskommunenes skatteinntekter kommer fra inntekts- og formuesskatt fra personlige skattytere. Av statens skatteinntekter kommer om lag 33 pst. fra merverdiavgift, særavgifter og toll. Om lag 22 pst. kommer fra personlige skattytere, mens om lag 19 pst. er inntekts- og formuesskatt fra etterskuddspliktige samt arbeidsgiveravgift i Fastlands-Norge. Om lag 23 pst. av statens inntekter i 2007 kommer fra skatter og avgifter i petroleumssektoren. Andre skatter og avgifter utgjør om lag 3 pst.

4.4 Anslag for skatteutgifter og skattesanksjoner i 2007

4.4.1 Innledning

Skatte- og avgiftsreglene har en rekke unntak og særordninger som reduserer inntektene til staten. Slike provenytnap kalles *skatteutgifter*. Tilsvarende kan det i skatte- og avgiftssystemet også finnes *skattesanksjoner*, dvs. at det i noen tilfeller ilegges en skatt eller avgift som er høyere enn det som følger av et generelt og ensartet regelverk. Skatteut-

giftene og skattesanksjonene er dermed et uttrykk for potensialet for større grad av likebehandling i skatte- og avgiftssystemet.

Begrepet «skatteutgift» ble offisielt brukt første gang i 1968, da USA la fram sitt første skatteutgiftsbudsjett. I 1984 la OECD første gang fram en rapport om 11 av medlemslandenes erfaringer med beregning av skatteutgifter. Mange land publiserer jevnlig oversikter over skatteutgifter. I Nasjonalbudsjettet 1999 ble en slik oversikt publisert for første gang for Norge. Etter dette har Finansdepar-

Tabell 4.5 Påløpte skatter og avgifter fordelt på skattekreditorer.¹ Anslag for 2007. Mrd. kroner

	Staten	Kommune	Fylke	I alt
<i>Personlige skattytere</i>	185,6	96,0	19,6	301,3
Skatt på alminnelig inntekt	94,0	88,8	19,6	202,4
Toppskatt	13,9	–	–	13,9
Trygdeavgift	74,4	–	–	74,4
Formuesskatt	3,4	7,2	–	10,6
<i>Bedrifter (etterskuddspliktige)</i>	51,2	1,3	0,2	52,7
Inntektsskatt ²	51,0	1,3	0,2	52,5
Formuesskatt	0,2	–	–	0,2
<i>Eiendomsskatt</i>	–	5,1	–	5,1
<i>Arbeidsgiveravgift</i>	110,2	–	–	110,2
<i>Avgifter</i>	277,9	–	–	277,9
Merverdiavgift	185,7	–	–	185,7
Særavgifter og toll	92,2	–	–	92,2
<i>Petroleum</i>	193,6	–	–	193,6
Skatt på inntekt	187,2	–	–	187,2
Avgift på utvinning mv.	6,4	–	–	6,4
<i>Andre skatter og avgifter</i>	21,0	0,9	–	21,9
Trygde- og pensjonspremier, andre stats- og trygderegnskaper ³	18,1	–	–	18,1
Skatt på utbytte til utenlandske aksjonærer	2,1	–	–	2,1
Andre skatter og avgifter ⁴	0,9	0,9	–	1,8
Samlede skatter og avgifter	839,5	103,3	19,8	962,7
Herav direkte skatter	561,7	103,3	19,8	684,8

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

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

³ Blant annet Statens pensjonskasse.

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

tementet årlig presentert en oversikt over skatteutgifter og -sanksjoner i nasjonalbudsjettene.

Hensikten med å presentere en oversikt over skatteutgifter og skattesanksjoner er ikke å vurdere hvorvidt den enkelte skatteutgiften er et hensiktsmessig virkemiddel for å oppfylle et gitt mål. Skatteutgifter kan, på tilsvarende måte som direkte overføringer og reguleringer, være uttrykk for politiske prioriteringer. For eksempel må skatteutgiftene knyttet til de særskilte skatte- og avgiftsreglene for Nord-Troms og Finnmark ses i sammenheng med målet om spredt bosetning. Tilsvarende må flere av skatteutgiftene knyttet til næringsbeskatningen betraktes som støtte til utvalgte næringer. Denne støtten kunne alternativt kommet over budsjettets utgiftsside.

I avsnitt 4.4.2 er referansesystemet og beregningsmetoden beskrevet. I avsnitt 4.4.3 og 4.4.4 gis det en oversikt over sentrale skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til henholdsvis skattereglene og avgiftsreglene for inntektsåret 2007. I avsnitt 4.4.5 omtales provenytapet ved skattefrie og skattefremforderte overføringsordninger.

4.4.2 Referansesystem og beregningsmetode

For å identifisere de ulike skatteutgiftene og skattesanksjonene må det eksisterende skatte- og avgiftssystemet vurderes opp mot et referansesystem. I tråd med tidligere år er det lagt til grunn et referansesystem basert på hovedreglene i skattesystemet der like personer, aktiviteter og varer mv. skattlegges etter de samme prinsippene og satsene. Avvik fra referansesystemet omtales som enten en skatteutgift eller en skattesanksjon.

I likhet med de fleste andre land benytter departementet *inntektstapsmetoden* for å beregne skatteutgifter. Det betyr at skatteutgiften settes lik skatteinntektene som det offentlige taper som følge av at ulike skattytere, eller ulike typer aktiviteter, skattlegges mer lempelig enn i referansesystemet. I beregningene er det sett helt bort fra atferdsendringene som kan følge av at en skatteutgift eller skattesanksjon oppheves eller endres. Det gjør at departementets provenyberegninger ved å endre reglene kan avvike fra tallene som presenteres nedenfor. Enkelte skatteutgifter er beregnet som en nåverdi, for bl.a. å ta hensyn til at enkelte ordninger innebærer en utsatt skattlegging eller skattebesparelse framover i tid. Blant annet er skatteutgiften knyttet til pensjonsordninger i arbeidsforhold beregnet på denne måten.

I beregningen av skatteutgifter for avgifter er det satt et prinsipielt skille mellom fiskale avgifter,

hvor hovedmålet er å skaffe staten inntekter, og miljøavgifter, hvor hovedmålet er å prise miljøskadelig aktivitet. Referansesystemet for fiskale avgifter er at alt konsum skal avgiftslegges etter én sats. I tråd med prinsipper fra optimal skatteteori skal det imidlertid ikke legges fiskale avgifter på produserte innsatsfaktorer. Fiskale avgifter på produserte innsatsfaktorer regnes dermed som en skattesanksjon, og fritak betraktes ikke som en skatteutgift. For miljøavgifter betraktes imidlertid avvik fra den normerte satsen som skatteutgift eller skattesanksjon. Departementet har for beregningstekniske formål klassifisert alle avgifter som enten fiskale eller miljøavgifter, men i den grad klassifiseringen er særlig usikker, er dette påpekt i teksten.

4.4.3 Skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til skattereglene

Lønn og pensjon

Referansesystemet for lønns- og pensjonsbeskatningen er basert på prinsippet om at enhver fordel vunnet ved arbeid, er skattepliktig inntekt. Dersom skattepliktig inntekt avviker fra faktisk inntekt som følge av særskilte fradragordninger som ikke korresponderer med tilhørende skattepliktige inntekter, og ved at inntekter unntas skatt eller verdsettes lavere enn den faktiske inntekten, betraktes dette som en skatteutgift. Den progressive beskatningen av lønns- og pensjonsinntekt, som etter gjeldende regler ivaretas gjennom minstefradraget og personfradraget samt en progressiv satsstruktur, er forutsatt å være en del av referansesystemet.

Skatteutgiftene knyttet til beskatning av lønn og pensjon er i all hovedsak beregnet med Statistisk sentralbyrås skattemodell, LOTTE. Anslagene er usikre bl.a. fordi denne modellen er basert på et utvalg, og fordi det er usikkerhet knyttet til framføringsmetodene. Skatteutgiftene knyttet til enkelte naturalytelser er stort sett beregnet med utgangspunkt i selvangivelsesstatistikk. Tabell 4.6 gir en oversikt over skatteutgiftene knyttet til lønns- og pensjonsbeskatning samt enkelte naturalytelser. Følgende skatteutgifter er beregnet for 2007:

- I inntektsbeskatningen gjelder særskilte *skatteregler for skattytere bosatt i Nord-Troms og Finnmark*. Skattesatsen på alminnelig inntekt for personlige skattytere er her 24,5 pst. mot 28 pst. i resten av landet. Det er også et særskilt inntektsfradrag på 15 000 kroner i klasse 1 og 30 000 kroner i klasse 2. Toppskattesatsen for trinn 1 er 2 prosentpoeng lavere enn i landet for øvrig. Ordningene utgjør til sammen en skatteutgift på 665 mill. kroner.

- Skattytere med forsørgeransvar for ektefeller samt enslige forsørgere kan skattlegges i *skatteklasse 2* for inntekten. For ektepar lønner det seg dersom den ene ektefellen har lav eller ingen arbeidsinntekt. Skattytere i klasse 2 får dobbelt personfradrag. Ordningen utgjør en skatteutgift på 1 410 mill. kroner.
- Det gis et fradrag for *dokumenterte utgifter til pass og stell av barn* (foreldrefradrag) på inntil 25 000 kroner pr. år for ett barn. For hvert barn utover det første barnet øker fradraget med inntil 5 000 kroner. Det kreves ikke at begge foreldrene skal ha yrkesinntekt for å få dette fradraget. Fradraget utgjør en skatteutgift på 1 670 mill. kroner.
- Det gis fradrag for beregnede *utgifter til daglig reise mellom hjem og arbeidssted* på 1,40 kroner pr. km, med en nedre grense på 12 800 kroner i 2007. I tillegg gis det fradrag for beregnede utgifter til besøksreiser i hjemmet (det er felles beløpsgrense med fradrag for daglig arbeidsreise). Fradragene utgjør en skatteutgift på 1 455 mill. kroner.
- Det gis fradrag for *merutgifter til kost og losji* forbundet med arbeidsopphold som krever at en bor utenfor hjemmet. Fradraget utgjør en skatteutgift på 490 mill. kroner.
- Det gis fradrag for innbetalt *fagforeningskontingent* på inntil 2 700 kroner i 2007. Fradraget utgjør en skatteutgift på 840 mill. kroner.
- Det gis fradrag for *gaver til visse frivillige organisasjoner* på inntil 12 000 kroner i 2007. Fradraget utgjør en skatteutgift på 410 mill. kroner.
- Det kan etter visse kriterier gis et *særfradrag for store sykdomsutgifter* når årlige dokumenterte utgifter utgjør minst 9 180 kroner. Skattyter som kan dokumentere sykdomsutgifter på minst 9 180 kroner, får fradrag for hele det dokumenterte beløpet. Fradraget utgjør en skatteutgift på 335 mill. kroner.
- Etter dagens regler har *begrenset skattepliktige fysiske personer fra andre EØS-land* og andre land rett til personfradrag, minstefradrag m.m. I tillegg til de ordinære fradragene kan de kreve et særskilt standardfradrag. Standardfradraget er 10 pst. regnet av den arbeidsinntekten som inngår i grunnlaget for minstefradrag, med et øvre tak på 40 000 kroner. Fradraget utgjør isolert sett en skatteutgift på 190 mill. kroner.
- Aktive idrettsutøvere har i dag mulighet til å sette inntekter vunnet ved idrett inn på et fond for idrettsutøvere. Mens utøveren er aktiv, kan hun få utbetalt erstatning for tapt arbeidsfortjeneste og dekning av utgifter fra fondet. Når utøveren slutter som aktiv idrettsutøver, skal innestående på fondet utbetales over en periode på opptil seks år. Ordningen innebærer en skatteutsettelse siden utøveren ikke betaler skatt før midlene tas ut av fondet. Dermed kan utøveren oppnå avkastning av midler som ellers ville blitt brukt til å betale skatt. Ordningen anslås på usikkert grunnlag å utgjøre en skatteutgift på 5 mill. kroner.
- Statens satser for *kjøregodtgjørelse* er etter gjeldende regler 3,00 kroner pr. km for de første 9 000 km og 2,40 kroner pr. km for kjøring utover 9 000 km. Ifølge statistikk over kostnader ved bilhold er de variable kostnadene ved bruk av egen mellomstor bil i overkant av 2 kroner pr. km. Ordningen utgjør en skatteutgift på i størrelsesorden 600 mill. kroner.
- Etter gjeldende regler er *hyretillegg* (kostgodtgjørelse til sjøfolk for perioden på land) på inntil 16 500 kroner skattefritt. For andre arbeidstakergrupper er slik godtgjørelse til dekning av private kostutgifter skattepliktig. Dette utgjør en skatteutgift på i størrelsesorden 85 mill. kroner.
- Etter gjeldende regler har sjøfolk, fiskere og ansatte på kontinentalsokkelen et særskilt *skattefritak for fri kost* (skattefritaket for ansatte på kontinentalsokkelen er imidlertid avgrenset til dem som har personinntekt under 600 000 kroner). For andre arbeidstakergrupper er fri kost som hovedregel skattepliktig. Dette utgjør en skatteutgift på i størrelsesorden 200 mill. kroner.
- Det kan i dag gis skattefri godtgjørelse for losji (nattillegg) på 700 kroner pr. døgn for reiser innenlands. For tjenestereiser til utlandet gjelder egne satser for det enkelte land eller by det reises til. Disse godtgjørelsene er i sin helhet skattefrie dersom arbeidstaker, gjennom reiseregning, dokumenterer å ha bodd på hotell. I utgangspunktet er det ingen nødvendig sammenheng mellom statens satser for godtgjørelse og sjablonene for skattefri utgiftsgodtgjørelse. Ligningsmyndighetene har imidlertid lagt til grunn at statens satser kun dekker de reelle merkostnadene, slik at godtgjørelsen ikke gir noe skattemessig overskudd. I de tilfellene dekning av losjiutgifter gir et overskudd for arbeidstaker, er dette lønn som burde vært skattlagt som annen kontant lønn. Ordningen anslås på svært usikkert grunnlag å utgjøre en skatteutgift på 100 mill. kroner.
- Arbeidsgiveren og den ansatte kan også inngå avtale om å finansiere hjemme-PC gjennom en

bruttolønnstrekkordning. I 2007 er det en øvre beløpsgrense på 10 000 kroner ved inngåelse av slike avtaler. I bruttolønnstrekkordningen reduseres arbeidstakerens bruttolønn samt grunnlaget for arbeidsgiveravgift. Ordningen anslås på svært usikkert grunnlag å utgjøre en skatteutgift på 500 mill. kroner.

Skatteutgiften knyttet til arbeidsgiveravgift

Norge notifikerte et forslag til en ny ordning med regionalt differensiert arbeidsgiveravgift for perioden 2007–2013 den 12. juni 2006. ESA godkjente denne ordningen 19. juli 2006. Den nye ordningen innebærer et avgiftssystem med nedsatte satser i mesteparten av det området som hadde nedsatte satser før omleggingen i 2004. Satsene er de samme som i 2003 med unntak for Tromsø og Bodø, som får en noe høyere generell sats. De eneste områdene som ikke får gjeninnført en generell nedsatt sats, er noen av kommunene i sone II. Redusert arbeidsgiveravgiftssats i dette området videreføres imidlertid innenfor en fribeløpsgrense. I 2007 anslås den geografisk differensierte arbeidsgiveravgiften å utgjøre en skatteutgift på 9 410 mill. kroner.

Bedrifts- og kapitalbeskatningen

Referansesystemet for bedrifts- og kapitalbeskatningen er basert på at kapitalavkastning skal skattlegges med en flat sats på 28 pst. Det er videre for-

utsatt at skjermingsmetoden, fritaksmetoden, særskatten på sokkelen og særskilte skatteregler for kraftsektoren er en del av referansesystemet. Det er lagt til grunn at inntekter og fradrag skal behandles symmetrisk. Tabell 4.7 gir en samlet framstilling av skatteutgiftene og -sanksjonene knyttet til bedrifts- og kapitalbeskatningen i 2007:

- Det gis et særskilt skattefradrag for kostnader knyttet direkte til forsknings- og utviklingsprosjekt som er godkjent av Norges forskningsråd (*Skattefunn*). Fradraget kan gis med 20 pst. av prosjektkostnaden for små og mellomstore foretak og med 18 pst. for alle andre virksomheter. Høyeste fradraggrunnlag er 4 mill. kroner. Beløpsgrensen øker til totalt 8 mill. kroner for innkjøpte FoU-tjenester fra forskningsinstitusjoner godkjent av Norges forskningsråd. Overstiger skattefradraget skattyters utliknede skatt, blir det overskytende beløpet utbetalt ved skatteoppgjøret. Fra 1. januar 2007 er kostnadsberegningen i Skattefunn endret. Endringen i kostnadsberegningen sammen med andre tiltak for bedre økonomistyring, ble anslått å gi en provenyøkning på om lag 150 mill. kroner. Med denne besparelsen anslås ordningen å utgjøre en skatteutgift på om lag 900 mill. kroner påløpt i 2007. Anslaget er basert på søknader til Norges forskningsråd så langt i år, som indikerer at bruken av Skattefunn fortsetter på om lag samme nivå som i 2006.
- Gjennom *BSU-ordningen* (boligsparing for ungdom under 34 år) gis det et fradrag i skatt

Tabell 4.6 Anslag på skatteutgifter knyttet til beskatningen av lønn og pensjon. Påløpt. Mill. kroner. 2007

Særskilte skatteregler for skattytere bosatt i Nord-Troms og Finnmark	665
Skatteklasse 2	1 595
Foreldrefradrag	1 670
Fradrag for daglig arbeidsreise og besøksreise til hjemmet for pendlere	1 455
Fradrag for merutgifter til kost og losji for pendlere	490
Fradrag for fagforeningskontingent	840
Fradrag for gaver til visse frivillige organisasjoner	410
Særfradrag for store sykdomsutgifter	335
Særskilt standardfradrag for skattepliktige fysiske personer fra andre land	190
Fondsordning for aktiver idrettsutøvere	5
Skattefri kjøregodtgjørelse	600
Skattefritt hyretillegg for sjøfolk	85
Særskilte skatteregler for fri kost for sjøfolk, fiskere og ansatte på sokkelen	180
Skattefritak for nattillegg utover dokumenterte losjoutgifter	100
Skattefavisert hjemme-PC ordning	500

- tilsvarende 20 pst. av innskudd på inntil 15 000 kroner pr. år, maksimalt 100 000 kroner samlet. Skattefradraget utgjør en skatteutgift på 410 mill. kroner i 2007.
- Det gis fradrag i alminnelig inntekt for premie og innskudd til *pensjonsordninger i arbeidsforhold*. I tillegg er pensjonsformuen fritatt for formuesskatt, og den løpende avkastningen er fritatt for skatt på alminnelig inntekt. Skatteutgiften knyttet til dette er beregnet som om innskuddet alternativt hadde blitt utbetalt som lønn og spart i bank. Den beregnede nåverdien av skattebesparelsen tar hensyn til at utbetalingene fra pensjonsordningen skattlegges som pensjonsinntekt. Det er lagt til grunn at midlene i gjennomsnitt står 15 år i ordningen, og at utbetalingen skjer over 15 år. Beregningen tar utgangspunkt i innbetalinger fra både arbeidsgiver og eventuelt fra arbeidstaker. Ordningen anslås å utgjøre en skatteutgift på 16 mrd. kroner i 2007. Beregningen tar hensyn til innføringen av obligatorisk tjenstepensjon fra 2006.
 - Foretak med pensjonsordninger etter lov om foretakspensjon gis i dag anledning til å sette av midler i et premiefond. Det kan maksimalt avsettes seks ganger gjennomsnittet av årets premie og de to foregående års premier. Selskapet må betale arbeidsgiveravgift på avsetninger til premiefondet, men kan fradragføre inntil 50 pst. av gjennomsnittet av årets premie og de to foregående års premier mot alminnelig inntekt. Ordningen anslås å utgjøre en skatteutgift på 340 mill. kroner i 2007.
 - Som hovedregel skal det betales trygdeavgift av næringsinntekt på 10,7 pst., mens *trygdeavgiften på næringsinntekt fra jordbruk, skogbruk og fiske* er 7,8 pst. Produktavgiften skal dekke forskjellen mellom høy sats og mellomomsats for trygdeavgiften for fiskere. De øvrige næringsdrivende betaler imidlertid kun den lavere trygdeavgiftssatsen på 7,8 pst. Dette utgjør en skatteutgift på 260 mill. kroner i 2007.
 - Det gis et særskilt *fradrag i inntekt fra sjøfart og fiske* på inntil 80 000 kroner i 2007. Fradraget utgjør en skatteutgift på 570 mill. kroner i 2007.
 - Det gis et særskilt fradrag i *næringsinntekt fra jordbruk og hagebruk* på inntil 142 000 kroner pr. år. Fradraget utgjør en skatteutgift på 830 mill. kroner i 2007.
 - Det gis et særskilt fradrag i *næringsinntekt fra reindrif* på inntil 71 500 kroner pr. år. Fradraget utgjør en skatteutgift på om lag 7 mill. kroner i 2007.
 - Det gis et særskilt fradrag i næringsinntekt fra skiferdrift på inntil 61 500 kroner pr. år. Fradraget utgjør en skatteutgift på 3 mill. kroner i 2007.
 - Det gjelder enkelte særskilte skatteregler for *skogbruksnæringen*. Skogeierne kan innenfor visse grenser få fradrag for avsetning til skogavgiftskonto ved beregning av alminnelig inntekt, og de trenger kun å inntektsføre 40 pst. av utbetalte beløp fra skogavgiftskontoen dersom de brukes til skogkulturformål mv. Utgifter til skogsbilveier kan utgiftsføres direkte, selv om slike utgifter ofte skulle vært aktivert og avskrevet etter ordinære skatteregler. Videre skattlegges skogeierne basert på gjennomsnittsligning, dvs. at skatten utlignes på grunnlaget av gjennomsnittet av de siste fem års overskudd. Ordningene utgjør en skatteutgift på 105 mill. kroner i 2007.
 - Skogeierdommer verdsettes til ligningsverdi ved beregning av formuesskatt. Verdsettingen skjer ved at det fastsettes en sjablonbasert nettotilvekst på hver eiendom. Verdien av den sjablonmessige tilveksten blir så beregnet på bakgrunn av gjennomsnittspriser og sjablonverdier for kostnader. Denne verdien blir så multiplisert med skogfaktoren som i utgangspunktet skal gjenspeile en realrente ved fastsettelse av ligningsverdien av skogeierdom. I 2007 er skogfaktoren 5. Det innebærer at realrenten som legges til grunn for beregning av skogformuen, er 20 pst. En slik relativt høy realrente innebærer at inntekter noen år fram i tid får svært lav nåverdi. Det betyr at den beregnede skogformuen blir tilsvarende lav. Skatteutgiften knyttet til at verdsettelsen av skogeierdommer er basert på en realrente på 20 pst., og anslås til 100 mill. kroner i 2007.
 - *Rederiskatteordningen* foreslås endret fra 2007 til en fritaksordning i tråd med ordningene man finner i EU-landene. Det legges opp til at skipsfartsvirksomhet og nærmere definert tilknyttet virksomhet vil være fritatt for ordinær overskuddskatt innenfor ordningen. Nettofinansinntekter vil fortsatt være skattepliktige innenfor ordningen og tonnasjeskatten videreføres som i dag. De særskilte skattereglene for rederiselskap anslås å utgjøre en skatteutgift på 1,9 mrd. kroner i 2007. Anslaget er basert på regnskapsmessig resultat før skatt for selskapene innenfor det særskilte rederiskattesystemet i perioden 2003–2006.
 - En *avskrivningssats for skip og fartøyer* på 14 pst. er normalt høyere enn faktisk økonomisk verdifall. Fordelen ved avskrivningssat-

- ser som er høyere enn faktisk økonomisk verdifall, er knyttet til at det gir skatteutsettelse (skattekreditt). Skatteutgiften er beregnet som nåverdien av skatteutsettelsen knyttet til de endelige investeringene og kan dermed sammenliknes med et investeringstilskudd. Den er beregnet ut fra et faktisk økonomisk verdifall på skip på 10 pst. og en diskonteringsrente på 6 pst. For å unngå dobbeltregning er beregningen utelukkende foretatt for investeringer i skip i innenriks fart og fiskefartøyer, som ikke skatlegges etter den særskilte skatteendringen for rederiselskaper. Skatteutgiften knyttet til at avskrivningssatsen for skip og fartøy er høyere enn antatt faktisk økonomisk verdifall, anslås til 65 mill. kroner i 2007.
- En *avskrivningssats for maskiner og inventar mv.* (saldogruppe d) på 20 pst. er normalt høyere enn faktisk verdifall. Fordelen ved høy avskrivningssats er beregnet på samme måte som for skip og fartøyer og med utgangspunkt i et antatt faktisk økonomisk verdifall på 15 pst. Skatteutgiften knyttet til avskrivningssatsen for maskiner og inventar mv. anslås til 675 mill. kroner i 2007.
 - Beskatningen av *inntektsfordelen av å bo i egen bolig* ble fjernet fra og med 2005. Skatteutgiften knyttet til helårsboliger er beregnet med utgangspunkt i opplysninger om markedsverdien på omsatte boliger i perioden 2001 til 2006. Tidligere har denne skatteutgiften vært anslått ved at en sjablonmessig har antatt at markedsverdien på helårsboliger i gjennomsnitt er fire ganger høyere enn ligningsverdien. Skatteutgiften knyttet til fritidsboliger er imidlertid fortsatt basert på sjablonmetoden beskrevet over, ettersom det ikke finnes tilstrekkelig med opplysninger om omsetningsverdien på fritidseiendommer til å beregne en anslått markedsverdi. Det er lagt til grunn en avkastningsrate på 4 pst. som anslag på markedsavkastningen på investeringen i egen bolig og fritidseiendom. Skatteutgiften knyttet til inntektsfordelen av egen bolig og fritidseiendom anslås til 39,8 mrd. kroner i 2007.
 - Fast eiendom verdsettes til ligningsverdi ved beregning av formuesskatt. Beregningen av skatteutgiften knyttet til *formueskatt på egen bolig og fritidseiendom* tar utgangspunkt i det samme beregningsgrunnlaget som er lagt til grunn ved beregningen av skatteutgiften knyttet til manglende inntektsbeskatning av egen bolig, jf. over. For *forretningseiendom* er det sjablonmessig lagt til grunn at ligningsverdien utgjør 50 pst. av markedsverdien. På dette grunnlaget anslås skatteutgiften knyttet til formuesbeskatningen av fast eiendom til 23,1 mrd. kroner i 2007.
 - Utleieinntekter fra bolig er etter gjeldende regler unntatt skatteplikt når eieren selv bor i minst halvparten av boligen, eller mer enn halvparten av boligen leies ut inntil 182 dager i inntektsåret uavhengig av om utleien er sammenhengende eller ikke. «Halvparten av boligen» viser til utleieverdien og ikke til størrelsen på boligen. Skattefritaket anslås å utgjøre en skatteutgift på 1,5 mrd. kroner i 2007.
 - *Aksjerabatten* i formuesskatten innebærer at aksjer, grunnfondsbevis og andeler i verdipapirfond verdsettes til 85 pst. av markedsverdi eller av den skattemessige verdien av kapitalen i selskapet 1. januar 2007. Aksjerabatten innebærer en lempeligere skatlegging av slike formuesobjekter enn av f.eks. bankinnskudd. Markedsverdien av aksjer, grunnfondsbevis og verdipapirfondsandeler er anslått med utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås selvangivelsesstatistikk for 2005, informasjon om andel aksjer eid av norske privatpersoner og utviklingen i markedsverdien på Oslo Børs. Gjennomsnittlig formuesskattesats er antatt å være 0,9 pst. Skatteutgiften knyttet til aksjerabatten anslås til 700 mill. kroner i 2007.
 - *80-prosentregelen i formuesskatten* innebærer at formuesskatten blir nedsatt i tilfeller der summen av formuesskatt og skatt på alminnelig inntekt overstiger 80 pst. av alminnelig inntekt før særfradrag for alder mv. Denne ordningen anslås å utgjøre en skatteutgift på 200 mill. kroner i 2007.
- Ikke-tallfestede skatteutgifter og skattesanksjoner*
- Det finnes en rekke andre, ikke-tallfestede skatteutgifter knyttet til beskatningen av lønn, arbeidsgiveravgift og bedrifts- og kapitalbeskatningen, blant annet følgende:
- I utgangspunktet er alle fordeler vunnet ved arbeid skattepliktig, uavhengig av om de mottas som lønn eller i form av *naturallytelser* mv. Det er imidlertid en rekke unntak eller begrensninger i den generelle skatteplikten. I prinsippet må dette anses som en skatteutgift fordi personer som mottar deler av arbeidsgodtgjørelsen i form av naturallytelser, betaler mindre i skatt på sin arbeidsgodtgjørelse enn personer som mot-

tar all godtgjørelse i form av lønn. Et eksempel er arbeidsgivers finansiering av *ansattes kjøp av aksjer i egen bedrift* til underkurs (skattefritt inntil 1 500 kroner). Videre kan en få et rentefritt lån av arbeidsgiver på inntil 60 pst. av grunnbeløpet (G) i folketrygden som ikke er skattepliktig dersom lånet betales ned i løpet av ett år. I andre tilfeller kan det være mer usikkert i hvilken grad det er en skatteutgift knyttet til naturalytelsen. Eksempelvis regnes det ikke som skattepliktig fordel at arbeidsgiver betaler *abonnement på avis og tidsskrifter* innenfor visse grenser, forutsatt at arbeidstakeren har behov for dette i forbindelse med jobb. Tilsvarende kan arbeidsgiver dekke kostnader til etter- og videreutdanning for sine ansatte uten at dette er skattepliktig for arbeidstakeren, selv om også arbeidstakeren har en fordel av et slikt kurs. Det kan også diskuteres om skattefritak på velferdsgoder som *personalrabatter, subsidi-*

ert kantine, tilgang på bedriftshytte mv. skal regnes som skatteutgifter eller ikke.

- *Skattefrie institusjoner* er organisasjoner, foreninger, stiftelser mv. som ikke har erverv som mål. Eksempelvis er frivillige organisasjoner fritatt for skatt på medlemskontingent og innsamlede midler. Dette skattefritaket regnes ikke som en skatteutgift. Slike institusjoner er skattepliktige for eventuell økonomisk virksomhet de måtte drive, men kun dersom den skattepliktige omsetningen er over 70 000 kroner pr. år. For veldedige organisasjoner er grensen 140 000 kroner pr. år. Bunnbeløpet er innført av forenklingshensyn, men kan i prinsippet regnes som en særskilt fordel sammenliknet med virksomheter som er skattepliktige uavhengig av omsetningens størrelse.
- Etter gjeldende regler kan skatten settes ned for *personer med arbeidsopphold i utlandet* som overstiger ett år – ettårsregelen. En skattyter

Tabell 4.7 Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til bedrifts- og kapitalbeskatningen. Mill. kroner. 2007

Skattefradrag for forskning og utvikling	900
BSU-ordningen	410
Fradrag for premie til pensjonsordning i arbeidsforhold mv. ^{2,3}	16 000
Tjenestepensjon, premiefond ¹	340
Trygdeavgift jordbruk, skogbruk og fiske ⁴	260
Særfradrag for sjømenn og fiskere	570
Særskilt fradrag i næringsinntekt for landbruket	830
Særskilt fradrag for reindrift	7
Særskilt fradrag for skiferdrivere	3
Særskilte skatteregler for skogbruket ⁵	105
Formuesskatt på skog	100
Særskilte skatteregler for rederier ⁶	1 900
Avskrivningssats på maskiner	675
Avskrivningssats på fiskefartøy og innenriks skipsfart ³	65
Inntektsbeskatning av egen bolig og fritidseiendom	49 700
Formuesskatt på egen bolig og fritidseiendom	23 100
Skattefritak ved utleie av egen bolig	1 500
Formuesskatten: 15 pst. aksjerabatt for aksjer, grunnfondsbevis og verdipapirfondsandeler ..	700
Formuesskatten: 80-prosentregelen	200

¹ Skatteutgiftene er basert på tall for 2005 og 2006.

² Skatteutgiften er basert på tall for 2006.

³ Skatteutgiften er regnet som en nåverdi.

⁴ Anslaget overvurderer den faktiske skatteutgiften. Dette skyldes at det beregningsteknisk ikke har vært mulig å ta hensyn til at differansen mellom høy og middels trygdeavgiftssats for fiskere finansieres gjennom produktavgiften (som også skal dekke andre formål).

⁵ Skatteutgiften inkluderer ikke lavere trygdeavgift for skogbruket.

⁶ Basert på gjennomsnittlig regnskapsmessig resultat for perioden 2003 til 2006.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

som oppfyller vilkårene, får nedsatt den delen av norsk skatt som svarer til den norske skatten på den utenlandske lønnsinntekten. Forutsatt at det ikke foreligger en skatteavtale som gir Norge eksklusiv beskatningsrett, har ettårsregelen betydning ved opphold i alle land. Differansen mellom det slike skattytere betaler i skatt i oppholdslandet og det de ellers ville ha betalt i Norge, kan ses på som skatteutgift.

- *Frivillige organisasjoner er fritatt for arbeidsgiveravgift* for ansatte som tjener inntil 30 000 kroner når organisasjonens samlede lønnsutgifter ikke overstiger 300 000 kroner.
- Det skal under visse vilkår ikke betales *arbeidsgiveravgift for lønnet arbeid i privat hjem og fritidsbolig* dersom beløpet samlet sett ikke er høyere enn 30 000 kroner pr. år.
- Det skal ikke svares *arbeidsgiveravgift av godtgjørelse for privat pass av barn* som er under 12 år, eller som har særskilte omsorgsbehov, selv om beløpet overskrider 30 000 kroner pr. år.
- Hovedregelen er at det skal beregnes *arveavgift* på all mottatt arv og visse gaver. Arveavgiften beregnes med utgangspunkt i antatt salgsverdi av de avgiftspliktige driftsmidlene. Det er imidlertid enkelte unntak fra dette: Arveavgiftsgrunnlaget for jord- og skogbruks-eiendommer settes til skiftetaksten (når eiendommen overtas av åseteberettiget arving) eller til tre firedeler av antatt salgsverdi. *Ikke-børsnoterte aksjer og andeler* i ansvarlige selskaper og komandittselskaper verdsettes til 30 pst. av skattemessig formuesverdi. Det gis også et fradrag i arveavgiften for betalt dokumentavgift ved overdragelse av fast nærings-eiendom i forbindelse med generasjonsskifte. Disse ordningene utgjør en skatteutgift.

4.4.4 Skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til avgiftsreglene

Merverdiavgiftssystemet

Merverdiavgiften er en fiskal avgift på forbruk. Avgiften ble innført i 1970 og omfattet ved innføringen alle varer og enkelte utvalgte tjenester. Ved merverdiavgiftsreformen fra 1. juli 2001 ble det innført generell avgiftsplikt også på tjenester. Statens inntekter fra merverdiavgiften er for 2007 anslått til i overkant av 180 mrd. kroner.

Noen varer og tjenester er utenfor merverdiavgiftssystemet, enten fordi det er teknisk vanskelig å ilegge merverdiavgift, eller fordi virksomheten ikke driver omsetning i vanlig forstand, slik at virksomheten ville levert negative avgiftsoppgaver. Unntak for virksomheter som ville generere nega-

tive inntekter med avgiftsplikt, betraktes vanligvis ikke som skatteutgifter eller skattesanksjoner.

Følgende former for særregler i forhold til merverdiavgiftssystemet er de viktigste:

1. Utenfor merverdiavgiftssystemet
2. Lavere avgiftssats enn 25 pst.
3. Innenfor merverdiavgiftssystemet med nullsats

Utenfor merverdiavgiftssystemet

En lang rekke tjenester er utenfor avgiftssystemet, jf. tabell 4.8. Dette innebærer at det ikke er merverdiavgift på omsetningen av tjenestene. Virksomhetene får ikke fradrag for merverdiavgift på avgiftspliktige varer og tjenester som de kjøper til bruk i virksomheten. Tabellen viser skatteutgifter ved at enkelte tjenester er utenfor avgiftssystemet.

Lavere avgiftssats enn 25 pst.

Fra 1. juli 2001 ble avgiftssatsen på matvarer (og alkoholfrie drikkevarer) redusert til 12 pst. Satsen er senere endret, og fra 1. januar 2007 er den 14 pst. Det er beregnet at lavere avgiftssats på matvarer gir en skatteutgift på om lag 7,5 mrd. kroner på årsbasis. Fra 1. januar 2004 ble NRKs allmennkringkastingsvirksomhet innlemmet i merverdiavgiftssystemet og ilagt en merverdiavgiftssats på 6 pst. Satsen ble økt til 8 pst. fra 1. januar 2006. Den reduserte satsen gir en skatteutgift på om lag 425 mill. kroner for 2007.

Fra 1. mars 2004 ble persontransport innlemmet i merverdiavgiftssystemet med redusert sats på 6 pst. Satsen ble senere økt til 8 pst. fra 1. januar 2006. Den reduserte satsen gir i 2007 en skatteutgift på om lag 2,35 mrd. kroner sammenliknet med full sats på 25 pst.

Tabell 4.8 Anslag på skatteutgifter knyttet til at tjenester er utenfor merverdiavgiftssystemet. Mill. kroner. 2007

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

Kilde: Finansdepartementet.

Kinoforestillinger er innenfor merverdiavgiftssystemet og ilegges lav sats på 8 pst. Sammenliknet med full sats på 25 pst. gir dette en skatteutgift på 150 mill. kroner pr. år.

Fra 1. september 2006 ble overnatting innlemmet i merverdiavgiftssystemet med redusert sats på 8 pst. Den reduserte satsen gir en skatteutgift på om lag 900 mill. kroner for 2007.

Innenfor merverdiavgiftsgrunnlaget med nullsats

Nullsats innebærer at den merverdiavgiftspliktige har fradragsrett for merverdiavgift på varer og tjenester til bruk i virksomheten, uten at det legges merverdiavgift på varer/tjenester som omsettes. Tabell 4.9 viser skatteutgiften i 2007 knyttet til nullsats for merverdiavgiften.

Fiskale særavgifter

Tabell 4.10 gir en oversikt over skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til fiskale særavgifter i 2007. Fiskale avgifter som legges på driftsmidler i produksjonen, regnes som skattesanksjoner.

- *Alkohol- og tobakkavgiftene* blir regnet som fiskale avgifter, men de har også en helsemessig begrunnelse. Om bord på fly og ferger og på flyplasser det tillatt å selge avgiftsfri alkohol og tobakk. Dette salget regnes som en skatteutgift fordi (en del av) varene alternativt ville ha blitt kjøpt i Norge og gitt staten inntekter. Fritaket for teknisk sprit blir ikke regnet som en skatteutgift fordi slik sprit ikke er ment som nytelsesmiddel. Skatteutgiften knyttet til slag av avgiftsfri alkohol og tobakk anslås på usikkert grunnlag til om lag 2,5 mrd. kroner pr. år.
- *Grunnavgiften på engangsemballasje* for drikkevarer gir et årlig proveny på i underkant av 700 mill. kroner i 2007. Fritaket for melk, melkeprodukter, drikkevarer framstilt av kakao og sjokolade mv. betraktes som en skatteutgift.

Tabell 4.9 Anslag på skatteutgifter knyttet til nullsats for merverdiavgiften. Mill. kroner. 2007

Aviser	1 250
Tidsskrifter.....	110
Bøker	1 200
El-kraft mv. i Nord-Norge	605
El-biler	10

Kilde: Finansdepartementet.

Skatteutgiften anslås til om lag 540 mill. kroner i 2007.

- *Årsavgiften* er en fiskal avgift med differensierte satser: Den generelle satsen er i 2007 på 2915 kroner pr. år og betales for personbiler, varebiler, campingbiler, minibusser, kombi-erte biler, lastebiler, trekkbiler med tillatt totalvekt fra og med 3 500 kg og årsprøvekjenemerker for kjøretøy. For campingtilhengere med egenvekt over 350 kg betales 970 kroner pr. år, mens det for motorsykler betales 1 645 kroner pr. år. For traktorer, mopeder, veteran-kjøretøy mv. betales 370 kroner pr. år. Årsavgift på næringskjøretøy (lastebiler og trekkbiler) utgjør om lag 145 mill. kroner i 2007 og betraktes som en skattesanksjon. Redusert årsavgift for campingtilhengere og motorsykler utgjør en skatteutgift på om lag 260 mill. kroner i 2007.
- *Omregistreringsavgiften* er en fiskal avgift som kan betraktes som et alternativ til merverdiavgift ved omsetning av brukte kjøretøy. Avgiften er gradert etter type kjøretøy, samt alder og vekt på kjøretøyet. Skattesanksjonen knyttet til omregistreringsavgift på typiske næringskjøretøy, busser, lastebiler og varebiler utgjør om lag 300 mill. kroner i 2007.
- *Dokumentavgiften* utgjør 2,5 pst. av omsetningsverdien ved overdragelse av fast eiendom. Avgiften er fiskalt begrunnet. Avgiften omfatter alle typer eiendommer, bolig- og fritidseiendommer og næringsseiendommer. Det er også en del særregler/fritak for dokumentavgift, bl.a. ved arv og overdragelse av fast

Tabell 4.10 Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til fiskale særavgifter. Mill. kroner. 2007

Tax-free kvoter på alkohol og tobakk .	2 500
Grunnavgift på engangsemballasje . . .	540
Årsavgift for lastebiler og trekkbiler .	145
Redusert årsavgift for campingvogn, motorsykler, mv.	260
Omregistreringsavgift for busser, lastebiler og varebiler til bruk i næringsvirksomhet	-300
Dokumentavgift: Næringslivets innbetalinger	-700
Dokumentavgift: Reduksjon/ fritak for borettslagsleiligheter mv.	2 050

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

eiendom mellom ektefeller. Det er anslått at dette utgjør en skatteutgift på om lag 800 mill. kroner. Ikke avgiftsplikt ved overdragelse av borettslagsboliger utgjør en skatteutgift på om lag 1 250 mill. kroner. Skatteutgiften knyttet til dokumentavgift ved omsetning av næringsseidommer utgjør om lag 700 mill. kroner i 2007.

Miljø- og energirelaterte særavgifter

Tabell 4.11 gir en samlet framstilling av skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til miljø- og energirelaterte særavgifter.

- *CO₂-avgiften* er en miljøavgift, og satsen pr. utslippsenhet burde være lik for alle anvendelser. Det er imidlertid ulike satser for ulike produkter og anvendelser, og i tillegg er en del anvendelser fritatt for CO₂-avgiften. Avgiftssatsen for bensin er 80 øre pr. liter, mens normalsatsen på mineralolje er 54 øre pr. liter. Avgift på utslipp av CO₂ på sokkelen er den samme som for bensin. Det er en rekke fritak for *avgiften på mineralolje*, bl.a. for skip i utenriksfart, fiske i nære og fjerne farvann og utenriks luftfart. Dessuten betaler sildemel-, fiskemel- og treforedlingsindustrien en redusert sats på 27 øre pr. liter for mineralolje. Det er anslått at høyere avgift på bensin enn normalsatsen på mineralolje utgjør en skattesanksjon på om lag 650 mill. kroner, og at den høyere avgiften på utslipp av CO₂ fra petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen utgjør om lag 2 100 mill. kroner. Videre er det anslått at fritak eller redusert sats i forhold til normalsatsen på mineralolje gir en skatteutgift på om lag 185 mill. kroner. Utenriks sjøfart og luftfart, som ligger utenfor norsk avgiftsområde, og fiske og fangst i fjerne farvann er ikke regnet med.
- *Avgifter på bensin og diesel* kan i stor grad betraktes som veibruks- og miljøavgifter. Bensinavgiften er 4,17 kroner pr. liter (under 10 ppm svovel) mens autodieselavgiften er 3,02 kroner pr. liter (under 10 ppm svovel). Det er anslått at den lavere satsen på autodiesel enn på bensin gir en skatteutgift på om lag 3 400 mill. kroner pr. år. Det er enkelte andre fritak fra disse avgiftene, bl.a. for traktorer, anleggsmaskiner, motorsager, båter og snøscootere i veiløse strøk. Dette er hovedsakelig anvendelser utenfor veinettet.
- *Avgiften på sluttbehandling* av avfall skal prise miljøkostnadene ved sluttbehandling av avfall og stimulere til avfallsminimering. Avgiftssatsen på avfall levert til deponering er differensi-

- ert ut fra miljøstandarder på deponiet. Avgiftssatsene på avfall som leveres til forbrenningsanlegg er fastsatt på bakgrunn av anslag på miljøkostnader ved utslipp av de enkelte stoffer. Sluttbehandling av spesialavfall og restavfall fra utnyttelse av returfiber i treforedlingsindustrien er fritatt for avgift. Dette gir en anslått skatteutgift på 10 mill. kroner pr. år.
- Forbruksavgiften på elektrisk kraft er 10,23 øre pr. kWh i 2007 og pålegges elektrisk kraft som forbrukes i Norge. Det er fritak for forbruk i bestemte kraftintensive prosesser og veksthusnæringen. Industrien ellers blir ilagt en redusert sats på 0,45 øre pr. kWh. El-forbruk i administrasjonsbygg i industrien ilegges full el-avgift. Treforedlingsindustrien fritas helt for avgift ved deltakelse i energieffektiviseringsprogram. I praksis blir ikke forbruk i tiltakssonen (Finnmark og Nord-Troms) ilagt el-avgift. Fritaket for kraftintensive prosesser, veksthusnæringen og treforedlingsindustrien og den reduserte satsen for industrien er anslått å gi en skatteutgift på om lag 4,9 mrd. kroner i 2007. Fritaket for tiltakssonen utgjør om lag 175 mill. kroner i 2007.
- *Grunnavgiften på fyringsolje* ble innført i 2000 for å unngå at økningen av elektrisitetsavgiften medførte overgang til fyring med olje. Treforedlingsindustrien, sildemel- og fiskemelindustrien har fritak for grunnavgiften. Dette anslås

Tabell 4.11 Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til miljø- og energirelaterte særavgifter. Mill. kroner. 2007

Forbruksavgiften på elektrisk kraft: fritak for industri mv.	4 900
Forbruksavgiften på elektrisk kraft: fritak for Nord-Troms og Finnmark . .	175
Lavere avgift på autodiesel enn på bensin	3 400
Høy CO ₂ -avgift på bensin	-650
Høy CO ₂ -avgift på sokkelen ¹	-2 100
Fritak eller redusert CO ₂ -avgift på enkelte anvendelser	185
Sluttbehandlingsavgift av avfall: fritak for returfiber	10
Grunnavgift på fyringsolje: fritak for treforedlings- og sildemelindustrien . .	50

¹ Nettovirkningen på sokkelen, når en tar hensyn til at denne kan trekkes fra mot særskatten og at SDØE betaler deler av avgiften, er om lag 350 mill. kroner.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

å utgjøre en skatteutgift på om lag 50 mill. kroner pr. år.

Ikke-tallfestede skatteutgifter og skattesanksjoner

Følgende skatteutgifter er ikke tallfestet:

- Det er redusert *engangsavgift for varebiler og lette lastebiler*. Varebiler og lette lastebiler brukes både til næringsformål og private formål, og den lave avgiften skal i prinsippet regnes som skatteutgift dersom bilene kjøpes av privatpersoner, og som en skattesanksjon dersom de brukes til næringsformål. Departementet har imidlertid ikke grunnlag for å skille mellom kjøp til de to formålene. Det er også fritak for el-biler og hybridbiler, noe som må regnes som en skatteutgift. Varebiler betaler full årsavgift.
- *Avgift på båtmotorer* anses som en fiskal avgift, og følgelig er fritaket for fiskebåter ikke en skatteutgift. Fritaket for *el-motorer* er derimot en skatteutgift.

4.4.5 Skattefrie og skattefaviserte overføringsordninger

I dette avsnittet gis det en oversikt over skattetalet som ligger i at enkelte offentlige stønader er skattefrie. I referansesystemet antas alle trygdeytelser å være skattepliktige på linje med lønnsinntekter. Tabell 4.12 gir en oversikt over de skattefrie overføringsordningene.

Utgangspunktet for beregningen er at stønads-mottakerne i en situasjon med skatteplikt skal sitte igjen med det samme etter skatt som i en situasjon uten skatteplikt. Det forutsettes med andre ord at innføringen av skatteplikt ville ført til en tilsvarende økning i bruttonivået på ytelsene. For barnetrygden er eksempelvis barnetrygdsatsene økt så mye at nettoutgiftene til det offentlige og nettoytelsen til mottakerne er uendret selv om barnetrygden er gjort skattepliktig. Nivået på bruttoytelsen vil i dette tilfellet være avhengig av skatteposisjonen til den enkelte. Eksempelvis vil en skattyter som betaler toppskatt, motta et høyere nivå på bruttoytelsene enn en skattyter som ikke betaler toppskatt. Økningen i skatteinntektene samlet sett vil i dette tilfellet tilsvare økningen i trygdeutbetalingene. I tillegg vises anslag for den isolerte virkningen av å oppheve skattefordelene uten noen kompensasjon i form av økt bruttotrygd (kolonnen til venstre), dvs. provenytapet eller skatteutgiften knyttet til at disse ytelsene etter gjeldende regler er unntatt ordinær beskatning.

Beregningene er utført på Statistisk sentralbyrås skattemodell, LOTTE. Anslagene er usikre

både fordi modellen er basert på en utvalgsundersøkelse, og fordi det er usikkerhet knyttet til denne måten å anslå bruttooverføringer på.

Følgende skattefrie overføringsordninger finnes:

- *Barnetrygd* gis pr. barn uavhengig av foreldrenes inntekt. Det gis ekstra barnetrygd i Nord-Troms og Finnmark.
- *Kontantstøtte* gis for ett- og toåringer som ikke går i offentlig subsidiert barnehage. Den gis uavhengig av foreldrenes inntekt.
- *Økonomisk sosialhjelp* ytes av kommunene, og er ment å være en midlertidig ytelse som kan gis etter en individuell vurdering for å sikre at ingen står uten midler til å dekke kostnader til livsopphold. Ved utmåling av sosialhjelp tas det hensyn til andre inntekter mottakeren har fra arbeid, andre offentlige overføringer mv., slik at sosialhjelpen skal dekke forskjellen mellom mottakerens andre inntekter og nødvendige utgifter til livsopphold.
- *Bostøtte* kan gis inntil en øvre beløpsgrense til visse barnefamilier og pensjonister. Formålet er å gi disse bedre mulighet til å skaffe seg en nøktern, men god, bolig. Ordningen er behovsprøvd mot inntekt.
- Kvinner som føder barn, men som ikke har rett til fødselspenger, får en *engangsstønad ved fødsel* for hvert barn. I motsetning til fødselspenger er engangsstønaden en skattefri ytelse.
- *Grunnstønad* skal gi økonomisk kompensasjon for nødvendige ekstrautgifter til tekniske hjelpemidler, transport mv. som følge av varig sykdom, skade eller lyte.
- *Hjelpstønad* skal gi økonomisk kompensasjon for nødvendige ekstrautgifter til særskilt tilsyn og pleie som følge av varig sykdom, skade eller lyte.
- Det kan gis *stønad til barnetilsyn* til enslig mor eller far som er arbeidssøkende, har arbeid utenfor hjemmet, eller er under utdanning, og til gjenlevende ektefelle/skilt person. Ordningen er behovsprøvd mot inntekt, og gjelder inntil yngste barn har fullført fjerde skoleår. Det gis inntil 70 pst. kompensasjon for faktiske utgifter inntil en øvre beløpsgrense.
- Det finnes i tillegg enkelte andre skattefrie ytelser fra folketrygden, men der det ikke er mulig å anslå fordelene ved hjelp av skattemodellen LOTTE. Det gjelder bl.a. engangsstønad ved adopsjon, visse former for attføringsstønad, utdanningsstønad til enslig mor eller far mv., gravferdsstønad og stønad ved visse helsetjenester.

Tabell 4.12 Anslag på skattefritaket knyttet til offentlige overføringer. Mill. kroner. 2007

	Økte skatteinntekter ved å innføre skatteplikt (som på lønnsinntekt), gitt uendret nivå på gjennomsnittlige bruttoytelser	Anslått økning i trygdeutgifter for uendret gjennomsnittlig nivå på nettoytelser
Barnetrygd	4 750	7 270
Kontantstøtte	780	1 150
Økonomisk sosialhjelp	1050	1460
Bostøtte	340	440
Engangsstønad ved fødsel	70	100
Grunnstønad	380	530
Hjelpestønad	195	230
Stønad til barnetilsyn	220	330
Særskilte skatteregler for pensjonister mv.	17 900	26 500
Engangsstønad ved adopsjon	–	–
Utdanningsstønad	–	–
Gravferdsstønad	–	–
Stønader for visse helsetjenester	–	–
Enkelte andre skattefrie ytelser	–	–

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Det gjelder også særskilte skatteregler for pensjonister mv. som fører til at pensjonister betaler lavere skatt enn lønnstakere med tilsvarende inntekt. Dette gjelder på alle inntektsnivåer, men forskjellen er relativt størst for personer med lave inntekter. De viktigste reglene er knyttet til lavere trygdeavgift på pensjonsinntekt (3 pst.), særfradrag for alder og uførhet (19 368 kroner), og til at pensjonister med lav eller midlere inntekt får redusert inntektsskatten etter en særskilt skattebegrensningsregel. Fordelen ved de særskilte skatte-

reglene for pensjonister i tabell 4.12 er anslått på tilsvarende måte som de skattefrie overføringene, ved at en i Statistisk sentralbyrås skattemodell, LOTTE, har «blåst opp» de aktuelle trygdeinntektene slik at nettoutgiftene til det offentlige er uendret selv om trygdeinntekter skattlegges etter de samme reglene som lønnsinntekter. Det innebærer at de som omfattes av disse særskilte reglene, i *gjennomsnitt* er igjen med det samme som etter gjeldende regler, selv om ytelsene skattlegges som lønn.

5 Forvaltningen av Statens pensjonsfond

5.1 Bakgrunn

Statens pensjonsfond ble opprettet i 2006 som en overbygning over det som tidligere var Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet. Formålet med Statens pensjonsfond er å understøtte statlig sparing for finansiering av folketrygdens pensjonsutgifter og å underbygge langsiktige hensyn ved anvendelse av statens petroleumsinntekter. For å sikre at petroleumsinntektene skal bidra til en stabil utvikling i norsk økonomi, skal inntektene fases inn i økonomien gradvis, samtidig som sparemidlene skal plasseres utenfor Norge. Ved at en stor del av petroleumsinntektene investeres i utlandet, bidrar Statens pensjonsfond – Utland til en kapitalutgang som motvirker utslag i kronekursen av en stor og varierende valutainngang fra petroleumssektoren.

Sparingen i pensjonsfondet skjer i form av generell fondsoppbygging. For å legge til rette for at veksten i fondet skal reflektere statens reelle fordringsoppbygging, er fondet fullt ut integrert med statsbudsjettet, jf. boks 5.1. Statens pensjonsfond har ikke eget styre eller egen administrasjon.

Finansdepartementet er i pensjonsfondsloven gitt i oppgave å forvalte fondet. Departementet fastsetter pensjonsfondets overordnede investeringsstrategi, prinsippene for etikk og eierskapsutøvelse og følger opp den operative forvaltningen. Norges Bank og Folketrygdfondet er gitt i oppdrag å forestå den operative forvaltningen av henholdsvis Statens pensjonsfond – Utland og Statens pensjonsfond – Norge.

Statens pensjonsfond er en finansiell investor med en lang investeringshorisont, slik at det er av mindre betydning at fondets avkastning varierer fra et år til et annet. Pensjonsfondet er plassert i verdipapirer utstedt av mange forskjellige stater og av selskaper i mange ulike land. Dette gir fondet en god risikospredning.

Regjeringen har som mål at Statens pensjonsfond skal være verdens best forvaltede fond, noe som krever at en sikter mot beste praksis i internasjonal kapitalforvaltning i arbeidet med fondet. Det er en del av vårt forvalteransvar å sørge for at fondet forvaltes med sikte på å oppnå høyest mulig avkastning innenfor moderat risiko. Slik kan også

framtidige generasjoner få mest mulig nytte av vår oppsparte kapital.

Dette forvalteransvaret innebærer også at vi som investor har medansvar for hvordan selskapene fondet er investert i opptrer. Derfor legger departementet vekt på at eierskapet i selskapene fondet er investert i utøves med sikte på å fremme god og ansvarlig opptreden som respekterer menneskerettigheter og miljø. Dette er også i tråd med fondets langsiktige finansielle interesser.

De etiske retningslinjene for Statens pensjonsfond – Utland skal evalueres innenfor denne stortingsperioden for å sikre at de virker etter intensjonen. Departementet tar sikte på å starte evalueringprosessen tidlig i 2008. Evalueringen vil bli lagt fram for Stortinget i løpet av vårsesjonen 2009.

Departementet legger vekt på at en utstrakt grad av åpenhet om forvaltningen av Statens pensjonsfond er med på å understøtte troverdigheten og tilliten til fondet og fondskonstruksjonen. Det redegjøres bl.a. til Stortinget gjennom en årlig melding i vårsesjonen om forvaltningen, jf. St.meld. nr. 24 (2006–2007). Resultatene i den operative forvaltningen rapporteres også jevnlig av Norges Bank og Folketrygdfondet.

5.2 Resultater i forvaltningen

5.2.1 Oversikt

Markedsverdien til Statens pensjonsfond var ved utgangen av juni 2007 på 2 057,1 mrd. kroner. Av dette utgjorde Statens pensjonsfond – Utland 94,3 pst. og Statens pensjonsfond Norge 5,7 pst. Fondets avkastning i første halvår målt i norske kroner var 5,5 mrd. kroner, som tilsvarer 0,35 pst. av samlet kapital under forvaltning. Den lave avkastningen kan i hovedsak tilskrives en styrket krone, som reduserer kroneverdien av utenlandsdelen, og svak avkastning i både norske og internasjonale obligasjonsmarkeder. Aksjemarkedene (målt i lokal valuta) hadde en sterk utvikling i første halvår.

Uroen som har preget finansmarkedene i 3. kvartal har redusert fondets avkastning, men nedgangen framstår ikke som dramatisk, jf. nærmere omtale i avsnitt 5.2.2 og 5.2.3. Perioder med mar-

kedsuro vil kunne gi store endringer i verdien av Statens pensjonsfond, men det følger av investeringsstrategien at man fra tid til annen nettopp vil oppleve perioder med svak avkastning på fondet. Motposten er en høyere forventet avkastning over tid fordi man får betalt for å ta risiko. Fondet er en finansiell investor med en lang investeringshorisont og en godt forankret investeringsstrategi, slik

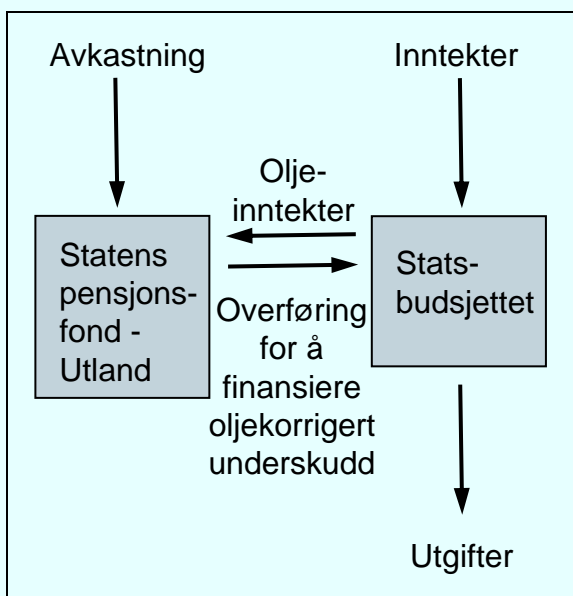
at det er av mindre betydning at fondets avkastning varierer fra et år til et annet.

5.2.2 Avkastningen av Statens pensjonsfond – Utland

Statens pensjonsfond – Utland hadde en markedsverdi på 1 939,5 mrd. kroner ved utgangen av første

Boks 5.1 Fondskonstruksjonen

Statens pensjonsfond består av Statens pensjonsfond – Utland og Statens pensjonsfond – Norge. Oppbyggingen av kapital i Statens pensjonsfond – Utland er for en vesentlig del omgjøring av olje- og gassressurser i Nordsjøen til finansielle fordringer på utlandet. De løpende innbetalingene fra petroleumsvirksomheten har således en annen karakter enn statens øvrige inntekter, ettersom de delvis har sitt motstykke i en reduksjon av statens petroleumsmidler. Samtidig varierer innbetalingene mye, bl.a. som følge av svingninger i oljeprisen.



Figur 5.1 Sammenhengen mellom Statens pensjonsfond – Utland og statsbudsjettet

Kilde: Finansdepartementet.

Figur 5.1 viser sammenhengen mellom Statens pensjonsfond – Utland og statsbudsjettet. Inntektene til Statens pensjonsfond – Utland er kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten, netto finanstransaksjoner knyttet til petroleumsvirksomheten og avkastningen av

fondets formue. Midlene i fondet kan bare anvendes til en beløpsmessig overføring til statsbudsjettet etter vedtak i Stortinget, hvor størrelsen på overføringen bestemmes av det oljekorrigerte budsjettunderskuddet. Avsetningen av fondsmidler inngår således i en helhetlig budsjettprosess og synliggjør statens bruk av petroleumsinntekter. Fondsoppbyggingen gjenspeiler dermed faktiske overskudd på statsbudsjettet.

Retningslinjene for budsjettpolitikken (handlingsregelen) innebærer at det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet over tid skal svare til forventet realavkastning av kapitalen i Statens pensjonsfond – Utland, anslått til 4 pst. av fondets verdi. Retningslinjene legger til rette for at bruken av petroleumsinntektene er forutsigbar og frikoblet fra de løpende inntektsstrømmene. På den måten skjerms statsbudsjettet og fastlandsøkonomien fra svingninger i oljeinntekter. Samtidig støtter handlingsregelen opp om at formuen bevares over tid, slik at den kan bidra til å opprettholde velferden også for kommende generasjoner. Mens kapitalen i fondet bare kan brukes én gang, kan realavkastningen finansiere et varig høyere nivå på statens utgifter. Det vises til avsnitt 3.1 for en nærmere omtale av sammenhengene mellom Statens pensjonsfond og statsbudsjettet.

Grunnkapitalen i Statens pensjonsfond – Norge stammer i hovedsak fra overskudd på trygderegnskapene etter innføringen av folketrygden i 1967 og fram til slutten av 1970-tallet. Avkastningen av midlene i Statens pensjonsfond – Norge overføres ikke til statskassen, men legges løpende til denne delen av fondet. Det er således ingen overføringer mellom statsbudsjettet og Statens pensjonsfond – Norge. Det er heller ingen overføringer av kapital mellom de to delene av Statens pensjonsfond.

halvår 2007. Av dette utgjorde aksjeporteføljen 819,5 mrd. kroner, som tilsvarer 42 pst. av samlet porteføljeværdi. Renteporteføljens markedsverdi var 1 120 mrd. kroner (58 pst.). Tilførselen av nye midler gjennom årets første seks måneder var 161,0 mrd. kroner. Fondets avkastning i samme periode er beregnet til 3,75 pst. målt i utenlandsk valuta når avkastningen i enkeltvalutaer vektet sammen i samsvar med fondets referanseportefølje. Målt i norske kroner var avkastningen i første halvår -0,24 pst. Forskjellen mellom de to avkastningstallene reflekterer at den norske kronen i perioden styrket seg i verdi i forhold til fondets valutakurv. Styrkingen av kronekursen bidrar til å redusere fondets verdi målt i norske kroner. Det er avkastningen i internasjonal valuta som er relevant når en skal måle utviklingen i fondets internasjonale kjøpekraft.

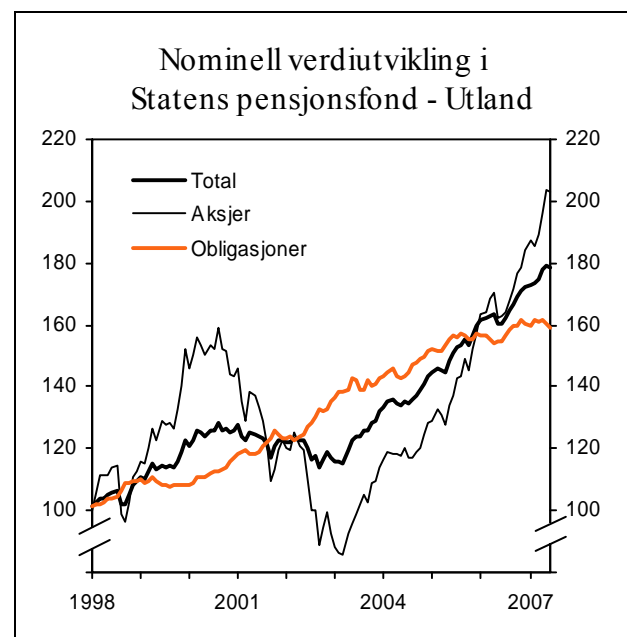
Norges Bank har beregnet gjennomsnittlig årlig realavkastning, dvs. avkastning etter fradrag for forvaltningskostnader og justert for prisstigning, til 4,3 pst. målt i utenlandsk valuta for perioden 1. januar 1998 til utgangen av 2. kvartal 2007. Den nominelle verdiutviklingen fra januar 1998 for fondet samlet og aksje- og renteporteføljene er illustrert i figur 5.2. Figuren viser indeksert akkumulert avkastning, men tar ikke hensyn til effekten av at tilførselene av ny kapital investeres i den aktiva-klassen som har hatt svakest prisutvikling.

Finansdepartementet har fastsatt referanseporteføljer for aksje- og renteinvesteringene i fondet, jf. omtale i St.meld. nr. 24 (2006–2007). I løpet av første halvår var avkastningen på aksjereferansen i overkant av 9 pst. målt i lokal valuta. I perioden fra utgangen av juni og fram til midten av september falt verdien av aksjereferansen som følge av uroen i de internasjonale aksjemarkedene med 3,7 pst., og akkumulert avkastning ble redusert til 5,3 pst. Avkastningen på rentereferansen i første halvår var om lag minus 0,6 pst. Fra utgangen av juni og fram til midten av september steg indeksen med 2,7 pst., og akkumulert avkastning gikk fra å være negativ etter de første seks månedene til å bli positiv i midten av september.

Kapitalen i Pensjonsfondet – Utland anslås i denne meldingen å vokse til 2 094 mrd. kroner ved utgangen av 2007. En har i dette anslaget lagt til grunn fondskapitalen ved utgangen av august, en årlig realavkastning i utenlandsk valuta på 4 pst. for resten av året, samt en utvikling i verdien av norske kroner i samsvar med terminvalutakursene. Netto overføring fra statskassen til Pensjonsfondet – Utland i løpet av 2007 er anslått til 296 mrd. kroner.

Avkastningen av Pensjonsfondet – Utland avhenger i stor grad av markedsutviklingen i den referanseporteføljen som Finansdepartementet har fastsatt. I forvaltningen av fondet har Norges Bank anledning til å avvike fra referanseporteføljen innenfor en risikoramme. Bidraget fra denne aktive forvaltningen måles ved at fondets verdiutvikling sammenliknes med utviklingen i referanseporteføljen. I første halvår 2007 var avkastningen av Pensjonsfondet – Utland 0,38 prosentpoeng høyere enn referanseporteføljens avkastning. Fra begynnelsen av 1998 og fram til utgangen av første halvår 2007 har den gjennomsnittlige årlige meravkastningen vært på 0,50 prosentpoeng. Samlet for hele perioden tilsvarer dette 36,2 mrd. kroner. Norges Bank har over tid oppnådd en høy meravkastning i forhold til referanseindeksen sammenlignet med andre fond og bankens uttalte mål.

Forvaltningsavtalen mellom Finansdepartementet og Norges Bank om Pensjonsfondet – Utland fastsetter prinsipper for den godtgjøringen Norges Bank skal motta for forvaltningen av Pensjonsfondet. Norges Banks godtgjøring skal i henhold til avtalen dekke de faktiske forvaltningskostnadene inntil en øvre grense som for 2007 er satt til 0,1 pst. av fondets gjennomsnittlige markedsverdi. Denne godtgjøringsrammen er bl.a. basert på informasjon om hva liknende type forvaltning koster i sammenliknbare pensjonsfond. Det kanadiske selskapet CEM Benchmarking Inc. utarbeider ana-



Figur 5.2 Nominell verdiutvikling i Statens pensjonsfond – Utlands delporteføljer målt i fondets valutakurv. Indeks ved utgangen av 1997 = 100

Kilde: Norges Bank.

lysene som ligger til grunn for kostnadssammenlikningene på oppdrag fra Finansdepartementet. Norges Bank godtgjøres i tillegg for den avkastningsavhengige delen av honoraret til eksterne forvaltere.

I første halvår 2007 utgjorde Norges Banks forvaltningskostnader, eksklusive avkastningsavhengige honorarer og regnet som årsrate, 0,08 pst. av Pensjonsfondets gjennomsnittlige markedsverdi. Forvaltningskostnader inklusive avkastningsavhengige honorarer var 0,09 pst. av fondets gjennomsnittlige markedsverdi.

For å kontrollere Norges Banks avkastningsberegninger og for å evaluere resultatene benytter Finansdepartementet konsulentselskapet Mercer Investment Consulting. Selskapet utarbeider månedlige rapporter og en årsrapport om avkastningen av Statens pensjonsfond – Utland. Årsrapportene fra Mercer er tilgjengelige på Finansdepartementets internettsider.

5.2.3 Avkastningen av Statens pensjonsfond – Norge

Folketrygdfondet forvaltet 117,6 mrd. kroner per 30. juni 2007. Markedsverdien av renteplasseringene var 45 mrd. kroner. Av dette var 40,6 mrd. kroner plassert i norske rentepapirer og 4,4 mrd. kroner i nordiske. I den norske renteporteføljen utgjorde stats- og statsgaranterte verdipapirer 28 pst. av samlede investeringer. De resterende midlene var plassert i obligasjoner med varierende grad av kredittrisiko. Markedsverdien av egenkapitalplasseringene i Statens pensjonsfond – Norge var ved utgangen av første halvår 73,9 mrd. kroner, hvorav den norske aksjeporteføljen utgjorde 63,4 mrd. kroner. Aksjeplasseringene tilsvarte 63 pst. av fondets samlede markedsverdi, mens obligasjonsandelen var på 37 pst. Investeringene i den nordiske delen av aksjeporteføljen og den nordiske delen av renteporteføljen er beregnet til henholdsvis 9 og 4 pst. av samlet fondsverdi.

Resultatet til Folketrygdfondet var på 10,7 mrd. kroner i første halvår 2007, som tilsvarer en avkastning på 10,0 pst. på fondets midler. Tilsvarende resultat for første halvår 2006 var 3,7 mrd. kroner, som utgjorde 2,0 pst. av fondets midler. Avkastningen på referanseporteføljen til fondet var 8,6 pst. i perioden fram til 30. juni 2007. Det betyr at den aktive forvaltningen har økt fondets avkastning med 1,4 prosentpoeng relativt til avkastningen på referanseporteføljen, som er et betydelig bedre halvårsresultat enn det fondet har oppnådd tidligere.

Fram til utgangen av første halvår 2007 var avkastningen av den norske aksjeporteføljen på i overkant av 18 pst. I samme periode var avkastningen på den norske aksjereferanseporteføljen 15,4 pst. Den nordiske aksjeporteføljen hadde en avkastning på 10,8 pst. i første halvår, mens avkastningen på referansen til denne porteføljen var 10,2 pst. Avkastningen i den norske og nordiske renteporteføljen var svakt negativ i samme periode. Den samlede meravkastningen til fondet på 1,4 prosentpoeng ble i hovedsak skapt av den aktive forvaltningen i særlig den norske aksjeporteføljen, men også bidraget fra aktiv forvaltning i den nordiske aksjeporteføljen var positivt.

Fra slutten av juni og fram til begynnelsen av september var avkastningen i det norske aksjemarkedet negativ. Den akkumulerte avkastningen i perioden fra januar til september har vært positiv, til tross for kursfallet i siste del av juli og første halvdel av august.

5.3 Investeringsstrategi

5.3.1 Innledning

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

Finansdepartementets valg av investeringsstrategi er avgjørende for pensjonsfondets forventede avkastning og risiko og representerer en avveining mellom dem. Pensjonsfondet skal være en finansiell investor, og ikke et redskap for strategisk eierskap i enkeltelskaper. Fondet har god risikospredning gjennom å være plassert i verdipapirer utstedt av mange forskjellige stater og av selskaper i mange ulike land. Det er ikke stilt krav om at kapitalen i pensjonsfondet til enhver tid skal svare til en bestemt andel av statens pensjonsforpliktelser i folketrygden. Dette gir pensjonsfondet en større evne til å tåle mer kortsiktige avkastningssvingninger enn mange andre fond.

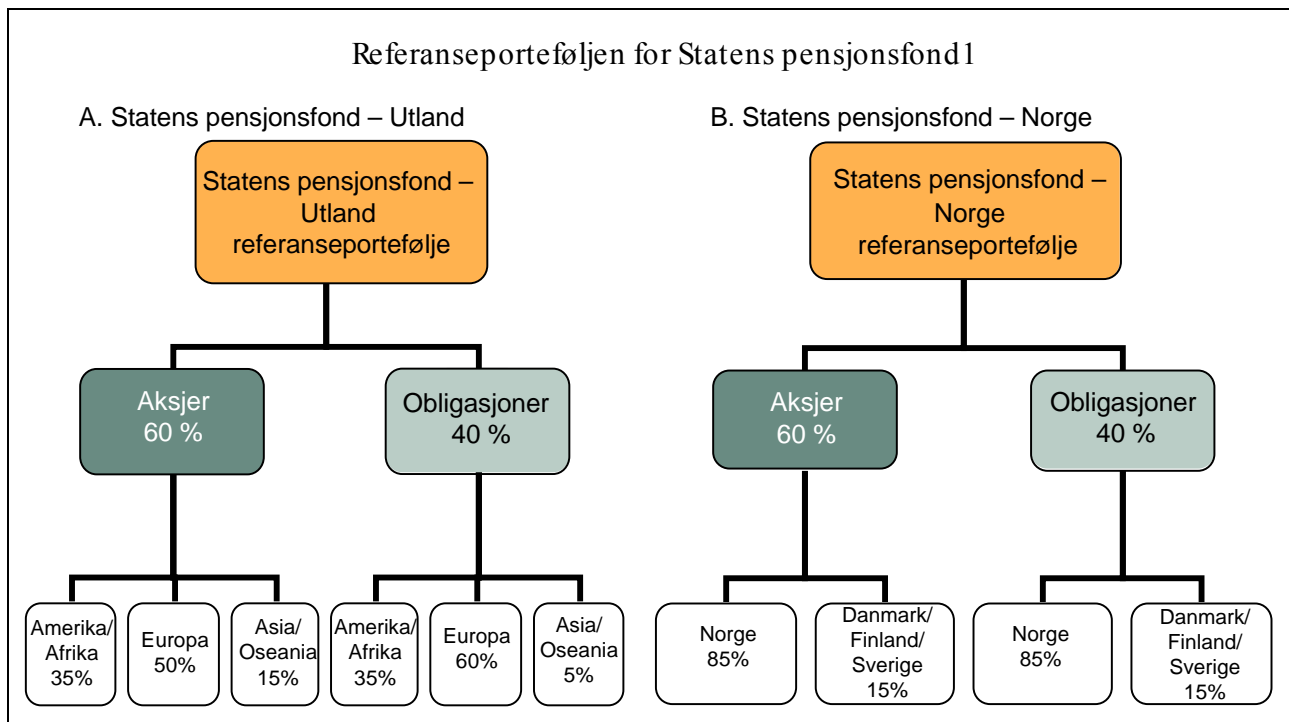
Det legges vekt på bred politisk enighet om investeringsstrategien til fondet, og høy grad av åpenhet om forvaltningen av midlene. Dette understøtter troverdigheten og tilliten til fondet.

Investeringsstrategien til Statens pensjonsfond er gitt av de overordnede plasseringsrammene og referanseporteføljene for henholdsvis Statens pensjonsfond – Utland og Statens pensjonsfond – Norge. Referanseporteføljene er bygget opp av aksje- og obligasjonsindekser fra ulike land, jf. figur 5.3. Indeksene inneholder representative utvalg av verdipapirer, og utviklingen i indeksene reflekterer i stor grad markedsutviklingen i landene. Avkastningen av Statens pensjonsfond vil i stor grad følge markedsutviklingen til de verdipapirene som inngår i referanseporteføljene.

Statens pensjonsfond er i hovedsak investert i børsnoterte aksjer og obligasjoner med høy kredittkvalitet. Aksjeinvesteringer representerer eierandeler i produksjon av varer og tjenester, og verdien av investeringene vil derfor bl.a. reflektere forventningene om bedriftenes framtidige overskudd. Obligasjonsinvesteringer gir utstederen et lån som skal tilbakebetales til obligasjonsinnehaveren sammen med en på forhånd fastsatt rente. Som det går fram av figur 5.3, er Statens pensjonsfond – Utland i sin helhet plassert i utlandet, og det er avkastningen i internasjonal valuta som er relevant når en skal måle utviklingen i fondets internasjonale kjøpekraft. Statens pensjonsfond – Norge er i

hovedsak investert innenlands, og avkastningen måles i norske kroner. Både Norges Bank og Folketrygdfondet søker å oppnå en høyere avkastning enn det som følger av referanseporteføljene for henholdsvis Statens pensjonsfond – Utland og Statens pensjonsfond – Norge innenfor gitte risikorammer.

Finansdepartementet har fastsatt et investeringsunivers for Statens pensjonsfond som favner bredere enn referanseporteføljene. Samtidig er det fastsatt en ramme for hvor mye forvalterne kan avvike fra sin referanseportefølje. Ved å foreta investeringer i verdipapirer som ikke omfattes av referanseporteføljen, trekker Norges Bank og Folketrygdfondet på rammen for avvik fra referanseporteføljen for å oppnå en meravkastning. Den risikoen som tas i den aktive forvaltningen har i liten grad økt fondets risiko ut over det som følger av referanseporteføljene til de to delene av Statens pensjonsfond. Analyser referert i St.meld. nr. 24 (2006–2007) viste at rundt 99 pst. av svingningene i Statens pensjonsfond – Utlands avkastning kunne tilskrives valget av referanseportefølje. For Statens pensjonsfond – Norge forklarte variasjonene i referanseporteføljens avkastning om lag 93 pst. av variasjonene i fondets avkastning.



Figur 5.3 Strategisk referanseportefølje for Statens pensjonsfond

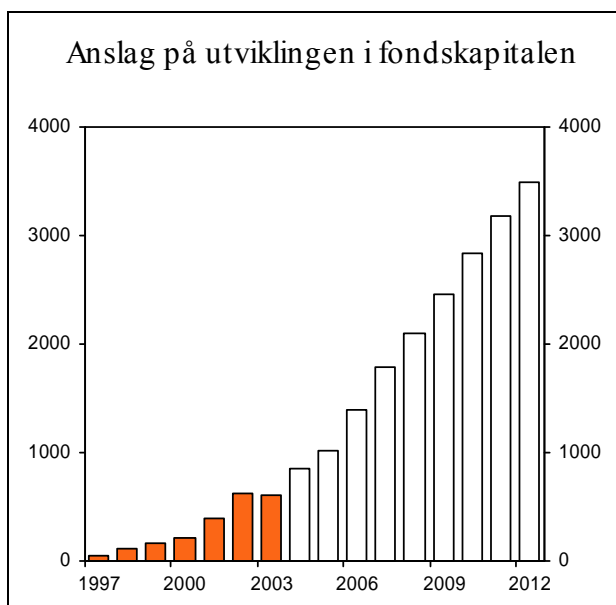
¹ Finansdepartementet har fastsatt referanseporteføljen for Statens pensjonsfond – Utland. Aksjeandelen er vedtatt økt til 60 pst., og er nå under opptrapping til dette nivået. Fra 1.1.2008 legges det opp til at plasseringsrammene for Statens pensjonsfond – Norge også vil være fastsatt av Finansdepartementet i form av en referanseportefølje med ramme for tillatte avvik.

Finansdepartementet foretar jevnlig gjennomgang av Pensjonsfondets investeringsstrategi. I de regelmessige gjennomgangene vurderes ev. ny informasjon opp mot tidligere beslutningsgrunnlag, og det legges særlig vekt på å vurdere de valg som har vesentlig betydning for forventet avkastning og risiko. Arbeidet baseres bl.a. på forventninger om avkastning og risiko på lang sikt. I arbeidet med den langsiktige, overordnede investeringsstrategien til Statens pensjonsfond – Utland benytter Finansdepartementet seg av råd fra bl.a. Norges Bank og Finansdepartementets strategiråd. Ressursinnsatsen i Finansdepartementets arbeid med Statens pensjonsfond er styrket de siste årene. Det er opprettet en egen avdeling for formuesforvaltning som er ansvarlig for arbeidet med fondets rammeverk, den langsiktige investeringsstrategien og oppfølgingen av Norges Bank og Folketrygdfondet.

5.3.2 Investeringer i fast eiendom i Statens pensjonsfond – Utland

5.3.2.1 Innledning

Statens pensjonsfond – Utland har vokst raskt siden fondet første gang ble tilført midler i 1996, jf. figur 5.4. I løpet av de siste ti årene har fondet blitt et av verdens største fond. Basert på framskrivninger i kapittel 3 er det anslått at markedsverdien vil nesten dobles fram til inngangen til 2012, til om lag



Figur 5.4 Anslag på utviklingen i fondskapitalen i Statens pensjonsfond – Utland fram mot 2012. Mrd. kroner

Kilde: Finansdepartementet.

3 500 mrd. kroner. Fondskapitalen har blitt vesentlig større enn det en så for seg i årene etter at de første fondsavsetningene ble gjort.

Det har vært en gradvis utvikling av investeringsstrategien til Statens pensjonsfond – Utland. Ved opprettelsen ble fondet forvaltet på samme måte som Norges Banks valutaeserver, og det ble kun plassert i statsgaranterte renteinstrumenter. Fondet har vært investert i aksjer fra 1998. I 2000 ble framvoksende markeder inkludert i referanseporteføljen for aksjer. Referanseporteføljen for renter ble utvidet i 2002 med ikke-statsgaranterte obligasjoner (dvs. kredittobligasjoner og obligasjoner med pantessikkerhet i fast eiendom). I 2004 ble det etablert nye etiske retningslinjer for Statens pensjonsfond – Utland. I 2006 ble investeringsuniverset ytterligere utvidet, bl.a. ved at særskilte grenser knyttet til kredittrisiko for obligasjoner ble fjernet. Det ble videre gitt generell adgang til å bruke instrumenter som henger naturlig sammen med tillatte aktiva, herunder råvarederivater og fondsandeler. Etter Stortingets behandling av St.meld. nr. 24 (2006–2007) er det lagt opp til en gradvis økning av fondets aksjeandel til 60 pst., og til å inkludere segmentet for små børsnoterte selskaper i referanseporteføljen for aksjer.

Ved gradvis å utvikle investeringsstrategien og tillate mer avansert bruk av instrumenter i forvaltningen er det de siste ti årene høstet verdifulle erfaringer med investeringer i børsnoterte og hyppig omsatte verdipapirer. Departementet skrev i St.meld. nr. 24 (2006–2007) at en også arbeider med å vurdere om en andel av fondet bør investeres i fast eiendom. En slik beslutning må ses i sammenheng med en utvikling der en vurderer mindre likvide investeringer. Ut fra den lange tidshorisonen for investeringene i Statens pensjonsfond synes fondet godt posisjonert for slike investeringer.

Fast eiendom er en egen aktivaklasse på samme måte som aksjer og obligasjoner. Investeringer i fast eiendom gir eierinteresser i tomt, bygninger eller deler av bygninger. En rekke type bygninger, som for eksempel kontorbygg, kjøpesentre, industribygg og boligkomplekser, inngår i aktivaklassen.

Det er to måter å investere i eiendom på. *Direkte investeringer* innebærer at investor kjøper eiendom uten mellomledd, mens *indirekte investeringer* innebærer at investor kjøper en andel i et fond eller aksjer i eiendomsselskap som igjen investerer direkte i (eller har investert direkte i) et sett av eiendommer. En indirekte investering kan også være andre typer kollektive instrumenter.

Fondsandeler og eiendomsselskapsaksjer er enten notert på børs eller ikke. Statens pensjonsfond – Utland inneholder allerede børsnoterte fondsandeler og børsnoterte aksjer i eiendomsselskaper. Etter at segmentet for små selskaper er inkludert, utgjør noterte eiendomsinvesteringer om lag 2½ pst. av markedsverdien av referanseporteføljen for aksjer. Dette tilsvarer om lag 1½ pst. av referanseporteføljen for Statens pensjonsfond – Utland. I tillegg inneholder referanseporteføljen for obligasjoner rentepapirer utstedt mot sikkerhet i forretningseiendommer. Spørsmålet som nå vurderes, er om eiendom også skal etableres som en egen aktivaklasse i fondet. Gjennomgangen av andre store fonds investeringsstrategi viser at slike investeringer er vanlig, jf. boks 5.2.

Avkastningen av fast eiendom består av to komponenter: løpende leieinntekter og verdiendring på eiendommen. Dette er en parallell til det som gjelder for aksjer og obligasjoner. Avkastningen av obligasjoner består av løpende renteinntekter og kursendring, mens avkastningen av aksjer kan splittes i utbytte og kursendring.

Dårligere datakvalitet og begrenset tilgang på indekser med lang historikk gjør det mer krevende å måle avkastning og risiko i eiendomsmarkedet enn i aksje- og obligasjonsmarkedet.

Historiske data viser at avkastning av eiendomsinvesteringer har vært noe høyere enn for obligasjoner, men lavere enn for aksjer. I økonomisk litteratur argumenteres det for at forventet avkastning av lite likvide investeringer, dvs. investeringer det er dyrt og vanskelig å omsette, inneholder en likviditetspremie. Dette synet begrunnes med at investorene i gjennomsnitt foretrekker likvide investeringer fordi illikvide investeringene binder opp midler og følgelig reduserer investorenes fleksibilitet. Denne ulempen kompenseres med høyere forventet avkastning. Historiske erfaringer gir en viss støtte for at avkastningen på eiendomsinvesteringer inneholder en likviditetspremie.

Verdipapirer prises slik at forventet avkastning inneholder en kompensasjon for risikoen knyttet til investeringen. Risiko som investorer kan kvitte seg med ved å spre investeringene over et stort antall verdipapirer, prises imidlertid ikke. Noe forenklet kan en si at kun de faktorene som representerer grunnleggende økonomisk usikkerhet og som påvirker variasjonen i investorenes nåværende og framtidige konsummuligheter, gir opphav til risikopremier. Analyser av historisk avkastning indikerer at avkastningen på fast eiendom både drives av de samme risikofaktorene som påvirker avkastningen på aksjer og obligasjoner,

og at det i tillegg eksisterer en egen eiendomsfaktor. Ved å investere i fast eiendom kan fondet i så fall oppnå eksponering mot en separat priset risikofaktor, som alt annet like øker forventet avkastning på eiendomsinvesteringer i forhold til om det ikke finnes en slik faktor.

Analyser av historisk avkastning i eiendomsmarkedet er i hovedsak basert på brutto avkastningstall, dvs. avkastning før fratrukk for kostnader knyttet til forvaltning av en eiendomsportefølje. Slike kostnader er høyere for forvaltning av fast eiendom enn for aksjer og obligasjoner. Merkostnaden knyttet til eiendomsinvesteringer vurderes likevel som mindre enn de positive effektene slike investeringer forventes å ha for et fonds samlede avkastning og risiko.

Historiske data viser at også risikoen knyttet til eiendomsinvesteringer ligger mellom risikonivået for aksje- og obligasjonsinvesteringer. Risikonivået vil variere, avhengig av bl.a. hvorvidt eiendommene er belånt. Det vesentlige ved en vurdering av hvordan eiendomsinvesteringer vil påvirke samlet risiko i et fond som Statens pensjonsfond, er likevel hvordan slike investeringer kan påvirke fondets samlede risiko. Det avhenger ikke bare av risikoen knyttet til eiendomsinvesteringer, men også av om avkastningen utvikler seg i takt med avkastningen av aksjer og obligasjoner. Med en lav samvariasjon mellom eiendom og aksjer og obligasjoner kan porteføljens samlede risiko reduseres, for et gitt nivå på porteføljens forventede avkastning, ved å inkludere eiendom.

Analyser av tilgjengelige avkastningsserier for de tre aktivaklassene viser at avkastningen av eiendomsinvesteringer på den ene side og aksje- og obligasjonsinvesteringer på den annen, bare i begrenset grad har beveget seg i takt. Denne lave samvariasjonen innebærer at risikoen til en portefølje bestående av aksjer, obligasjoner og eiendom forventes å være lavere enn en portefølje av aksjer og obligasjoner, for et gitt nivå på forventet avkastning.

Sett over perioder på flere tiår kan analysen av virkningen på risiko være en annen. En har ikke godt nok datamateriale til å fastslå hvordan avkastningen av eiendoms- og aksjeinvesteringer vil samvarierte over perioder på veldig mange år, men det er rimelig at samvariasjonen tiltar når avkastningen måles over lange horisonter. En årsak til det er at avkastningen målt over mange år i både aksjer og eiendom trolig vil være mer avhengig av den generelle økonomiske utviklingen enn på kort sikt. Selv med økt samvariasjon vil en egen allokering til eiendom fortsatt være med på å spre risikoen over lengre tidsperioder. Eiendomsinvesteringer er

Boks 5.2 Eiendomsinvesteringer i andre fond

Statens pensjonsfond – Utland har ikke en separat allokering til eiendom. En sammenlikning med andre fond viser at en slik allokering er vanlig i andre fond. CEM Benchmarking¹ har utarbeidet en sammenligningsgruppe av fond for Statens pensjonsfond – Utland. Sammenlikningsgruppen består av verdens 19 største pensjonsfond. I tabell 5.1 gis en oversikt over allokeringen til eiendom, blant annet i disse fondene. I gjennomsnitt hadde fondene investert 7 pst. i eiendom ved utløpet av 2005, hvorav 4 pst. var i unoterte eiendomsinvesteringer.

Tabell 5.1 viser også at gjennomsnittlig eiendomsandel varierer mellom land. Selv mellom USA, Nederland, og Storbritannia, som har hatt mange store pensjonsfond over en lengre periode, er forskjellene store. Forskjellene kan skyldes flere forhold, som historie, konkurranse mellom pensjonsfond, forskjeller mellom struktur og størrelse på hvert lands eiendomsmarked, samt aktuar- og regnskapsstandarder². Aktivaallokeringen i de amerikanske universitetsfondene («endowments») skiller seg fra pensjonsfondene ved at de har lav obligasjonsandel og store investeringer i «private equity» og ulike alternative investeringer. Som en ser av tabellen, er imidlertid ikke universitetsfondenes allokering til eiendom særlig forskjellig fra de amerikanske pensjonsfondene.

Tabell 5.1 Eiendomsallokering i pensjons- og universitetsfond

Fond	Antall fond	Gj.snittlig størrelse (mrd kr)	Andel av porteføljen (pst.)	
			Eiendom	Obligasjoner
CEMs gruppe av fond ¹	19	612	7	30
Statlige pensjonsplaner (USA) ²	125	85	5	28
Engelske pensjonsfond ³	240	23	7	15
Nederlandske pensjonsfond	65	52	13	44
Universitetsfond (USA) ⁴	56	23	4	14

¹ Analyseelskapet CEM Benchmarking Inc (2007). *Defined Benefit Investment Cost Effectiveness Analysis for 2006*. Faktiske investeringer. Noterte eiendomsaksjer er i denne rapporten begrenset til REITs, som utgjør en allokering på 3 pst.

² Wilshire Research. (2007), «Wilshire Report on State Retirement Systems: Funding Levels and Asset Allocation». Tallene er for 2006.

³ WM Performance Services (2006). Data utarbeidet for Finansdepartementet.

⁴ TIAA-CREF Institute (2006), Trends and issues, 2005 NACUBO Endowment study: Highlights and trends. Tallene er for fond større enn 1 mrd. USD. 25 pst. av eiendomsinvesteringene er i noterte instrumenter.

Kilde: Finansdepartementet.

Mange store pensjons- og reservefond foretar både indirekte og direkte investeringer. Analyser av organiseringen i andre fond viser at det har vært en trend bort fra direkte investeringer med arbeidsintensiv intern forvaltning, og over mot ulike former for indirekte investeringer, som børsnoterte aksjer, eiendomsfond og felles kontrollert virksomhet («joint ventures»).

Ulike former for indirekte investeringer og muligheten til å sette ut forvaltningsoppgaver til underleverandører har gjort at de fleste store pensjonsfondene i dag har relativt få egne ansatte som forvalter eiendomsporteføljen. ABP har for eksempel om lag 30 ansatte. Et annet stort nederlandsk pensjonsfond, PGGM, har om lag 10 ansatte som forvalter eiendomsporteføljen. Begge disse fondene har 11 pst. av porteføljen investert i eiendom.

¹ Finansdepartementet har i flere år fått CEM Benchmarking til å sammenligne forvaltningen av SPU med andre store fond.

² Mark Griffin (1998), A Global Perspective on Pension Fund Asset Allocation, *Financial Analyst Journal*.

dessuten investeringer i realaktiva. Det gjelder også aksjeinvesteringer, men ikke investeringer i nominelle obligasjoner. I dette ligger at investeringer i aksjer gir eksponering mot produksjonsmidler som bygninger og maskiner etc., som igjen bidrar til å generere framtidige inntekter. Investeringer i eiendom gir framtidige leieinntekter.

Avkastningen av realinvesteringer er på lang sikt mindre følsom for uventede endringer i inflasjon. Aksjeselskaper vil over tid som regel kunne øke prisene på produkter og tjenester etter som produksjonskostnadene øker. Tilsvarende vil leieinntekter fra eiendommer reguleres i tråd med den generelle pris- og kostnadsutviklingen i samfunnet. Investeringer i nominelle obligasjoner derimot, gir en realavkastning som i sterk grad påvirkes av endrede inflasjonsforventninger. Normalt justeres verken rentebetalingene på obligasjoner eller hovedstolen som følge av en uventet økning i inflasjonen. Følgelig reduseres verdien på obligasjoner betydelig i perioder der inflasjonen blir høyere enn ventet. Investeringer i fast eiendom framfor nominelle obligasjoner kan derfor bidra til å beskytte en porteføljes langsiktige kjøpekraft.

5.3.2.2 *Tilrådingene fra Norges Bank og Strategirådet*

Norges Bank foreslår i brev av 20. oktober 2006 bl.a. et langsiktig strategisk mål om å investere opptil 10 pst. av fondets midler i fast eiendom og infrastruktur. Brevet ble offentliggjort som vedlegg til St.meld. nr. 24 (2006–2007) og er tilgjengelig på www.finansdepartementet.no/spf. Banken begrunner anbefalingen med at eiendomsinvesteringer tilbyr attraktive diversifiseringsgevinster og en forventet likviditetspremie. Det gis uttrykk for at rammen på 10 pst. er et langsiktig strategisk mål, og det anbefales å fase inn eiendom gradvis over en tidsperiode på flere år.

Finansdepartementets råd for investeringsstrategi (Strategirådet) drøfter eiendomsinvesteringer i brev datert 18. juni 2007. Brevet følger som vedlegg til denne meldingen. Strategirådets arbeid bygger bl.a. på Norges Banks analyser og en rapport utarbeidet for Strategirådet av to professorer med ekspertise innenfor forvaltning av fast eiendom. Rapporten, som er tilgjengelig på www.finansdepartementet.no/spf, inneholder en sammenfatning av tilgjengelige forskningsresultater om eiendomsinvesteringer.

Strategirådet gir uttrykk for at det først og fremst er de langsiktige avkastnings- og risikoenegenskapene ved eiendom, og særlig ønsket om å

investere mer av fondet i realaktiva, som taler for å investere i eiendom framfor obligasjoner.

I konklusjonen skriver Strategirådet:

«Etter rådets syn tilsier formålet med investeringene i fondet at en betydelig del av kapitalen investeres i aksjer og andre realaktiva som eiendom, fordi slike investeringer beskytter fondets langsiktige kjøpekraft. Tilgjengelige forskningsresultater for eiendomsmarkedet gir støtte til en slik konklusjon. Samtidig må det legges vekt på risikoreduksjon gjennom å spre investeringene på flere typer aktiva. I denne sammenheng peker eiendom seg ut ved at det er den største aktivaklassen der fondet i dag ikke har en separat allokering. Det er samtidig en aktivaklasse vi finner i de fleste sammenlignbare fond.

...

På grunnlag av en vurdering av avkastnings- og risikoegenskapene til eiendomsinvesteringer på kort og lang sikt tilrår Strategirådet å inkludere denne aktivaklassen i fondet. Eiendomsinvesteringene bør motsvares av en tilsvarende reduksjon i fondets obligasjonsandel. En porteføljeandel av eiendom i området 5–10 prosent vil være forenelig med hva som er vanlig i andre store fond. Hensynet til fondets størrelse og forventede vekst kan tale for at en i første omgang sikter mot en allokering på 5 prosent. Når dette målet er nådd, kan man vurdere om det bør settes et nytt og høyere langsiktig mål.»

Rådet peker avslutningsvis på behovet for å utrede bl.a. hvordan forvaltningen skal organiseres, og hvilke rammer og retningslinjer som skal gis for styring og oppfølging fra departementets side.

5.3.2.3 *Forvaltningen av en eiendomsportefølje*

Allerede i Nasjonalbudsjettet 2004 pekte departementet på at investeringer i fast eiendom ville være forbundet med større operasjonelle utfordringer. I St.meld. nr. 24 (2006–2007) skrev departementet at en ville vurdere investeringer i mindre likvide aktiva, og at en i første rekke ville vurdere fast eiendom. Departementet pekte også da på de styringsmessige utfordringene en slik strategi vil medføre. Departementet skrev:

«Før en kan ta stilling til om eiendom og infrastruktur bør inkluderes i fondet er det i tillegg til de investeringsfaglige vurderingene også nødvendig å belyse de styringsmessige utfordringene bedre. Uavhengig av hvordan forvaltningen organiseres, vil ikke den måten aksje- og obligasjonsporteføljen i Statens pensjons-

fond – Utland forvaltes på i dag, med en referanseportefølje og en øvre grense for relativ volatilitet, være direkte overførbare til en portefølje av eiendoms- og infrastrukturinvesteringer. Pensjonsfondets rente- og aksjeindekser oppdateres på daglig basis. De indekser som er tilgjengelige i eiendomsmarkedet oppdateres månedlig, kvartalsvis eller årlig. Verdiene vil i hovedsak være basert på takseringer og i mindre grad på gjennomførte transaksjoner. Indeksverdiene vil derfor være usikre og vanskelig å benytte som sammenlikningsgrunnlag for oppnådde resultater i denne delen av porteføljen. Indeksene vil heller ikke være gode styrings-

verktøy for faktiske investeringer, bl.a. fordi de i mange land bare gjenspeiler utviklingen i en begrenset andel av eiendomsmarkedet.»

Hensynet til ønsket om åpenhet, behovet for kontroll med risiko og en hensiktsmessig ansvarsdeling i forvaltningen vil være viktige premisser for det videre arbeidet med å vurdere eiendomsinvesteringer i Statens pensjonsfond – Utland. Videre vil fondets størrelse innebære at selv å nå opp til en allokering på 5 pst. vil være krevende. Dette understøttes av beregningene i boks 5.3, som illustrerer behovet for betydelige investeringer i det unoterte eiendomsmarkedet.

Boks 5.3 Investeringer i eiendomsmarkedet

Statens pensjonsfond – Utlands størrelse og vekst gjør det utfordrende å bygge opp en veldiversifisert global eiendomsportefølje på for eksempel 5 pst. av fondets kapital i løpet av noen år. Basert på framskrivninger av Statens pensjonsfond – Utland, og en forventet nominell vekst i markedet for noterte eiendomsinstrumenter, som her er satt til 6 pst., vil for eksempel eiendomsporteføljen i Statens pensjonsfond – Utland tilsvare 2,5 pst. av verdien av verdensmarkedet for notert eiendom i 2013¹. Til sammenlikning er gjennomsnittlig eierandel i de selskapene som inngår i fondets aksjeportefølje i dag under 1 pst., og ingen eierandel er høyere enn 5 pst.

En analyse av regionene Europa, Asia/Oseania og Amerika viser videre at fondets portefølje vil være spesielt stor sammenlignet med det noterte eiendomsmarkedet i Europa. Europeiske selskaper utgjør bare om lag 20 pst. av markedsverdien av noterte eiendomsselskaper globalt, mens europeiske aksjer og obligasjoner utgjør henholdsvis 50 og 60 pst. av fondets referanseindekser. Framskrivningene viser at dersom 50 pst. av den framtidige eiendomsporteføljen i Statens pensjonsfond investeres i noterte eiendomsinstrumenter i Europa, vil det tilsvare en gjennomsnittlig eierandel på hele 7 pst. i hvert eiendomsselskap.

En så høy gjennomsnittlig eierandel er høy sett i forhold til departementets ønske om å spre risiko gjennom å eie små eierandeler i mange selskaper. Det vil derfor være nødvendig å investere store deler av porteføljen i unoterte instrumenter, som unoterte fond, investeringer gjennom diskresjonære forvaltningsmandater, felles kontrollert virksomhet («joint ventures») og andre former for samarbeid og sameierskap med lokale aktører i de enkelte markedene.

Behovet for plasseringer i unoterte instrumenter understrekes også i Norges Banks brev av 22. august til Finansdepartementet. Banken skriver at de, ved en forvaltning av eiendom, vil prioritere investeringer innen det unoterte markedet og at investeringer i overveiende grad vil skje i ulike typer fondskonstruksjoner eller som «joint ventures» med eiendomsselskaper. Norges Bank skriver videre:

«Som påpekt i brevet til Finansdepartementet 20. oktober 2006 og anskueliggjort i vedlegg 1, utgjøres mesteparten av det globale eiendomsmarkedet av unoterte investeringer. En signifikant allokering til eiendom for SPU betinger derfor at det åpnes for å inkludere unoterte plasseringer i eiendom og infrastruktur i investeringsuniverset. Fraværet av likvide markedsplasser reiser utfordringer for blant annet målingen av avkastning og risiko.»

¹ Størrelsen på det noterte eiendomsmarkedet er representert ved FTSE EPRA/NAREIT indeksen. Indeksen dekket i april 2007 313 selskaper i 23 land. Selskapene hadde en samlet markeds kapitalisering på ca. USD 950 mrd. En alternativ indeks, med mindre strenge krav til minimumsstørrelse og likviditet, S&P Citigroup BMI Property Index, hadde en høyere markeds kapitalisering, ca. USD 1 400 mrd., og dekket 530 eiendomsselskaper i 21 utviklede og 13 framvoksende markeder.

Norges Bank har i brev av 22. august 2007 til Finansdepartementet redegjort for hvordan banken kan forvalte eiendomsinvesteringer i Statens pensjonsfond – Utland. Brevet følger som vedlegg til denne meldingen. Forslaget er tilpasset ønsket om en forsiktig og gradvis oppbygging av en ny aktivklasse i fondet. Norges Bank skriver bl.a. at størrelsen på porteføljen de første årene kan begrenses oppad til 3 pst. av Statens pensjonsfond – Utland samlet. Det er videre lagt vekt på at en ikke skal etablere kortsiktige mål for størrelsen på porteføljen. Slike mål ville kunne gå på bekostning av ønsket om høyest mulig avkastning for fondet. Norges Bank har foreslått en styringsmodell der Finansdepartementet stiller overordnede krav til risikospredning av investeringene, og der oppnådd avkastning måles opp mot et avkastningskrav uttrykt i prosentvis årlig avkastning. Norges Bank foreslår at kravene til diversifisering trer i kraft etter at porteføljen har nådd en andel på 3 pst. av Statens pensjonsfond – Utland.

Investeringer i unoterte plasseringer i eiendom reiser utfordringer bl.a. knyttet til måling av avkastning og risiko i lite likvide investeringer. Norges Bank skriver følgende om kontroll, innsyn og verdivurdering i en potensiell eiendomsportefølje:

«Norges Bank vil legge vekt på å etablere gode og omfattende kontrollrutiner i samsvar med beste internasjonale praksis for eiendomsforvaltere. Dette betyr at vi i forvaltningen innen private markeder vil etablere investeringsprosesser der den enkelte investeringsbeslutning gjennomgås basert på et fastsatt sett av kriterier («due diligence»). Utenfor forvaltningsmiljøet for eiendom vil det under ansvaret til finansdirektøren bli etablert funksjoner som sikrer forsvarlig verdivurdering og uavhengig resultatmåling. Norges Bank vil også sikre at bankens internrevisjon opparbeider eller innhenter nødvendig ekspertise på dette området, slik at hovedstyrets kontrollansvar for denne del av virksomheten er forsvarlig. Norges Banks revisjon har nylig inngått en samarbeidsavtale med et stort revisjonsselskap, som gjennom sin internasjonale organisasjon, med omfattende kompetanse også på revidering av eiendomsinvesteringer, vil sikre betryggende revisjon av SPUs investeringer innen private eiendoms- og infrastrukturprosjekter».

5.3.2.4 Etikk

Regjeringens høye ambisjonsnivå for den etiske standarden i forvaltningen av fondet vil bli videreført også for eventuelle eiendomsinvesteringer.

Utgangspunktet er at dagens etiske retningslinjer også vil gjelde for investeringer i eiendomsselskaper.

Departementet har så langt utelukket 21 selskaper fra fondets investeringsunivers på bakgrunn av tilrådinger fra Etikkrådet. I forbindelse med arbeidet med eiendomsinvesteringer har departementet i brev av 16. august til Etikkrådet bedt om en vurdering av om utleie av eiendom til selskaper som er utelukket fra investeringsmulighetene i Pensjonsfondet – Utland kvalifiserer for uttrekk fra fondet.

Etikkrådet har svart i brev av 7. september 2007 til Finansdepartementet. Brevet følger som vedlegg til denne meldingen. Etikkrådet skriver bl.a. følgende:

«Grunnlaget for å utelukke investeringer fra fondets investeringsmulighet er å unngå å medvirke til grovt uetiske handlinger eller unnlatelser gjennom fondets investeringer. Spørsmålet er om man gjennom utleie til et selskap med uetisk virksomhet kan sies å medvirke til denne virksomheten.»

Rådet bygger sin vurdering på forarbeidene til de etiske retningslinjene, Graverutvalget (NOU 2003:22). Det vises bl.a. til at det i Graverutvalgets rapport sies eksplisitt at investor ikke kan sies å medvirke til forhold hos et selskap som ligger utenfor selskapets kontroll. Dette forutsetter at heller ikke selve selskapet kan anses å medvirke til normbrudd som ligger utenfor selskapets kontroll. Poenget er at det må være noe å klandre selskapet for før utelukkelse kan vurderes. Det vises også til at begrunnelsen for utelukkelse må være tydelig og vise en direkte sammenheng mellom det utelukkede selskapets egne valg og den uetiske aktiviteten. Hvis medvirkningsansvaret trekkes for langt ut i indirekte forbindelser, vil retningslinjene ha mindre gjennomslagskraft.

Rådet konkluderer med at utleie til selskaper som er utelukket på bakgrunn av de etiske retningslinjene, normalt ikke vil kvalifisere for uttrekk fra fondet, og at utelukkelse må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Rådet skriver:

«Etikkrådets mandat sier at rådet skal vurdere selskaper. Eiendomsselskaper er derfor gjenstand for samme vurdering opp mot de etiske retningslinjene som alle andre selskaper. Det utelukkes ikke at utleier kan anses som medansvarlig for leietakers handlinger som er i strid med retningslinjene, men det vil være avhengig av eiendomsselskapets forbindelse til selskapet som driver uetisk. Eiendomsinvesteringer må derfor vurderes konkret i det enkelte tilfelle, og

utleie til selskaper som er utelukket på bakgrunn av de etiske retningslinjene, vil normalt ikke kvalifisere for uttrekk.»

Departementet deler Etikkrådets syn på dette punkt. Eiendomsinvesteringer må vurderes opp mot de etiske retningslinjene på lik linje med andre selskaper i fondets investeringer. En vil med utgangspunkt i beste praksis vurdere nærmere hvordan miljöhensyn kan inngå som en del av investeringsanalysen av fast eiendom, og departementet vil komme tilbake til dette i den årlige stortingsmeldingen om Statens pensjonsfond våren 2008.

5.3.2.5 Departementets vurdering

Siktemålet med investeringene i Statens pensjonsfond – Utland er å oppnå en høy avkastning gitt moderat risiko. Den forestående økningen av fondets aksjeandel til 60 pst. vil øke fondets forventede avkastning og risiko, men slik at risikoen fortsatt framstår som moderat både på kort og lang sikt. Bakgrunnen for å vurdere investeringer i fast eiendom er ønsket om en ytterligere forbedring av forholdet mellom fondets avkastning og risiko.

Departementet har nå mottatt et omfattende beslutningsgrunnlag knyttet til om en andel av Statens pensjonsfond – Utland bør investeres i eiendom. Tilrådingene som er mottatt peker entydig i retning av slike investeringer. Eventuelle investeringer vil i stor grad skje i unoterte og mindre likvide markeder. Det reiser utfordringer blant annet knyttet til måling av avkastning og risiko. Departementet ser behov for å arbeide videre med spørsmål knyttet til gjennomføringen av investeringer i eiendom, herunder utformingen av et hensiktsmessig mandat, operasjonalisering av etiske hensyn og bruk av ulike instrumenter og selskapsstrukturer.

Norge har fått mye positiv omtale internasjonalt av åpenheten rundt forvaltningen av fondet. I det videre arbeidet med et forvaltningsmandat vil det være et mål at Statens pensjonsfond – Utland skal være minst like åpen om forvaltningen av eiendomsporteføljen som andre store offentlige fond.

I det videre arbeidet med disse spørsmålene vil departementet knytte til seg ekstern ekspertise som kan bistå med uavhengige råd. Departementet vil komme tilbake til Stortinget med denne saken i forbindelse med den årlige stortingsmeldingen om forvaltningen av Statens pensjonsfond våren 2008.

5.4 Rammeverket for forvaltningen

5.4.1 Innledning

Forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland er regulert i lov av 21. desember 2005 nr. 123, forskrift av 22. desember 2005 nr. 1725, retningslinjer med utfyllende bestemmelser og en forvaltningsavtale mellom Finansdepartementet og Norges Bank. I tråd med forskriftens § 7 skal Norges Bank påse at det eksisterer betryggende risikosystemer og kontrollrutiner for de instrumenter som brukes i forvaltningen av fondet. Det er i retningslinjene angitt særskilte krav til at styring, måling og kontroll av risiko skal være i henhold til beste praksis og internasjonalt anerkjente metoder. I 2006 og 2007 benyttet departementet ekstern bistand i kartleggingen av «beste markedspraksis» og «anerkjente internasjonale standarder» for ulike risikoområder i kapitalforvaltningen. Kartleggingen er et ledd i arbeidet med å operasjonalisere endringene i rammeverket for forvaltningen som ble omtalt i Nasjonalbudsjettet 2006, jf. avsnitt 5.4.2.

Folketrygdfondet forvalter Statens pensjonsfond – Norge på vegne av Finansdepartementet. Fra 1. januar 2008 vil Folketrygdfondet etableres som et særlovselskap, jf. Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 49 (2006–2007) Om lov om Folketrygdfondet. Denne lovendringen innebærer at det formelle rammeverket for forvaltningen av Statens pensjonsfond – Norge bringes i samsvar med den praksis som har utviklet seg, slik at Folketrygdfondet gjennom egen lov får status som selvstendig rettssubjekt, jf. nærmere omtale i avsnitt 5.4.3.

5.4.2 Risikobasert oppfølging av Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond – Utland

Kapitalen i Statens pensjonsfond vokser raskt. Samtidig er investeringsstrategien for fondet i stadig utvikling. Det skjer i tillegg store omlegginger i tilsynet med risikostyringen i finansforetak som en følge av nye regler både i Europa (EU-direktiv) og globalt (Basel II).¹ Departementet ser det som en viktig oppgave å påse at rammeverket for forvaltningen av Statens pensjonsfond løpende tilpasses denne utviklingen.

Departementets retningslinjer for hvordan midlene skal investeres bestemmer langt på vei

¹ Denne utviklingen er bl.a. beskrevet i kapittel 12 «Risikobasert tilsyn – utvikling av nytt verktøy» i Kredittilsynets publikasjon «Erfaringer og utfordringer. Jubileumsskrift – 20 år som integrert finanstillsyn».

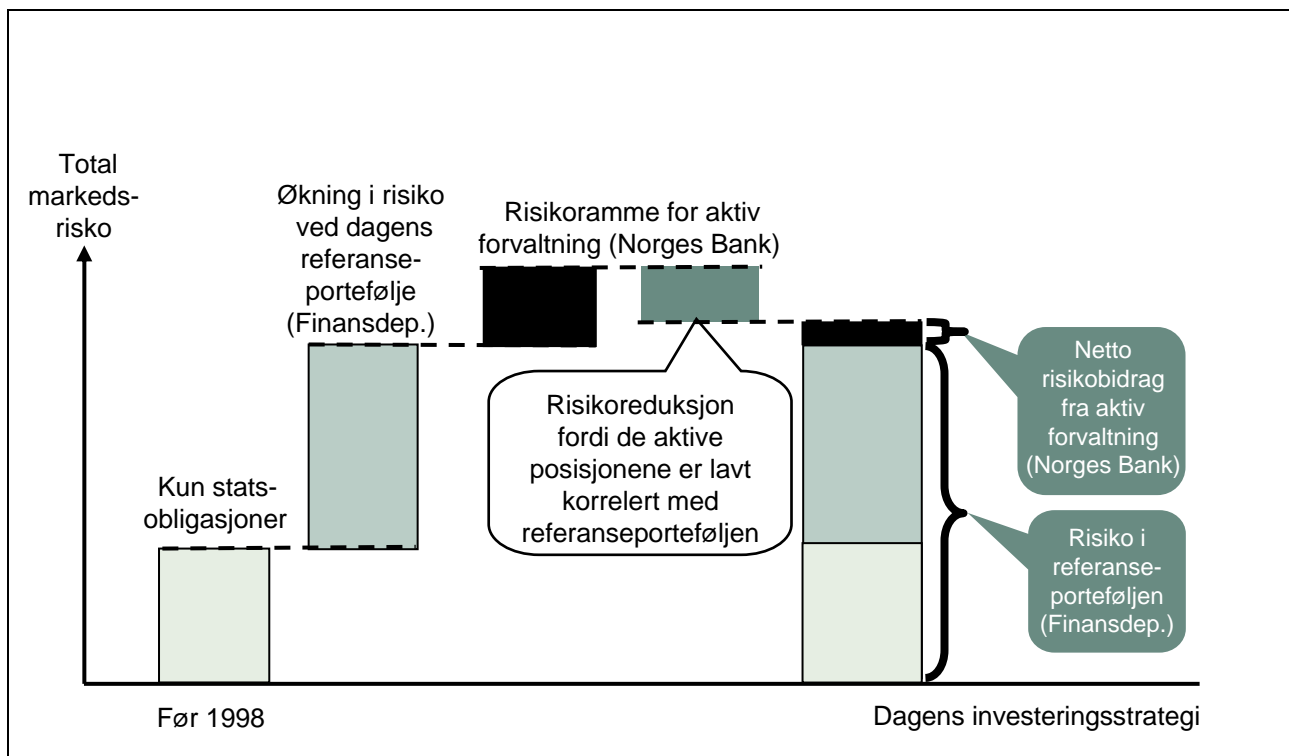
pensjonsfondets forventede avkastning og risiko. Norges Banks aktive forvaltning har også gitt et signifikant bidrag til fondets totalavkastning, men risikoen som tas i den aktive forvaltningen har i liten grad økt fondets markedsrisiko utover det som følger av referanseporteføljen, jf. figur 5.5. Dette skyldes i første rekke at det er lav korrelasjon mellom de aktive posisjonene og den strategiske investeringsporteføljen. Departementet har gitt Norges Bank en risikoramme for den aktive forvaltningen i form av en øvre grense for relativ volatilitet på fondsnivå. Det er ikke fastsatt nærmere grenser for aktiv risiko i delporteføljer, som f.eks. for hver aktivaklasse. En viktig del av den aktive forvaltningen til Norges Bank består i å vurdere hvordan den overordnede risikorammen best kan fordeles på ulike strategier og mandater innen den aktive forvaltningen.

Finansdepartementet vedtok å utvide investeringsuniverset for Statens pensjonsfond – Utland med virkning fra 1. januar 2006, jf. omtale i Nasjonalbudsjettet 2006. På bakgrunn av råd fra Norges Bank i brev av 11. mars 2005 ble særskilte grenser knyttet til kredittrisiko for obligasjoner fjernet sammen med intervallet for renteporteføljens durasjon. Bestemmelsen om at maksimalt 5 pst. av aksjeporteføljen skal investeres i framvoksende

markeder ble også tatt bort. Videre ble det gitt generell adgang til å bruke instrumenter som henger naturlig sammen med tillatte aktiva, herunder også fondsandeler og råvarederivater. I brev til Norges Bank av 11. januar 2007 har Finansdepartementet klargjort at adgangen til å bruke fondsandeler også omfatter verdipapirfond hvor den underliggende porteføljen er helt eller delvis utenfor investeringsuniverset til Statens pensjonsfond – Utland så lenge fondsandelene er notert på en anerkjent markeds plass innenfor universet.

Utvidelsen av investeringsuniverset gir større frihetsgrader for den aktive forvaltningen. Dette ble supplert med utvidede krav i retningslinjene til risikostyring, verdivurdering, avkastningsmåling og rapportering. Departementets krav til styring av markeds-, motparts- og operasjonell risiko er basert på overordnede prinsipper som tilsier at Norges Bank følger «beste markedspraksis» og «internasjonalt anerkjente standarder». Retningslinjene gir ikke anledning til å ta i bruk de nye frihetsgradene dersom det ikke kan dokumenteres at banken minst følger internasjonalt anerkjente standarder og metoder:

«Verdivurdering, avkastningsmåling og styring, måling og kontroll av risiko skal følge internasjonalt anerkjente standarder og meto-



Figur 5.5 Illustrasjon av total markedsrisiko i Statens pensjonsfond – Utland fordelt på strategisk aktivallotering og ramme for aktiv forvaltning

Kilde: Finansdepartementet.

der. Fondet kan ikke investeres i markeder, aktivaklasser eller instrumenter dersom oppfyllelse av disse kravene ikke kan dokumenteres, (..).»

Departementet varslet i forbindelse med utvidelsen av investeringsuniverset at det ville bli innført en risikobasert oppfølging av Norges Banks kapitalforvaltning. I Nasjonalbudsjettet 2006 heter det bl.a.:

«Norges Bank driver spesialisert forvaltning. Departementet skal gjennom å stille krav til rapportering lettere kunne identifisere områder der en ved hjelp av eksternt ekspertise kan evaluere Norges Banks overholdelse av påleggene i rammeverket. Departementet legger opp til regelmessige, omfattende gjennomganger av forvaltningen og spesielt risikostyringen til Norges Bank i samarbeid med konsulent-selskaper med egnet spesialkompetanse. Departementet vil i egnede dokumenter rapportere om dette til Stortinget».

Høsten 2006 ble det første prosjektet for oppfølging av Norges Banks kapitalforvaltning basert på de nye kravene i rammeverket igangsatt. Etter en forutgående anbudskonkurranse valgte Finansdepartementet en internasjonal gruppe fra Ernst & Young LLP (London/Zürich/New York) til å gjennomgå risikostyringen og kontrollrutinene i Norges Bank. Prosjektet består av følgende milepæler:

1. Foreslå en konkret referanseramme for «beste markedspraksis» og «internasjonalt anerkjente standarder» innen relevante områder som bl.a. operasjonell risiko og modellering av markeds-, kreditt- og motpartsrisiko.
2. Utarbeide et spørreskjema som skal brukes av Norges Bank til å gjennomføre en egevaluering av risikostyringen og kontrollrutinene innen kapitalforvaltningen.
3. Gjennomføre en tredjeparts evaluering av Norges Banks systemer for risikohåndtering i kapitalforvaltningen basert på resultatene og oppfølgingen av Norges Banks egevaluering.
4. Utarbeide en sluttrapport med anbefalinger og en liste over områder som departementet bør prioritere i den videre oppfølgingen av kapitalforvaltningen.

Finansdepartementet har mottatt en sluttrapport fra Ernst & Young som er blitt oversendt Norges Bank for kommentarer innen utgangen av inneværende år. Departementet tar sikte på å komme med en vurdering av anbefalingene i rapporten i meldin-

gen om forvaltningen av Statens pensjonsfond til våren, samtidig med at rapporten offentliggjøres.

5.4.3 Nytt rammeverk for Folketrygdfondets forvaltning av Statens pensjonsfond – Norge

5.4.3.1 Bakgrunn

Folketrygdfondet forvalter Statens pensjonsfond – Norge på vegne av Finansdepartementet. Fra 1. januar 2008 vil Folketrygdfondet etableres som et særlovselskap, jf. Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 49 (2006–2007) Om lov om Folketrygdfondet. Denne lovendringen innebærer at det formelle rammeverket for forvaltningen av Statens pensjonsfond – Norge bringes i samsvar med den praksis som har utviklet seg, slik at Folketrygdfondet gjennom egen lov får status som selvstendig rettssubjekt.

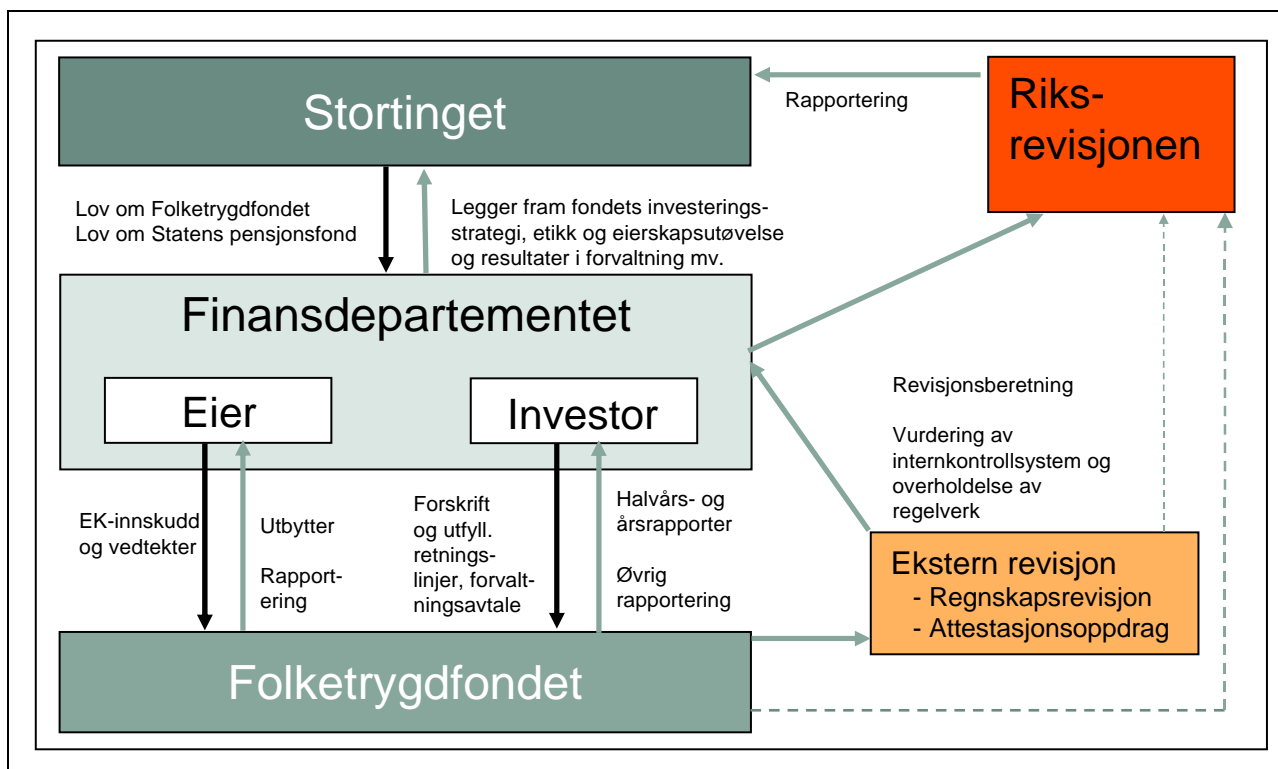
Hovedprinsippene i dagens organisering av Folketrygdfondet videreføres i den nye loven om Folketrygdfondet, og det legges ikke opp til endringer i Folketrygdfondets virksomhet eller i forvaltningen av Statens pensjonsfond – Norge. Det nye rammeverket representerer en opprydning i regelverket som også vil synliggjøre skillet mellom formuesmassen Statens pensjonsfond – Norge og Folketrygdfondet som forvalter av denne formuesmassen. Formaliseringen av rammeverket klargjør videre ansvarsdelingen mellom departementet og Folketrygdfondets styre. Departementet fastsetter overordnede investeringsrammer, mens styret i Folketrygdfondet er ansvarlig for den operative forvaltningen av Statens pensjonsfond – Norge.

Finansdepartementet arbeider med å gjennomføre endringene i rammeverket for Folketrygdfondet slik det er lagt til grunn i Ot.prp. nr. 49 (2006–2007). Det nye rammeverket for Folketrygdfondets forvaltning av Statens pensjonsfond – Norge er illustrert i figur 5.6, som bl.a. viser departementets ulike roller som eier og investor.

5.4.3.2 Nærmere om omdanningen til særlovselskapet Folketrygdfondet

Vedtekter

Som omtalt i Ot.prp. nr. 49 (2006–2007) skal Folketrygdfondet ha vedtekter fastsatt av departementet, jf. lovens § 4. Innholds krav til vedtektene følger av lov om registrering av foretak § 3–2 annet ledd, med adgang for departementet til å fastsette mer utfyllende vedtektsbestemmelser. Finansdepartementet legger opp til at vedtektene for selskapet får innhold som beskrevet i boks 5.4.



Figur 5.6 Nytt rammeverk for Folketrygdfondet

Kilde: Finansdepartementet.

Egenkapitalinnskudd

Som følge av omdanningen til særlovselskap fra 2008, er det behov for å skyte inn egenkapital i selskapet, jf. lovens § 7. Folketrygdfondet kan gjennom sin virksomhet komme i ansvarsposisjon overfor staten, andre kontraktsparter og tredjeparter. Folketrygdfondets ansvar overfor staten knytter seg imidlertid ikke til den generelle verdiutviklingen av de finansielle instrumentene Folketrygdfondet eier som følge av forvaltningen av Statens pensjonsfond – Norge, slik at egenkapitalbehovet framstår som begrenset i forhold til midlene under forvaltning. Sett i lys av Folketrygdfondets oppgaver og ansvar, er det i Statsbudsjettet 2008 innarbeidet forslag om å bevilge 20 mill. kroner i egenkapital til Folketrygdfondet. Med en innskutt egenkapital på 20 mill. kroner vil Folketrygdfondet oppfylle kravene til ansvarlig kapital for et forvaltningsselskap, som kan være et naturlig sammenlikningsgrunnlag. Det tas sikte på at selskapet skal betale utbytte på den innskutte egenkapitalen, hvor den første utbyttebetalingen vil finne sted i 2009.

Valg av revisor

Lovens § 13 innebærer at departementet skal utpeke en ekstern revisor til å foreta regnskapsrevisjon av Folketrygdfondet og av forvaltningen av Statens pensjonsfond – Norge. I Ot.prp. nr. 49 (2006–2007) vises det til at ekstern revisor i regnskapsrevisjonen skal vurdere om årsregnskapet er utarbeidet og fastsatt i samsvar med lov og forskrifter, og se til at det har blitt foretatt en ordentlig og oversiktlig registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger. Departementet legger opp til at ekstern revisor skal velges etter anbudskonkurranse, slik at Folketrygdfondet kan inngå avtale om finansiell revisjon med ekstern revisor før årsskiftet.

Finansdepartementet legger også opp til at det vil bli inngått avtale om et attestasjonsoppdrag knyttet til å bekrefte at forvaltningen av Statens pensjonsfond – Norge er utført i samsvar med forskrift og retningslinjer fastsatt av departementet. Dette vil bl.a. være kontrollhandlinger knyttet til at plasserings- og risikorammer er overholdt og at styring, måling og kontroll av risiko (herunder for eksempel markedsrisiko, motpartsrisiko og operasjonell risiko) er i tråd med de krav departementet stiller. Attestasjonsoppdraget vil også innebære

gjennomgang av om selskapets internkontroll fungerer etter hensikten.

Riksrevisjonen vil følge opp og kontrollere Finansdepartementet som forvalter av Statens pensjonsfond og eier av Folketrygdfondet, jf. riksrevisjonsloven § 9. Revisjonskontrollen vil kunne innebære å innhente informasjon fra ekstern revisor (som indikert ved de stiplede linjene i figur 5.6).

5.4.3.3 *Nærmere om forvaltningen av Statens pensjonsfond – Norge*

Investeringsretningslinjene

Det var en bred gjennomgang av investeringsstrategien til Statens pensjonsfond – Norge i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2006. I forbindelse med den nye loven gjennomgås nå også det øvrige rammeverket for Folketrygdfondet, her-

Boks 5.4 Vedtekter for særlovselskapet Folketrygdfondet

1. *Navn*

Foretakets navn er Folketrygdfondet.

2. *Forretningskommune*

Folketrygdfondets forretningskommune er Oslo kommune.

3. *Formål*

Folketrygdfondet skal i eget navn forvalte motverdien av kapitalinnskuddet Statens pensjonsfond – Norge på oppdrag fra Finansdepartementet. Folketrygdfondet skal også utføre andre forvalteroppgaver som Finansdepartementet tillegger Folketrygdfondet.

4. *Eier*

Folketrygdfondet eies av staten v/Finansdepartementet alene.

5. *Eieransvar*

Staten hefter ikke for Folketrygdfondets forpliktelser.

6. *Folketrygdfondets ledelse*

Forvaltningen av Folketrygdfondet hører under styret. Styret skal sørge for forsvarlig organisering av virksomheten. Styret skal holde seg orientert om Folketrygdfondets virksomhet og plikter å påse at virksomheten, herunder regnskap og formuesforvaltning, er gjenstand for betryggende kontroll. Styret skal føre tilsyn med administrasjonens ledelse av Folketrygdfondet og virksomheten for øvrig.

Administrerende direktør står for den daglige ledelse av Folketrygdfondets virksomhet og skal følge de retningslinjer og pålegg som styret har gitt. Den daglige ledelse omfatter ikke saker som er av uvanlig art eller stor betydning. Administrerende direktør skal sørge for at Folketrygdfondets regnskap opp-

fyller kravene som følger av lov om Folketrygdfondet § 12 og at formuesforvaltningen er ordnet på en betryggende måte.

Aksjeloven § 6–17 gjelder tilsvarende for styret og administrerende direktør i Folketrygdfondet.

7. *Styremøter*

Styremøte holdes når lederen eller ett av styrets øvrige medlemmer krever det. Lederen sørger for innkalling til møtene med minst åtte dagers varsel.

Styret er beslutningsdyktig når minst halvparten av medlemmene eller deres varamedlemmer er til stede, herunder lederen eller nestlederen.

En beslutning av styret krever at flertallet av de styremedlemmer som deltar i behandlingen av en sak, har stemt for. Ved stemmelikhet avgjør lederens stemme, og dersom ikke lederen er tilstede, nestlederens stemme.

Ved valg og ansettelse anses den valgt eller ansatt som får flest stemmer. Styret kan på forhånd bestemme at det skal holdes ny avstemning dersom ingen får flertall av de avgitte stemmer. Står stemmetallet likt ved valg av nestleder eller møteleder, avgjøres valget ved loddtrekning. I andre tilfeller av stemmelikhet avgjør lederens stemme, og dersom lederen er tilstede, nestlederens stemme.

8. *Representasjon utad*

Styret tegner Folketrygdfondets firma.

Styret kan gi styremedlemmer rett til å tegne Folketrygdfondets firma. Administrerende direktør har rett til å tegne Folketrygdfondets firma.

Administrerende direktør representerer Folketrygdfondet utad i saker som faller innenfor hans eller hennes myndighet.

under behovet for tekniske justeringer i gjeldende forskrift for forvaltningen av Statens Pensjonsfond – Norge. Den nye forskriften om forvaltningen av Statens pensjonsfond – Norge vil kun inneholde investeringsretningslinjene etter at de administrative bestemmelsene knyttet til forvalteren Folketrygdfondet blir regulert i særlov. Endringene i den nye forskriften er i stor grad av teknisk karakter, jf. boks 5.5.

Finansdepartementet legger opp til at den nye forskriften for forvaltning av Statens pensjonsfond – Norge utformes slik at plasseringsrammene formuleres som prosent av markedsverdi, og hvor en referanseportefølje med ramme for tillatte avvik fastsettes av departementet, slik en gjør for Statens pensjonsfond – Utland. Departementet fastsetter i dag investeringsstrategien til Statens pensjonsfond – Norge i form av overordnede plasseringsrammer, mens den mer detaljerte referanseporteføljen for måling av avkastning og risiko fastsettes av Folketrygdfondets styre. En endring vil medføre at man oppnår et tydeligere skille mellom resultatene av de beslutninger departementet har ansvar for og de resultatene Folketrygdfondet skaper i forvaltningen av Statens pensjonsfond – Norge. Departementet legger i forbindelse med denne endringen opp til å inngå en forvaltningsavtale med Folketrygdfondet, jf. nedenfor.

Referanseporteføljen som departementet legger til grunn med virkning fra 1. januar 2008, bygger på de delreferanseporteføljene som Folketrygdfondet har benyttet i aksje- og renteforvaltningen i 2007, slik at investeringsstrategien kan videreføres uten større endringer. Det innebærer bl.a. at Oslo Børs hovedindeks vil være referanseporteføljen for de norske aksjeplasseringene. Finansdepartementet legger opp til at øvre grense for tillatte avvik mellom den faktiske porteføljen og referanseporteføljen (forventet relativ volatilitet) som departementet fasettsetter, settes til 3 prosentpoeng for totalporteføljen. Videre legges det til grunn en aksjeandel i den strategiske referanseporteføljen på 60 pst. (målt i markedsverdi). Dette svarer om lag til dagens aksjeandel (som i henhold til gjeldende forskrift for forvaltningen av Statens pensjonsfond – Norge tilsvarende 50 pst. målt etter bokførte verdier). En aksjeandel på 60 pst. innebærer således kontinuitet med hensyn til andelen av fondsmidler som skal plasseres i egenkapitalinstrumenter, og er for øvrig i tråd med den aksjeandelen som er fastsatt for Statens pensjonsfond – Utland. Andelen av den strategiske referanseporteføljen som skal plasseres i rentebærende papirer settes til 40 pst. Den fastsatte aksje- og obligasjonsandelen på hhv. 60 pst. og 40 pst. svarer til midt-

punktene i de tillatte intervallene for plassering av fondsmidler i egenkapitalinstrumenter og rentebærende papirer som er fastsatt i forskriftens § 4.

Forskriftens § 4 om plasseringsrammer innebærer at man viderefører definisjonen i gjeldende forskrift om forvaltningen av Statens pensjonsfond – Norge for hva som skal regnes som aksjer og aksjelignende instrumenter. Bestemmelsen medfører samtidig at investeringsuniverset for obligasjoner utvides ved at en fjerner kravet om at de nordiske obligasjonene må være utstedt i hjemlandets valuta for å være investerbare, og at utsteders tilhørighet utvides til også å omfatte obligasjoner fra selskaper som har egenkapital tatt opp til handel på regulert markeds plass i Danmark, Finland, Sverige og Norge (dvs. selskaper hvis aksjer er tatt opp til handel i disse nordiske land, men er selskapsregistrert utenfor Norden, mot dagens krav om at selskapet på være hjemmehørende i de nordiske landene). Referanseporteføljen vil angi en nærmere valutasammensetning for Statens pensjonsfond – Norge.

Adgangen til bruk av derivater utvides også til å omfatte derivater på aksjer og kredittpapirer, som bl.a. må ses i sammenheng med etableringen av et rebalanseringsregime, jf. nedenfor, og muligheten for å redusere transaksjonskostnader. Det vil kunne utarbeides nærmere retningslinjer for hvordan eksponeringen i derivater skal håndteres med hensyn til aktivaklassedeling. Den nye forskriften om forvaltningen av Statens pensjonsfond – Norge medfører at Folketrygdfondet også gis adgang til å plassere i ansvarlig lånekapital, som en utfylling av eksisterende adgang til å plassere i børsnoterte konvertible obligasjoner og obligasjoner med kjøpsrett til aksjer. Ansvarlig lånekapital vil inngå i porteføljen av rentebærende instrumenter.

De økte frihetsgradene i forvaltningen vil bli motsvart av krav til risikostyring mv. som vil presiseres nærmere i utfyllende retningslinjer til forskriften. Videre vil det bli stilt økte krav til rapportering til departementet, som vil presiseres nærmere i forvaltningsavtalen med departementet. Det settes i forskriften et eksplisitt krav om at Folketrygdfondet ikke skal ta valutaposisjoner i den aktive forvaltningen av pensjonsfondet. For å bidra til en hensiktsmessig gjennomføring av den aktive forvaltningen, hvor det bl.a. tas hensyn til ønskeligheten av lave transaksjonskostnader, vil departementet kunne fastsette nærmere regler i utfyllende retningslinjer til forskriften om forvaltningen av Statens pensjonsfond – Norge.

Departementet viderefører Folketrygdfondets adgang til å beholde aksjer i norsk selskap som i

Boks 5.5 Forskrift om forvaltningen av Statens pensjonsfond – Norge

§ 1. Forvaltning av Statens pensjonsfond – Norge

Folketrygdfondet skal forvalte Statens pensjonsfond – Norge (heretter kalt «pensjonsfondet») på vegne av Finansdepartementet.

§ 2. Plassering av pensjonsfondet

Pensjonsfondet er et kapitalinnskudd i Folketrygdfondet. Folketrygdfondet skal i eget navn videreplassere dette innskuddet i finansielle instrumenter og kontantinnskudd.

Styret i Folketrygdfondet har ansvaret for at pensjonsfondets midler plasseres med sikte på høyest mulig avkastning over tid i norske kroner innenfor de rammer som følger av lov, forskrift og utfyllende retningslinjer for forvaltningen.

§ 3. Regnskapsmessig avkastning

Verdien av pensjonsfondet settes lik verdien av porteføljen av finansielle instrumenter og kontantinnskudd. Porteføljer resultatet med fradrag for godtgjøring til Folketrygdfondet tillegges kapitalen pr. 31. desember hvert år.

§ 4. Investeringsunivers

Pensjonsfondet skal plasseres i en aksje- og renteportefølje i henhold til følgende fordeling:

Egenkapitalinstrumenter	50–70 pst.
Rentebærende instrumenter	30–50 pst.

Egenkapitalinstrumenter omfatter aksjer, grunnfondsbevis, konvertible obligasjoner og obligasjoner med kjøpsrett til aksjer tatt opp til handel på regulert markedsplass. Det kan benyttes finansielle instrumenter, herunder derivater, i styring av aksje- og renteporteføljen. Folketrygdfondet kan inngå salgs- og gjenkjøpsavtaler knyttet til egenkapitalinstrumenter og rentebærende instrumenter der erververen av instrumentene etter avtalen har plikt til å tilbakeføre disse til selger.

Aksjeporteføljen skal plasseres i egenkapitalinstrumenter tatt opp til handel på regulert markedsplass i henhold til følgende fordeling:

Norge	80–90 pst.
Danmark, Finland og Sverige	10–20 pst.

Renteporteføljen skal plasseres i rentebærende instrumenter hvor utsteder er hjemmehørende i Danmark, Finland, Sverige og Norge, eller har egenkapital tatt opp til handel på regulert markedsplass i disse landene, i henhold til følgende fordeling:

Norge	80–90 pst.
Danmark, Finland og Sverige	10–20 pst.

Inntil 2,5 pst. av pensjonsfondets kapital kan plasseres i norske aksjer som ikke er tatt opp til handel på regulert markedsplass dersom selskapet

har søkt eller har konkrete planer om å søke opp-tak på slik markedsplass.

Folketrygdfondet kan beholde aksjer i norsk selskap som i forbindelse med oppkjøp, fusjon e.l. endrer status til å bli utenlandsk selskap.

Finansdepartementet kan fatte beslutninger om å utelukke selskaper fra Folketrygdfondets investeringsunivers.

§ 5. Referanseportefølje og relativ volatilitet

Finansdepartementet fastsetter en referanseportefølje for pensjonsfondet.

Den forventede forskjellen i avkastning mellom den faktiske porteføljen og referanseporteføljen målt ved forventet relativ volatilitet på annualisert basis, skal maksimalt være 3 prosentpoeng. Det skal ikke tas valutaposisjoner i den aktive forvaltningen av pensjonsfondet.

§ 6. Eie av andeler

Folketrygdfondet kan eie andeler for inntil 15 prosent av aksjekapital eller grunnfondskapital i ett enkelt selskap i Norge. Folketrygdfondet kan eie andeler for inntil 5 prosent av aksjekapital eller grunnfondskapital i ett enkelt selskap i Danmark, Finland og Sverige. Et selskaps eie av egne andeler skal ikke tas med ved beregning etter denne bestemmelsen.

§ 7. Risikostyring

Styret skal påse at det er betryggende risikostyring og kontrollrutiner i forvaltningen av pensjonsfondet.

§ 8. Eierskapsutøvelse og etikk

Folketrygdfondet skal ved sin eierskapsutøvelse ha som overordnet mål å sikre pensjonsfondets finansielle interesser.

Folketrygdfondet skal ha etiske retningslinjer for forvaltningen av pensjonsfondet.

§ 9. Års- og halvårsrapportering

Folketrygdfondet skal utarbeide årsrapport og halvårsrapport for forvaltningen av pensjonsfondet.

§ 10. Utfyllende regler

Finansdepartementet kan gi nærmere bestemmelser til utfylling og gjennomføring av reglene. Finansdepartementet kan i særlige tilfeller fravike §§ 4–6.

§ 11. Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft 1. januar 2008. Fra samme tidspunkt oppheves forskrift av 15. desember 2006 nr. 1419 om forvaltningen av Statens pensjonsfond – Norge.

forbindelse med oppkjøp, fusjon e.l. endrer status til å bli utenlandsk selskap. Norske selskaper som i en slik sammenheng går ut av Oslo Børs hovedindeks vil gå ut av referanseporteføljen, men vil fortsatt tilhøre investeringsuniverset.

Forskriftens § 6 om beregning av eierandeler innebærer en presisering i forhold til gjeldende forskrift for forvaltningen av Statens pensjonsfond – Norge. Denne bestemmelsens tredje punktum sier at «Et selskaps eie av egne andeler skal ikke tas med ved beregning etter denne bestemmelsen». Setningen er ment å forstås som at eierskapsbegrensningen (som følger av § 6, første og annet punktum) skal regnes ut fra registrert aksjekapital, og at et selskaps ev. tilbakekjøp av egne aksjer ikke i seg selv skal påvirke beregningen av en investors eierandel. En slik forståelse er i tråd med praktiseringen av bl.a. flaggebestemmelsene i verdipapirhandelloven.

Den nye forskriften om forvaltningen av Statens pensjonsfond – Norge inneholder bestemmelser om at Folketrygdfondet skal ha etiske retningslinjer for forvaltningen, jf. § 8, som også er i tråd med dagens praksis for selskapet. Kravet om at Folketrygdfondet skal ha etiske retningslinjer for investeringsvirksomheten må også ses i sammenheng med at en utvider investeringsuniverset. Som varslet i St.meld. nr. 24 (2006–2007), legger departementet til grunn at et nordisk selskap som eies av både Statens pensjonsfond – Norge og Statens pensjonsfond – Utland vil bli tatt ut av begge fondenes investeringsunivers dersom departementet fatter beslutning om å utelukke selskapet på bakgrunn av råd fra Etikkrådet for Statens pensjonsfond – Utland.

Departementet legger opp til å fastsette nærmere regler i utfyllende retningslinjer om forvaltningen av Statens pensjonsfond – Norge. Som en del av arbeidet med å gi nærmere bestemmelser til utfylling og gjennomføring av reglene, legger departementet til grunn at styret for Folketrygdfondet skal påse at det er betryggende risikostyring og kontrollrutiner i forvaltningen av Statens pensjonsfond – Norge i tråd med standarder og retningslinjer for beste praksis på området, og at dette er nedfelt i selskapets styreinstruks.

Rebalansering

Departementet legger opp til at det skal etableres et rebalanseringsregime for Statens pensjonsfond – Norge, slik at den faktiske referanseporteføljen under gitte omstendigheter bringes tilbake mot de

strategiske vektene som er fastsatt for aktivaklasser (aksjer og obligasjoner) og regioner (Norge og Norden). Hensikten med å etablere et rebalanseringsregime er å sikre at den faktiske porteføljen over tid skal samsvare med den strategiske referanseporteføljen som representerer eierens avveining mellom avkastning og risiko. Den konkrete utformingen av rebalanseringsregimet vil bli nærmere presisert i utfyllende retningslinjer for forvaltningen av Statens pensjonsfond – Norge.

Forvaltningsavtale

Når Folketrygdfondet blir et eget rettssubjekt, kan det inngå avtaler med Finansdepartementet. Departementet legger opp til at forvalteroppgavene avtales gjennom en forvaltningsavtale, i tråd med det som gjelder for Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond – Utland. Forvaltningsavtalen vil sammen med lov, forskrift, utfyllende retningslinjer og vedtekter regulere forholdet mellom Finansdepartementet og Folketrygdfondet i forvaltningen av Statens pensjonsfond – Norge. Avtalen vil regulere både Folketrygdfondets og departementets plikter, bl.a. når det gjelder krav til informasjonsutveksling. I forvaltningsavtalen vil en også fastsette prinsippene for den godtgjøringen Folketrygdfondet skal motta for forvaltningen av Statens pensjonsfond – Norge.

Departementet legger vekt på at endringene i det formelle rammeverket vedrørende tilsetting og avlønning av arbeidstakere i Folketrygdfondet i seg selv ikke skal lede til økte kostnader i forvaltningen. Omdanningen av Folketrygdfondet til særlovselskap vil samtidig innebære en klargjøring av selskapets juridiske stilling og gi organisasjonen større frihet og ansvar i personalpolitikken. Finansdepartementet vil påpeke at den økte handlingsfriheten i personalpolitikken må benyttes på en målrettet og god måte, herunder at ev. bruk av prestasjonsbasert godtgjøring er knyttet til identifiserbare og vesentlige forbedringer i forvaltningen. Som følge av at Folketrygdfondet blir særlovselskap fra 1. januar 2008, vil administrerende direktørs lønnsvilkår bli fastsatt av styret i selskapet innenfor de retningslinjer og prinsipper som gjelder for avlønning av ledere i heleide statlige foretak, jf. «Retningslinjer for statlig eierskap: Holdning til lederlønn» fra Nærings- og handelsdepartementet av 8. desember 2006 og St.meld. nr. 13 (2006–2007) Et aktivt og langsiktig eierskap.

6 Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser

6.1 Hovedlinjer i strukturpolitikken

Full sysselsetting og god vekst i økonomien krever at vi tar ressursene i bruk og anvender dem best mulig. Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. Det er derfor viktig å sikre at flest mulig får delta i arbeidslivet. Videre må det legges til rette for at det skapes nye arbeidsplasser med høy produktivitet og god lønnsomhet. Veksten må være bærekraftig. En effektiv bruk av ressursene avhenger av at de er priset riktig. Bruk av miljøressurser som ikke er belagt med avgifter eller betalte kvoter, vil f.eks. medføre at verdiskaping og produktivitet overvurderes.

Evne til å utvikle nye produkter, få innpass på nye markeder, ta i bruk ny teknologi og organisere bedrifter og arbeidsplasser på nye måter er avgjørende for at ressursene skal bli brukt der de kaster mest av seg. For å sikre høy avkastning og inntekter til fellesskapet må naturressurser som olje, gass og vannkraft utnyttes mest mulig effektivt innenfor rammene for en forsvarlig forvaltning.

Strukturpolitikken omfatter tiltak på en rekke områder som påvirker tilgangen på produksjonsressurser og hvordan de utnyttes. Norge har et velorganisert og velfungerende arbeidsmarked som er en avgjørende årsak til at vi har høy produktivitet. Sysselsettings- og arbeidsmarkedspolitikken behandles i avsnitt 3.6, mens dette kapitlet beskriver tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser i offentlig sektor og produktmarkedene. Regjeringen legger særlig vekt på:

- En effektiv *offentlig sektor*. Regjeringen vil i høst legge fram sin strategi for fornying av offentlig sektor. Fornyingsstrategien skal bidra til økt velferd for innbyggerne og økt verdiskaping i næringslivet. Regjeringens mål er bl.a. å skape en mer åpen og tilgjengelig forvaltning og bedre velferdstjenester – særlig for de som trenger det mest. En god og effektiv offentlig forvaltning er også en viktig premisse for økonomisk vekst. Offentlig sektor er omtalt i avsnitt 6.4.
- Å legge til rette for *innovasjon* i næringslivet og offentlig sektor. Innovasjon favner over flere av de prosessene som bidrar til produktivitetsvekst, bl.a. introduksjon av ny teknologi,

anvendelse av forskningsresultater og organisatoriske endringer. Økt produktivitet legger grunnlag for økonomisk vekst og økt velferd. Regjeringen vil legge fram en stortingsmelding om innovasjonspolitikken i 2008. Produktivitet og innovasjon er omtalt i avsnitt 6.2.1 og næringsstøtte i avsnitt 6.3.

- Å legge til rette for effektiv ressursbruk gjennom *virksom konkurranse* i den delen av økonomien som er egnet for markedsbaserte løsninger. Konkurranseloven er viktig for å hindre konkurransebegrensende avtaler mellom foretak eller at dominerende foretak misbruker sin markedsrett. I noen produktmarkeder er det nødvendig med særskilt regulering utover konkurranseloven for å sikre effektiv ressursbruk eller ivareta ulike samfunnshensyn, bl.a. for utnytting av naturressurser og tilgang til nettverkstilknyttede tjenester (kraftnett, elektronisk kommunikasjon, jernbane mv.). Problemstillinger knyttet til konkurranse og offentlig styring er omtalt i avsnitt 6.2.2–6.2.4.
- Et aktivt og velbegrunnet *offentlig eierskap*. Det offentlige eierskapet har ulik begrunnelse i forskjellige næringer og sektorer. Staten og kommunene er en betydelig eier i mange næringer som utnytter naturressurser eller har innslag av naturlig monopol. Et viktig hensyn er å sikre et landsomfattende tilbud av grunnleggende tjenester. Offentlig eierskap er drøftet i avsnitt 6.2.5.
- *Forenkling* av offentlig regelverk. Forenklingstiltak og elektroniske tjenester bidrar til å redusere administrative kostnader ved å etterleve bestemmelsene, større forutsigbarhet for brukerne og til mer effektiv gjennomføring av offentlige tiltak. For å oppnå samfunns mål til lavest mulig kostnad er det viktig at regelverk og virkemidler er utformet på en god måte, og at etterlevelsen følges opp med effektivt tilsyn. På bakgrunn av en omfattende kartlegging vil Regjeringen legge fram en handlingsplan for reduksjon av næringslivets administrative kostnader ved etterlevelse av informasjonskrav våren 2008. Næringslovgivning og forenkling er omtalt i avsnitt 6.2.6.

Skatter og avgifter påvirker også ressursbruken i økonomien. Hovedtrekkene i Regjeringens skatte- og avgiftsopplegg for 2008 er beskrevet i kapittel 4.

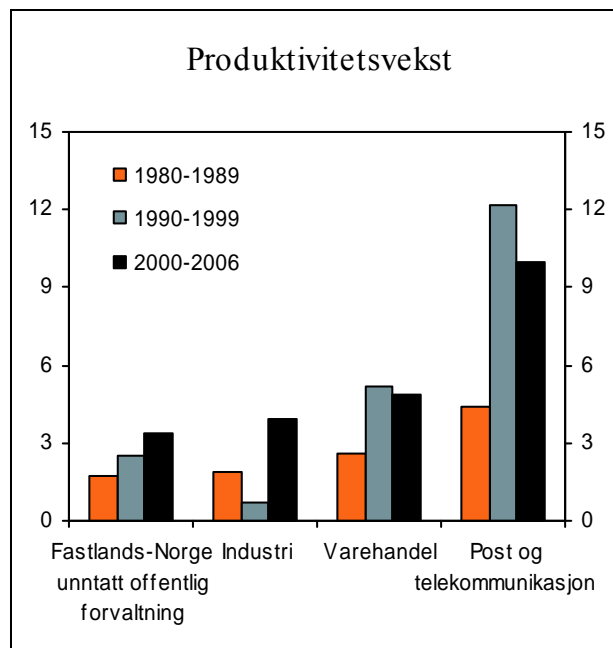
6.2 Produktmarkedet

6.2.1 Produktivitet og innovasjon

Vekstevnen i økonomien bestemmes over tid av tilgangen på arbeidskraft, kapital og naturressurser, og hvordan vi utnytter ressursene til økonomisk virksomhet. Produktivitet gir et mål på hvor effektivt vi utnytter innsatsfaktorene, og økt produktivitet legger dermed grunnlag for økonomisk vekst og økt velferd. Det er mange forhold som bidrar til økt produktivitet – et høyere utdanningsnivå i arbeidsstyrken, kompetanseutvikling og læring hos de ansatte, omstillinger i næringslivet og offentlig sektor, anvendelse av ny teknologi, introduksjon av nye produkter og kvalitetsforbedringer mv.

Høy produktivitsvekst kan indikere at ressursene i større grad brukes der de kaster mest av seg, men er ingen entydig eller fullstendig målestokk for en vellykket strukturpolitikk. Det er store forskjeller mellom næringer i hvor store produktivitsforbedringer som er mulig, bl.a. ut fra sammensetningen av innsatsfaktorer, den underliggende teknologiske utviklingen i næringen og hvor effektivt næringen er organisert i utgangspunktet. Videre vil konjunkturelle forhold påvirke produktivitsveksten. I en oppgangskonjunktur vil typisk produktivitsveksten først tilta, for deretter å avta når konjunkturtoppen nærmer seg. Produktivitet sier heller ikke noe om hvor stor del av ressursene, bl.a. av arbeidsstyrken, som utnyttes. Videre avhenger måling av produktivitet av at ressursene er priset riktig. Bruk av miljøressurser som ikke er belagt med avgifter eller betalte kvoter, vil f.eks. medføre at produktivitsveksten måles for høyt. Produktivitsveksten bør derfor vurderes i forhold til næringsstruktur, over flere år, og ses i sammenheng med den totale ressursutnyttningen i økonomien, særlig sysselsettingen, og andre indikatorer for en bærekraftig utvikling.

Produktivitsveksten i næringer i Fastlands-Norge var relativt lav i 1980-årene, men har deretter tatt seg betydelig opp. Figur 6.1 viser årlig vekst i bruttoprodukt pr. timeverk (arbeidsproduktivitet) for periodene 1980–1989, 1990–1999 og 2000–2006. Foruten Fastlands-Norge, utenom offentlig forvaltningsvirksomhet, viser figuren produktivitsveksten i næringene industri, varehandel og post og telekommunikasjon. Strukturendringer og teknologisk framgang i varehandel og enkelte tjenesteytende næringer forklarer en stor del av den økte



Figur 6.1 Bruttoprodukt pr. timeverk. Årlig vekst i prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

produktivitsveksten. Bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) og etablering av nye selskapsstrukturer med større konserner eller kjeder kom i gang i 1980-årene, og fikk et bredt gjennomslag i 1990-årene. Fornyning av reguleringsreguleringene i bl.a. finansmarkedene, markedene for elektronisk kommunikasjon og dagligvarehandelen muliggjorde og bidro til disse omstillingene. Økt konkurranse i tjenesteytende næringer har vært en viktig drivkraft for anvendelse av ny teknologi, introduksjon av nye produkter og forbedring av kvalitet og service.

I industrien økte bruttoprodukt pr. timeverk med 1,9 pst. pr. år over perioden 1980–1989. Den relativt høye veksten i arbeidsproduktiviteten skyldtes bl.a. at industrien ble mer kapitalintensiv. I denne perioden skjedde det også en del utflytting av arbeidsintensiv produksjon til lavkostland og nedbygging av de mest arbeidsintensive bransjene som tekstil- og beklædningsindustri. Industrisyssetningen ble redusert med 62 000 årsverk over tiåret. Det var i hovedsak den delen av industrien som konkurrerer internasjonalt, som økte produktiviteten. Industriproduksjon med en stor grad av skjerming i forhold til utlandet, bl.a. næringsmiddelindustrien, forlagsvirksomhet og grafisk industri, hadde en svak og til dels negativ produktivitsutvikling i 1980-årene.

Den svake produktivitsutviklingen i de skjermede industrinæringene fortsatte gjennom 1990-

årene. Også en del industrinæringar som konkurrerer internasjonalt, bl.a. metallindustrien, hadde en svak eller negativ vekst i arbeidsproduktiviteten. For industrien totalt økte bruttoproduktet pr. timeverk med 0,7 pst. årlig i perioden 1990–1999. Sammenliknet med andre land framsto produktivitsveksten som lav i norsk industri. På grunnlag av slike landsammenlikninger, ofte beskrevet som referansetesting, ble det av enkelte stilt spørsmål om innretningen av næringspolitikken og til dels den økonomiske politikken som ble ført gjennom 1990-årene.

Senere analyser har antydnet at bruttoproduktet i faste priser pr. timeverk har gitt et for negativt bilde av industriens produktivitsutvikling i 1990-årene. Dersom bruttoproduktet måles i løpende priser (i felles valuta) var produktivitsutviklingen i norsk industri mer på linje med andre land i denne perioden. En mulig forklaring er at norsk industri i relativt stor grad introduserte nye produkter og gjennomførte kvalitetsforbedringer som til dels ble registrert som prisvekst, men reelt var volumvekst.

Etter 2000 har produktivitsveksten tatt seg opp i nesten alle næringar der den tidligere var relativt lav, også i f.eks. næringsmiddelindustrien og grafisk industri. Samtidig har den høye produktivitsveksten vedvart i næringar som varehandel og post og telekommunikasjonar, om enn med en viss avmatning. Bruttoproduct pr. timeverk i Fastlands-Norge utenom offentlig forvaltningsvirksomhet økte med 3,4 pst. årlig i perioden 2000–2006. Den sterke produktivitsveksten etter 2000 omfatter hele bredden i norsk næringsliv og går sammen med økt produksjon og sysselsetting. Utviklingen viser at omstillingene og produktutviklingen i næringslivet gjennom 1990-årene i det store og hele har vært vellykkede.

Innovasjon er et begrep som favner over flere av de prosessene som kan bidra til økt produktivitet. Nye eller forbedrede produkter og prosesser kan være et resultat av forskningsprosjekter, men innovasjon kan også ha andre utgangspunkt som erfaringsbasert læring, bedriftenes investeringar, konkurranse i markedet mv. Bedriftene vil f.eks. ofte ta i bruk ny teknologi uten at de selv nødvendigvis har medvirket i kunnskapsutviklingen som er «bakt inn» inn i utstyret. Krevende kunder og markedstilpassning er gjerne utgangspunktet for at bedriftene må fornye eller forbedre produktene. Organisatorisk innovasjon er også nødvendig for at bedrifter skal lykkes i dynamiske og krevende omgivelser. Innovasjon lar seg ikke klart definere eller avgrense – og innholdet vil endres med utviklingen av teknologi og samfunn.

Et innovativt næringsliv avhenger av gode universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter. Disse institusjonene er viktige for å framskaffe og formidle ny kunnskap og for å utdanne kandidatar og forskere. Dette bidrar igjen til overføring av kunnskap og FoU til offentlig og privat sektor. Gode forskningsmiljøer er også viktig for å tiltrekke utenlandske forskningsinvesteringar og gjesteforskere som bidrar til å heve kvaliteten på norsk forskning. Kunnskap er grunnleggende for utvikling av næringsliv og samfunn, men det er ingen enkel eller direkte sammenheng mellom FoU og økonomisk vekst. Skal den forskningsbaserte kunnskapen styrke vekstevnen i økonomien, må resultatene komme til anvendelse i produksjon som er samfunnsøkonomisk lønnsom. Derfor er det viktig at ressursene prises riktig i markedet, f.eks. at miljøkostnader reflekteres i avgifter eller kvotepriser.

Konkurranse er viktig for at foretakene skal motiveres til nyskaping, men det er likevel ikke slik at konkurranse alltid bidrar til innovasjon. Når et foretak velger å bruke ressurser på å utvikle et nytt eller forbedret produkt eller en mer kostnadseffektiv produksjonsteknologi, er hensikten som regel å øke eller opprettholde markedsandelen. Konkurranseloven bidrar til innovasjon ved at den avskjærer andre strategier som foretaket kan benytte for å øke markedsandelen. Alternativer til å satse på innovasjon kan være å utnytte en dominerende stilling eller hindre at konkurrenter etablerer seg i markedet. Konkurranse vil imidlertid ikke bidra til innovasjon dersom konkurrentene umiddelbart kan kopiere produktet eller gjennomføre tilsvarende kostnadsreduksjonar. Følgelig må foretakene ha mulighet til å beskytte sine innovasjonar gjennom patenter, opphavsretter, merkevarer mv. Konkurranseloven er ikke til hinder for slikt vern av immaterielle rettigheter, men i noen sammenheng kan det være nødvendig å avveie ulike hensyn, f.eks. til kommersialisering av nye innovasjonar. Det er iblant aktuelt at bedrifter som ellers konkurrerer i samme marked, samarbeider om FoU-prosjekter. Slikt samarbeid vil i utgangspunktet ikke svekke konkurransen, og det er gjennom en egen forskrift til konkurranseloven gjort et unntak fra forbudet mot konkurransebegrensende avtaler for foretak som samarbeider om FoU. Dersom foretakene strekker samarbeidet lenger enn FoU, f.eks. til en foretakssammenslutning, vil imidlertid konkurranselovens alminnelige bestemmelser komme til anvendelse.

Patenter sikrer oppfinneren eneretten til å utnytte resultatene kommersielt for et begrenset tidsrom. Et foretak er på denne måten beskyttet fra

at andre kopierer resultatene og dermed får del i inntektene over en periode. Norge har stått utenfor det europeiske patentsamarbeidet helt siden opprettelsen i 1973. Regjeringen vil forbedre den norske patentpolitikken slik at immaterielle rettigheter kan sikres på linje med andre europeiske land, og har fått tilslutning i Stortinget for at Norge blir med i Den europeiske patentkonvensjonen (EPC). En tilslutning til EPC vil gjøre det enklere og billigere for norske foretak å sikre sine rettigheter i europeiske markeder. Heretter blir det nok med én søknad for å få patent i de 32 landene som er med. Dermed får norske foretak tilgang til patenter på like vilkår med næringslivet i andre europeiske land. Det betyr også at norske produkter og tjenester kan komme raskere inn på andre europeiske markeder.

Undersøkelser av innovasjonsaktiviteten i norsk næringsliv viser en stor grad av stabilitet over tid. For perioden 2002–2004 er det 26 pst. av foretakene som oppgir at de har introdusert nye eller vesentlig endrede produkter eller prosesser, og dermed kan kalles innovative. Den rapporterte innovasjonsaktiviteten for perioden 2002 – 2004 er noe lavere enn tilfellet var for den forrige omfattende innovasjonsundersøkelsen for perioden 1999–2001. Industrien og tjenesteytende næringer har i hovedsak en stabil innovasjonsaktivitet, mens andre næringer har hatt en nedgang i innovasjonsaktiviteten. En større del av de store foretakene er innovative enn av de mindre foretakene. Vel 60 prosent av foretak med over 500 sysselsatte har introdusert nye eller vesentlige endrede produkter eller prosesser i perioden 2002 – 2004.

I internasjonale sammenlikninger av innovasjonsaktivitet kommer Norge relativt dårlig ut etter mange indikatorer, f.eks. etter andelen innovative foretak, som beskrevet ovenfor. OECD har påpekt at høy vekst i BNP og produktivitet i Fastlands-Norge, til tross for svak innovasjonsaktivitet, står i motsetning til vanlige resultater fra internasjonale studier om innovasjon og økonomisk vekst – og har beskrevet sammenhengen som «det norske paradokset». En mulig forklaring er at indikatorene gir feil beskrivelse, dvs. ikke fullt ut måler den innovasjonsaktiviteten som faktisk finner sted i Norge. Definisjonen og avgrensningen av innovasjonsbegrepet er utviklet først og fremst på grunnlag av industriaktiviteter, og fanger i mindre grad opp innovasjoner i andre næringer som er viktige i Norge, bl.a. petroleumsvirksomhet og marin sektor. Trolig skyldes «innovasjonspadokset» i noen grad ulik næringsstruktur og at norsk næringsliv er nyskapende på måter som ikke fanges opp av undersøkelsene. Et annet spørsmål er om en rela-

tivt lav, målt innovasjonsaktivitet er et reelt problem når næringslivet likevel klarer å tilegne seg den kunnskapen og teknologien som er nødvendig for å øke verdiskapingen og produktiviteten. OECD arbeider nå med en landundersøkelse om innovasjonspolitikken i Norge, som vil gå nærmere inn i disse spørsmålene.

Regjeringen vil legge fram en stortingsmelding om innovasjonspolitikken i 2008. Stortingsmeldingen vil gi en situasjonsbeskrivelse av innovasjonsaktiviteten og presentere tiltak for innovasjon og omstilling i norsk næringsliv. Offentlig finansiering av FoU og tiltak for innovasjon er nærmere beskrevet i avsnitt 6.3.3.

6.2.2 Konkurranspolitikken

Konkurranspolitikken skal bidra til god ressursutnyttelse ved å legge til rette for virksom konkurranse. Konkurranspolitikken favner bredt, og er rettet både mot konkurransebegrensende atferd hos aktører i næringslivet og mot konkurransebegrensende myndighetstiltak.

Konkurransen bidrar til kostnadsreduksjon og utvikling av nye eller bedre produkter. Dette kommer forbrukerne til gode gjennom lavere priser og et variert produktutvalg. Selgere av varer og tjenester har økonomiske motiver til å begrense konkurransen. I et marked med svak konkurranse kan en selger øke sine utsalgspriser uten å tape tilsvarende omsetningsverdi. En slik prisøkning reduserer effektiviteten i økonomien og innebærer en økonomisk overføring fra forbrukere til selgere. I slike tilfeller må derfor konkurransemyndighetene gripe inn mot bedrifters atferd for å opprettholde virksom konkurranse. Effektiv konkurransepolitikk kan derfor også være fordelingspolitikk, og det motsatte av å la markedskreftene virke fritt.

Konkurranseloven retter seg i første rekke mot *konkurransbegrensende* atferd hos offentlige og private selskaper som driver forretningsmessig virksomhet. Loven trådte i kraft i mai 2004, og gir Konkurransetilsynet effektive virkemidler for å avdekke og sanksjonere konkurransebegrensende atferd. Ved brudd på lovens bestemmelser kan Konkurransetilsynet ilegge overtredelsesgebyr.

- Konkurransetilsynet vedtok den 6. juni 2005 å gi SAS Braathens et overtredelsesgebyr på 20 mill. kroner for misbruk av dominerende stilling. Konkurransetilsynets vedtak ble opphevet ved dom i Oslo tingrett 26. juli 2006. Tilsynet har anket dommen inn for lagmannsretten, hvor saken kommer opp i januar 2008.
- I februar 2007 ble Tine ilagt et overtredelsesgebyr på 45 mill. kroner for utilbørlig utnyt-

telse av dominerende stilling og konkurransebegrensende samarbeid. Bakgrunnen for overtredelsesgebyret var en avtale mellom Tine og Rema 1000 om at Tine skal være eneleverandør av ost. Tine har i ettertid bestemt seg for å prøve vedtaket for retten.

Disse og framtidige saker vil bidra til å klargjøre hvor grensen skal settes for misbruk av dominerende stilling.

Konkurransetilsynet skal gripe inn mot fusjoner og oppkjøp som vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med målet om effektiv bruk av samfunnets ressurser. Tilsynet vurderer derfor ikke bare om en fusjon begrenser konkurransen i det aktuelle markedet, men også om dette leder til et samfunnsmessig effektivitetstap. En fusjon som gir et selskap markedsrett, kan innebære høyere priser og lavere produksjon og dessuten redusere incentivene til effektivisering og produktutvikling. I september 2006 nedla Konkurransetilsynet forbud mot Falcks oppkjøp av Viking, fordi det ville føre til en betydelig svekkelse av konkurransen i markedet for bilbergings tjenester. Falck påklaget vedtaket, men i januar 2007 stadfestet Fornyings- og administrasjonsdepartementet tilsynets vedtak om å forby oppkjøpet.

Bedrifter og andre næringsdrivende har plikt til å melde fra til Konkurransetilsynet om fusjoner og oppkjøp. Dette gir tilsynet bedre informasjon om strukturendringer i næringslivet, og bidrar til at tilsynet kan behandle saker raskere. Etter en evaluering av meldepliktsordningen ble terskelverdiene hevet fra 1. januar 2007, slik at flere unntas fra ordningen. Meldeplikten gjelder i dag dersom de involverte selskapene omsetter for over 50 mill. kroner årlig i Norge. Det er imidlertid ikke meldeplikt dersom bare ett av selskapene har over 20 mill. kroner i årlig omsetning.

I konkurranseloven er det en streng grensedragning mellom konkurransefaglige hensyn og andre hensyn. Grensedragningen gjelder både behandlingsprosess og på hvilket beslutningsnivå et vedtak fattes. Konkurransetilsynet kan ikke instrueres av Fornyings- og administrasjonsdepartementet i enkeltsaker. Departementet har heller ikke adgang til å omgjøre vedtak i Konkurransetilsynet som ikke er påklaget, med mindre vedtakene er ugyldige. Videre kan departementet som klageinstans, i likhet med Konkurransetilsynet, kun legge konkurransefaglige vurderinger til grunn. Bare Kongen i statsråd kan ta andre hensyn. Kongen i statsråd kan omgjøre et vedtak fattet av Konkurransetilsynet dersom saken har prinsipiell eller

stor samfunnsmessig betydning. En forutsetning er at saken først har vært gjenstand for ordinær klagebehandling i departementet.

Regjeringen har varslet at den i løpet av 2007 vil vurdere å foreslå en endring i konkurranseloven § 21 for saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig interesse, jf. St. prp. nr. 1 (2006–2007). Bakgrunnen for dette er et ønske om å forenkle saksbehandlingsprosessen i saker der et inngrep mot en foretakssammenslutning blir opphevet eller endret som følge av andre samfunnshensyn enn konkurranse. En forutsetning for dette arbeidet er at det skal gå tydelig fram når andre samfunnshensyn blir trukket inn i saken. Et eventuelt forslag i samsvar med dette vil være begrenset til reglene for behandling av saker etter konkurranseloven § 21.

Tiltakene som konkurransemyndighetene har gjennomført i *innenriks luftfart* er et eksempel på at økt konkurranse gir gevinster i form av lavere priser og mer effektiv ressursbruk. Konkurransetilsynet grep i mars 2002 inn mot SAS-gruppens bonusprogram for innenlands flyreiser, og forbød opptjening av bonuspoeng ved flyreiser innenfor Norge. Bonusprogrammer fremstår i utgangspunktet som en rabatt til kundene. Imidlertid fører opptjeningsstrukturen til dempet konkurranse og etableringshindringer, og dermed høyere priser på flybilletter. Årsaken er at opptjeningsstrukturen reduserer kundenes prisfølsomhet og gjør kundene mer lojale til ett selskap. Tilsynets vedtak løp ut 1. august 2007, og Fornyings- og administrasjonsdepartementet har fastsatt ny forskrift som gjelder fra samme tidspunkt. Forskriften forbyr opptjening av bonuspoeng på innenlandske flyreiser, og gjelder alle flyselskaper med flyreiser innenfor Norge. Formålet med forskriften er å forhindre at det gjeninnføres konkurransebegrensende bonusordninger. Flyprisene i innenriksmarkedet har endret seg betydelig de seneste årene. Ved inngangen til 2002 hadde prisene økt med nesten 60 pst. i forhold til tre år tidligere. Med økt pris konkurranse ble flyprisene betydelig redusert fram til 2004. De siste årene har prisene igjen steget, men ligger likevel betydelig under nivået i 2002, jf. figur 6.2.

Omsetning av bøker i det norske bokmarkedet har tradisjonelt vært regulert gjennom avtaler mellom bransjeorganisasjonene om faste priser og rabatter samt enerett for omsetning av skolebøker. Bokbransjeavtalene har hatt unntak fra forbudet om konkurransebegrensende samarbeid i konkurranseloven. Blant annet er det blitt gitt unntak slik at forleggeren kan sette faste priser for salg i bokhandelen i en periode etter utgivelsen. I forskrift

fra 1. mai 2005 ble det gitt unntak fra konkurranse-lovens forbud mot konkurransebegrensende samarbeid ved omsetningen av bøker, og en ny bokavtale ble utformet i tråd med forskriften.

Etter den nye forskriften kan det for skjønnlitterære bøker maksimalt avtales faste priser i utgivelsesåret og fram til 1. mai året etter, mot tidligere helt ut det etterfølgende året. Videre har alle distribusjonskanaler nå samme anledning til å gi rabatt ved salg av bøker, mens bokklubbene tidligere hadde anledning til å gi langt større rabatt enn andre salgskanaler. Bokhandlernes enerett til å selge skolebøker opphørte for videregående skole fra 1. januar 2006 og for grunnskole fra 1. juli 2006. Samtidig ble fastprisordningen avvirket for disse bøkene. For lærebøker til høyskole og universitet er adgangen til prissamarbeid forlenget flere ganger, foreløpig fram til 1. juli 2008. Begrunnelsen for unntaket er et ønske om å styrke og utvikle norsk som fagspråk.

Utviklingen av markedsforholdene i bokbransjen har stor betydning for Regjeringens litteraturpolitiske mål om mangfold, kvalitet og tilgjengelighet. Konkurransetilsynet har evaluert virkningene av endringene i 2006, og så langt ser det ut som om regelverksendringene har virket stimulerende på boksalg. Undersøkelsen fra 2006 kunne bare måle den kortsiktige virkningen av den nye bokavtalen. Som varslet i Soria Moria-erklæringen vil Kultur- og kirke departementet derfor gjennomføre en evaluering av den gjeldende bokavtalen. Evalueringen skal foreligge våren 2009.

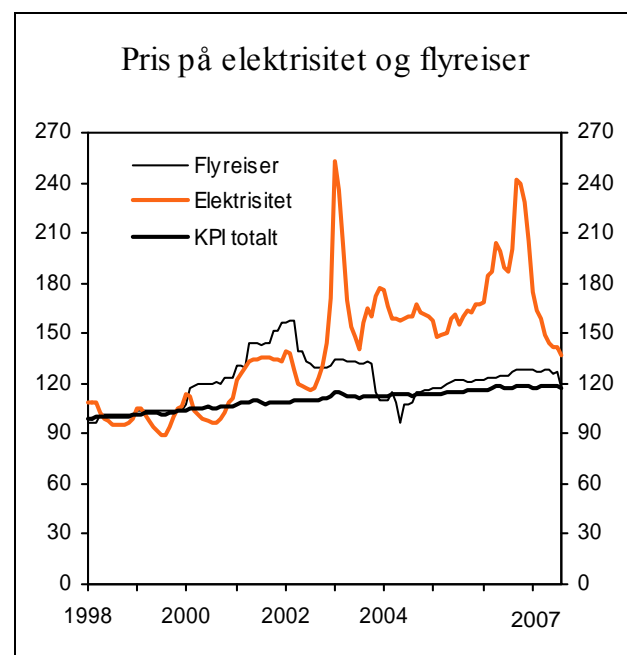
Dagligvaremarkedet i Norge er karakterisert ved flere leverandører med høy markedsandel samt fire store lavpriskjeder. Hvis dominerende leverandører stenger ute mindre leverandører, kan dette være ulovlig etter konkurranse-loven. Situasjonen i dagligvaremarkedet er et prioritert arbeidsfelt for Konkurransetilsynet. Fra 2006 innførte tilsynet en meldeplikt for årsavtalene mellom dagligvarekjeder og matvareleverandører. Meldeplikten innebærer at Norgesgruppen, ICA, Coop, Rema 1000, Lidl og Smart Club må melde fra om avtalene sine med 25 markedsledende leverandører. Meldeplikten er et nyttig redskap for å overvåke markedet, og vil virke disiplinerende på aktørene, også gjennom at aktørene bevisstgjøres i forhold til konkurranse-loven. Meldeplikten følges opp gjennom møter mellom tilsynet og dagligvarekjedene.

Videre har tilsynet vurdert å gripe inn mot dagligvarekjedenes utveksling av ukentlig prisinformasjon gjennom analysebyrået ACNielsen. Slik informasjonsutveksling kan redusere konkurransen mellom partene. Partene har selv valgt å endre

praksis etter å ha blitt orientert om tilsynets vurderinger. Det blir ikke lenger mulig å se prisene for den enkelte kjede, og rapportene vil bare komme hver fjerde uke. Dermed blir informasjonen som utveksles, mindre detaljert og mindre aktuell, og dermed mindre egnet til å begrense konkurransen.

Konkurransetilsynet vil følge opp enkeltsaker der dominerende leverandører overtrer forbudet mot misbruk av markedsdominans, for eksempel ved å inngå eksklusivavtale eller fastsette lojalitetsrabatt eller -bonuser. Høsten 2007 vil tilsynet legge fram foreløpige resultater fra sitt arbeid med dagligvaremarkedet, herunder erfaringer med meldeplikt for dagligvarekjedene og oppfølging av tilsynets rapport «Betaling for hylleplass» fra 2005.

Prisene på *reseptpliktige legemidler* vil normalt falle kraftig i det internasjonale markedet når legemidlet får konkurranse fra generiske (byttbare) legemidler. Det har vært en utfordring å etablere reguleringer som sørger for at reduserte priser fra produsent også fører til lavere utsalgspriser som kommer folketrygden og den enkelte pasient til gode. Fram til 2004 var det en betydelig vekst i folketrygdens utgifter til legemidler over blåreseptordningen. Som følge av at det ble innført en trinnprismodell fra 2005 ble denne utviklingen brutt. Trinnprismodellen innebærer at når et legemiddel mister patentbeskyttelsen, reduseres prisen i pro-



Figur 6.2 Konsumpriser på elektrisitet og passasjertransport med fly, og konsumprisindeksen totalt. Indeks 1998 = 100

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

sentvise trinn det kommende året. Statens legemiddelverk har evaluert ordningen. Evalueringen viser at modellen har fungert godt, men at prisnivået for generiske legemidler fortsatt ligger betydelig lavere i Sverige og Danmark enn i Norge. Helse- og omsorgsdepartementet viderefører trinnprismodellen, men foretar fra 1. januar 2008 enkelte justeringer. Justeringene skal sikre ytterligere reduserte priser innenfor denne delen av legemiddelmarkedet.

I 1991 ble det åpnet for konkurranse i *kraftmarkedet*, og i de etterfølgende årene var kraftprisen lav. De siste årene har kraftprisen vært høyere og vist store svingninger, jf. figur 6.2. Dette skyldes bl.a. variasjon i nedbøren og generelt et strammere marked pga. liten kapasitetsbygging i Norge og andre land. Etter dereguleringen i 1991 har det skjedd en konsolidering i kraftmarkedet. Mange kommuner og fylkeskommuner har solgt ut eierandeler i kraftselskapene. Samtidig er det blitt etablert større regionale kraftselskaper. I de siste årene har det vært en nedgang i omstruktureringstakten sammenliknet med årene 1999–2001.

I rapporten «Capacity for Competition», som ble offentliggjort i september 2007, peker de nordiske konkurransemyndighetene på flere problemstillinger når det gjelder *konkurransen i de nordiske kraftmarkedene*.

Ifølge rapporten er eierskapskonsentrasjonen i det nordiske kraftmarkedet fremdeles sterk, og forsterkes gjennom utbredt krysseierskap og felleseide kraftverk. De nordiske konkurransemyndighetene går inn for å redusere omfanget av krysseierskap og felleseie, og viser til at man i Sverige har klart å redusere omfanget av felleseie i vannkraftverk.

For at kraftmarkedet skal fungere tilfredsstillende, er det ifølge rapporten behov for å forsterke overføringskapasiteten mellom de nordiske landene. De nordiske systemoperatørene har vedtatt fem hovedprosjekter som støttes av de nordiske konkurransemyndighetene. I tillegg bør systemoperatørene arbeide for å bedre utnyttelsen av kapasiteten.

Husholdningene reagerer tregt på prisendringer, noe som hindrer effektiviteten i kraftmarkedet. Innføring av timesmåling kombinert med løpende prisinformasjon og nye typer kontrakter vil kunne bedre effektiviteten i kraftmarkedet ved at kundene blir mer følsomme for prisendringer. Dermed vil de justere forbruket sitt mye raskere, noe som vil redusere toppene i etterspørselen og senke de totale kostnadene. I det lange løp kan dette bidra til å presse kraftprisen nedover, mener de nordiske konkurransemyndighetene.

NVE har på oppdrag av OED analysert mulighetene for økt bruk av ny teknologi som fører til økt effektivitet og bedre avregningsgrunnlag i kraftmarkedet. På bakgrunn av tilrådinger fra NVE, har Olje- og energidepartementet bedt NVE gå videre med sikte på installering av moderne måle- og kommunikasjonsutstyr hos alle strømforbrukere. Det vil være viktig å samarbeide med bransjen og forbrukerorganisasjonene om utformingen av de funksjonelle kravene som bør stilles til utstyret. Olje- og energidepartementet har videre bedt NVE om å vurdere tidsplanen underveis når funksjonskravene er bestemte. Kostnadsutviklingen og erfaring fra andre land vil også være viktig for å vurdere tidsplanen. Raskere framdrift bør være aktuelt dersom forholdene tilsier det.

Offentlige anskaffelser har stor betydning for ressursbruken i offentlig sektor, og er et viktig marked for næringsdrivende. Offentlig sektors samlede innkjøp av varer og tjenester utgjorde vel 276 mrd. kroner i 2005. *Regelverket om offentlige anskaffelser* har som hovedmål å sikre at offentlige midler utnyttes best mulig gjennom kostnadseffektive innkjøp. Videre krever loven om offentlige anskaffelser at det ved planleggingen av innkjøp tas hensyn til de miljømessige konsekvensene av anskaffelsen. Regjeringen har i 2007 vedtatt en egen handlingsplan om miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser.

Fra 1. januar 2007 ble det gjennomført enkelte endringer i lov om offentlige anskaffelser, samt at to nye innkjøpsforskrifter trådte i kraft. Siktemålet er bl.a. å forenkle regelverket og å implementere to nye EU-direktiver. En viktig endring i regelverket er at oppdragsgiverne kan få et overtredelsesgebyr om de forsettlig og grovt uaktsomt gjennomfører ulovlig innkjøp. Det nye regelverket innførte også protokollplikt for kjøp over 100 000 kroner, og sidestiller elektroniske innkjøpsprosesser med tradisjonelle metoder for innkjøp.

Den nasjonale terskelverdien angir hvor store anskaffelser en offentlig innkjøper kan foreta uten å ha plikt til å utlyse en anbudskonkurranse og følge bestemte prosedyreregler. I 2005 ble den nasjonale terskelverdien hevet fra 200 000 til 500 000 kroner, for å senke administrasjonskostnadene for mindre innkjøp. I 2007 skal denne hevingen evalueres. For mindre kjøp kan kostnadene ved å følge prosedyrene ved anbudskonkurranse i mange tilfeller oppveie en eventuell kostnadsbesparelse som følge av billigere og bedre tilbud. Terskelverdien for plikt til anbudsutlysning er fortsatt betydelig lavere enn den maksimalt tillatte grensen som følger av EØS-avtalen (1,1 mill. kroner for staten og 1,7 mill. kroner for kommunene). Kjøp

under den nasjonale terskelverdien er uansett omfattet av de alminnelige bestemmelsene som bl.a. fastsetter at enhver anskaffelse skal baseres på konkurranse så langt som mulig, at oppdragsgiver ikke skal diskriminere leverandører på grunn av nasjonalitet eller lokal tilhørighet, og at forvaltningslovens regler for habilitet skal følges.

Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) behandler klager om brudd på lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter. Leverandører som har deltatt eller ønsket å delta i en anbudskonkurranse, kan klage inn bl.a. statlige, fylkeskommunale og kommunale organer til KOFA. Fra 1. januar 2007 har KOFA mulighet til å ilegge gebyr ved ulovlige direkte anskaffelser. KOFA skal sikre en rask og rimelig klagemulighet på et lavt konfliktnivå samt bidra til økt kompetanse og rettsavklaringer på området. KOFAs sekretariat er administrativt underlagt Konkurransetilsynet. I 2006 mottok klagenemnda 152 klagesaker og avgjorde 176 saker. Fornyings- og administrasjonsdepartementet evaluerte KOFA høsten 2006. Rapporten viste at KOFA hovedsakelig fungerer godt. I en periode har saksbehandlingstiden imidlertid vært for lang. I 2006 ble bevilgningene økt for å bøte på dette, og saksbehandlingstiden har gått betydelig ned. Fra høsten 2007 er det et mål at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden ikke skal overskride 3 måneder.

6.2.3 Næringer basert på naturressurser

Naturressursene olje og gass, vannfall, fisk, skog og mineraler bidro i 2005 med om lag 35 pst. av bruttoproduktet og stod for 38 pst. av bruttoinvesteringene i markedsrettet virksomhet, men sysselsatte bare om lag 3 pst. av årsverkene, jf. tabell 6.1.

Forekomsten av naturressurser som gir grunnlag for store, løpende inntekter, reiser flere spørsmål knyttet til regulering av næringene. For det første er det nødvendig å regulere produksjonsrettighetene til ressursene. For det andre innebærer utnyttelse av naturressurser omfattende inngrep i forhold til omgivelsene og annen næringsvirksomhet, og det er derfor nødvendig med regulering som ivaretar andre samfunns- og brukerinteresser og hensyn til miljøet. For det tredje er det et viktig spørsmål for samfunnet hvordan inntektene fordeles. Dersom en begrenset naturressurs utnyttes effektivt, kan den gi grunnlag for høyere avkastning enn i næringer som ikke er basert på slike ressurser, såkalt grunnrente. For petroleumsvirksomhet og vannkraftproduksjon er det fastsatt særskilte skatteregler for å trekke inn deler av grunnrenten til fordel for fellesskapet, og i tillegg er det et omfattende offentlig eierskap i disse næringene.

Utvinning av råolje og naturgass

De totale oppdagede og uoppdagede petroleumssressursene på norsk kontinentalsokkel utgjør om lag 13 mrd. Sm³ oljeekvivalenter. Det gjenstår å produsere om lag 2/3 av disse ressursene. For Norge er det av stor betydning at de gjenværende ressursene utnyttes effektivt. I tråd med Soria Moria-erklæringen arbeider Regjeringen med en *nasjonal strategi for petroleumsnæringen*. Strategien skal gi anvisning på hvordan olje- og gassressursene skal utvinnes, og hvordan den tilknyttede virksomheten bør utvikles. På denne måten skal strategien bidra til økt verdiskaping i petroleumsektoren og til å opprettholde en effektiv regulering av petroleumsvirksomheten.

Tabell 6.1 Hovedtall for næringer basert på naturressurser. 2005

	Bruttoprodukt (basisverdi) Mrd. kroner	Sysselsetting 1000 normalårsverk	Bruttoinvestering Mrd. kroner
Skogbruk	5,8	4,1	0,6
Fiske, fangst og fiskeoppdrett	11,6	13,2	1,6
Bergverksdrift	3,8	3,8	0,9
Utvinning av råolje og naturgass	439,8	18,7	78,2
Kraftproduksjon og -omsetning ¹	22,1	3,2	3,8
Memo:			
Markedsrettet virksomhet	1 370,2	1 373,7	224,1

¹ Bearbeidingsverdi.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Sammenslåingen av Statoil og Hydros petroleumsvirksomhet ble behandlet i St.prp. nr. 60 (2006–2007), og både Regjeringen og Stortinget sluttet seg til forslaget om å slå sammen virksomhetene fra 1. oktober 2007. Med sammenslåingen opphører konkurransen mellom Statoil og Hydro, som har vært viktig for dynamikken på norsk sokkel. Samtidig fører sammenslåingen til at de to selskapene effektiviserer driften av felt som allerede er i produksjon nasjonalt, samt at den skaper nye muligheter internasjonalt. StatoilHydro vil være en kompetent aktør i alle faser av virksomheten, og sentral i den videre utviklingen av norsk sokkel. Selskapet vil fortsatt ha en vesentlig del av sin reservebase i Norge, og dermed en sterk egeninteresse i å utvikle virksomheten her best mulig. Regjeringen stiller store forventninger til selskapet som ledende aktør på norsk sokkel, og vil følge StatoilHydros atferd i tiden framover.

Fra 1. januar 2007 gjelder et *nytt, felles konsesjonsverk* for alle utvinningstillatelser. Ved tildeling av utvinningstillatelser i petroleumsvirksomheten har det siden 1973, vært et vilkår at visse avtaler skal være inngått mellom rettighetshaverne. Disse avtalene har regulert virksomheten i rettighetshavergruppen, og har vært basert på standardavtaler utarbeidet av Olje- og energidepartementet. Over tid har avtalene imidlertid blitt endret, noe som har ført til forskjeller mellom de enkelte utvinningstillatelsene. Fra 2007 skal både eksisterende og nye utvinningstillatelser legges det nye konsesjonsverket til grunn. Dette sikrer at all virksomhet på sokkelen nå utøves på grunnlag av de samme prinsippene, noe som medfører betydelige kostnadsbesparelser, bl.a. i forhold til dokumentasjonskrav, revisjoner og samordninger.

For å styrke selskapenes incentiver til effektiv utnyttelse av tildelte områder ble det gjort enkelte endringer i *arealavgiften* fra 1. januar 2007. Endringene innebærer at områder hvor det foregår produksjon eller aktiv leting av et visst omfang, fritas fra arealavgift. Samtidig er arealavgiften økt i områder hvor det ikke foreligger tilfredsstillende aktivitet.

Vannkraft

Vannkraft står for så å si all elektrisitetsproduksjon i Norge. Vassdragslovgivningen fastsetter konsesjonsplikt for erverv av vannfallsrettigheter og vassdragsreguleringer.

I dom av 26. juni 2007 slo EFTA-domstolen fast at Norges praktisering av hjemfallsreglene var i strid med EØS-avtalens bestemmelser om fri bevegelse av kapital og fri rett til etablering.

I premissene ga EFTA-domstolen Norge medhold i at hensynet til å etablere et system for offentlig eierskap til vannkraften er EØS-rettslig legitimt. Avgjørelsen fra EFTA-domstolen innebærer at Norge kan velge å oppfylle EØS-rettens krav ved å styrke grunnprinsippet om offentlig eierskap til vannkraftsektoren. Dette kan gjennomføres ved å styrke det offentlige eierskapet til vannkraftressursene og prinsippet om at eierskapet skal være spredt på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå innenfor den offentlige sfære.

Med umiddelbar virkning vedtok Kongen i statsråd 10. august en provisorisk anordning som skal gjelde inntil Stortinget kan foreta de endringer i industrikonsesjonsloven av 14. desember 1917 som er nødvendig for å bringe loven i samsvar med EØS-retten slik EFTA-domstolen har tolket den. Gjennom vedtaket om en provisorisk anordning sikres stabilitet og forutsigbarhet, samtidig som spekulasjon forhindres i kraftsektoren.

Etter den provisoriske anordningen vil det ikke lenger være adgang til å gi vannfallskonsesjoner til private eiere. Det vil heller ikke være adgang til å forlenge eksisterende konsesjoner til private gjennom foregrepet hjemfall med tilbakesalg eller utleie til opprinnelig konsesjonær. Det vil ikke være adgang til å reetablere privat eiendomsrett til vannfall som har hjemfalt til staten. Når konsederte, privateide kraftverk selges, vil dette gjelde for resterende konsesjonstid før hjemfall uavhengig av om kjøper er en offentlig eller privat aktør. Det vil være mulig å selge inntil en tredel av offentlig eide vannkraftselskaper til eiere som ikke regnes som offentlige.

Den provisoriske anordningen er basert på at Regjeringen ønsker å utrede videre en modell for regulering av eierskapet til vannkraftressursene som betegnes «konsolideringsmodellen». I det videre arbeidet vil det bli gjennomført grundige utredninger og en høringsrunde som sikrer en solid behandling før det fattes endelige lovvedtak i Stortinget.

Fiske og havbruk

Fiskerinæringen fanger villfisk, mens havbruksnæringen disponerer et avgrenset, egnet sjøareal med veldefinert eierskap til fisken. Derfor er det store forskjeller i reguleringen av fiske og havbruk. Fiskebestander er fornybare ressurser hvor det potensielle uttaket i framtiden er betinget bl.a. av hvordan bestanden utnyttes i dag. Globalt er den samlede kapasiteten i fiskeflåten langt større enn det er ressursmessig grunnlag for. Regulering er nødvendig for å opprettholde bærekraftige

bestander og sikre lønnsomhet i næringen. Havbruk har utviklet seg fra småskalaanlegg til industriell produksjon og har i prinsippet ikke behov for særskilt regulering utover hensyn til arealbruk, miljø og fiskehelse.

Deltakerloven regulerer etablering og eierforhold i *fiskerinæringen*. Bare personer som oppfyller krav til å være aktive fiskere, kan få ervervstillatelse. Ervervstillatelse er en tillatelse til å eie fartøy som skal nyttes til ervervsmessig fiske eller fangst. Selskaper må som hovedregel være eid mer enn 50 pst. av personer som oppfyller kravene. Fiskerimyndighetene har innvilget flere unntak som gir industriselskaper mulighet til å eie fiskefartøy. Utenlandske personer og selskaper har anledning til å eie inntil 40 pst. i selskap som direkte eller indirekte eier fiskefartøy. I så måte skiller Norge seg lite fra andre fiskerinasjoner, som også praktiserer ulike begrensninger for utlendinger til å eie fiskefartøy eller i adgangen til å drive fiske.

Deler av trålerflåten er pålagt å levere fangst til bestemte steder og regioner i Nord-Norge. Leveringsplikten har sikret råstoff til industrien, men ikke at fisken blir bearbeidet ved de tilgodesette bedriftene. Fra desember 2006 er det derfor innført en bearbeidingsplikt for 70 pst. av torsk som er omfattet av leveringsplikten. Fra høsten 2006 er det også gjennomført en prøveordning med distriktskvoter i Nordland, Troms og Finnmark. Distriktskvotene skal sikre landinger av råstoff til særlig fiskeriavhengige lokalsamfunn, og en slik ordning var i bruk noen av årene mellom 1984 og 1991. For ytterligere å styrke erfaringsgrunnlaget er prøveordningen med distriktskvoter videreført i 2007.

De fleste norske fiskerier er i dag begrenset gjennom kvotereguleringer, i hovedsak som faste, garanterte fartøykvoter. For å redusere overkapasitet og bedre lønnsomheten er det også innført strukturkvoteordninger. Strukturkvoter innebærer adgang til å samle kvoter på ett fartøy, eventuelt en avkortet del av kvotene, mot at andre fartøy blir tatt ut av fiske. En slik overføring medfører et styrket driftsgrunnlag for det gjenværende fartøyet. Strukturkvoten kan ikke overstige en bestemt faktor av ordinær kvote, såkalt kvotetak. Strukturkvoteordningene omfatter i dag alle fartøy med hjemmelslengde for kvotetildeling ned til 11 meter. Det er imidlertid ikke mulig å overføre kvoter mellom fartøy i ulike grupper.

Det har vært behov for mer kunnskap om virkninger av strukturkvotene. Regjeringen stanset derfor bruken av strukturkvoteordningene i oktober 2005, og nedsatte et offentlig utvalg for å gjennomgå ordningene. Strukturutvalget leverte sin innstilling i august 2006, jf. NOU 2006: 16 Struktur-

virkemidler i fiskeflåten. Erfaringene viser at strukturordningene har virket. Gjennom henholdsvis strukturkvote- og kondemneringsordningen er 31 pst. og 8 pst. av fisketillatelsene i de respektive fartøygruppene fjernet. Strukturkvoteordningene er fra juni 2007 gjenåpnet med en del endringer. Det er innført en forhåndsfastsatt tidsbegrensning for nye strukturkvoter på 20 år, mens strukturkvoter som er tildelt før 2007, utløper etter 25 år fra og med 2008. Videre er kvotetakene for kystflåten senket.

For fartøy under 15 meter ble det fra 1. juli 2003 etablert et femårig strukturfond for kondemnering. Strukturfondet finansieres av næringen gjennom strukturavgift, med mulighet for medfinansiering over statsbudsjettet. Fra 2004 har kystfartøy under 28 meter som deltar i adgangsbegrensede fiskerier, midlertidig kunnet utveksle kvoter gjennom frivillige driftsordninger. Driftsordningen avvikles fra årsskiftet 2007/2008.

Bestemmelsene om utøvelsen av fiske er nedfelt i saltvannsfiskekloven av 1983. Dette er en fullmaktslov som har gitt grunnlag for et omfattende forskriftsverk, bl.a. forannevnte kvotereguleringer. Et utvalg som har utredet en ny havressurslov, leverte sin innstilling i juni 2005, jf. NOU 2005: 10 Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser. Utvalgets innstilling var på høring høsten 2005. Fiskeri- og kystdepartementet tar sikte på å fremme forslag til ny lov innen utgangen av 2007.

Fiskeri- og kystministeren la i august 2007 fram en strategi for satsing på fersk fisk. Regjeringen vil legge bedre til rette for et jevnere fangstmønster, og på andre måter jevne ut fiskeindustriens tilgang på ferskt råstoff året rundt. Samtidig er det viktig med god kvalitet på fisken som landes og på produktene som tilbys forbrukerne. Det skal også legges til rette for økt samarbeid mellom oppdrettsnæringen og fiskeriene.

Havbruksnæringen, hovedsakelig oppdrett av laks og ørret, har vokst kraftig over en lengre periode. Etter et toppår i 2000 falt produksjonsverdien pga. lave priser. Fra 2005 har lakseprisen tatt seg opp igjen, slik at produksjonsverdien i 2006 ble høyere enn noen gang tidligere. Etablering av oppdrettsanlegg er konsesjonsregulert. Antall tillatelser er imidlertid begrenset bare for kommersielt matfiskoppdrett av laks og ørret og for havbeite. Det betales et vederlag til staten ved tildeling av tillatelser for kommersielt matfiskoppdrett av laks og ørret. For å styrke laksenæringen i Finnmark ble det høsten 2006, gjennom en lukket budrunde, tildelt 10 nye tillatelser til oppdrett av laks og ørret.

Strategi for en konkurransedyktig norsk havbruksnæring ble også lagt fram av fiskeri- og kyst-

ministeren i august 2007. En ny runde med tilde-
ling av laksekonsesjoner i 2009 skal legge til rette
for vekst og nyetableringer. Regjeringen har som
intensjon å videreføre en ordning med vederlag til
staten for nye laksekonsesjoner. Satsing på FoU og
arbeidet med å begrense miljøkonsekvenser av
norsk havbruk fortsetter.

Markedsadgang begrenser vekstpotensialet
for fiskerinæringen i Norge, jf. omtale av ulike han-
delsbegrensninger i avsnitt 6.3.2.

6.2.4 Nettverksnæringene

Næringer hvor en stor del av produksjonskostna-
dene er knyttet til fast infrastruktur for transport
eller distribusjon, såkalte *nettverksnæringer*, er
kjennetegnet av at ett selskap kan produsere mer
effektivt innenfor et geografisk avgrenset område
enn flere selskaper. En samfunnsøkonomisk lønns-
som utbygging og bruk av infrastrukturen krever
derfor offentlig styring, og kan ikke oppnås uteluk-
kende ved å åpne for konkurranse. Regulering av
monopolvirksomheten er også en forutsetning for
å oppnå konkurranse i andre deler av markedet
hvor det kan ligge til rette for flere tilbydere. Det er
bl.a. viktig å sikre at nye tilbydere kan få tilgang til
nettene på samme vilkår som de etablerte selska-
pene. Reguleringen må også legge til rette for at
nye, verdikjennende tjenester slipper til i nettene, og
at selskaper kan utnytte stordriftsfordeler gjennom
integrering av tidligere separate nettverk. Kraft- og
vannforsyning, jernbane, lufttransport, elektro-
niske kommunikasjonstjenester og post, er kapital-
intensive og står for en betydelig andel av nærings-
virksomheten i Norge.

I Norge har nettverksnæringene i stor grad
vært offentlig eid. Utviklingen av teknologi og nye
tjenester, økt etterspørsel og sammensmelting
mellom tidligere atskilte markeder (såkalt *konver-
gens*) påvirker omfanget av monopolområder
innenfor nettverksnæringene. Det innebærer at
mange av de tjenestene som tidligere ble produ-
sert av offentlige monopolbedrifter, etter hvert kan
produseres mer effektivt i et marked med flere
aktører. Konkurranse vil også bidra til utvikling og
introduksjon av nye tjenester eller kombinasjon av
tjenester. Muligheten for å innføre konkurranse og
omfanget av det potensielle konkurranseområdet
varierer i betydelig grad mellom ulike typer nett-
virksomhet. Det er mulig å skille mellom tre
hovedtyper av konkurranse:

- Konkurrerende nettverk (f.eks. i markedene
for elektronisk kommunikasjon).

- Konkurranse om produksjon som benytter
infrastrukturen (f.eks. i kraftproduksjon og -
omsetning).
- Anbuds-/tilbudskonkurranse om enerett for
en fastsatt periode (f.eks. om drift av flyruter i
kortbanenettet).

Konkurrerende nettverk er mulig dersom kostna-
dene ved å etablere en parallell infrastruktur er
reduisert ned mot hva det koster å ekspandere det
eksisterende nettet. Særlig er dette aktuelt ved
introduksjon av ny teknologi, noe som f.eks.
skjedde ved etableringen av andre og tredje gene-
rasjons mobiltelefoni. I den grad det etableres virk-
som konkurranse om levering av nettjenester,
reduseres behovet for en særskilt regulering av
næringen.

*Konkurranse om produksjon som benytter infra-
strukturen*, er mulig dersom produksjonen kan
separeres teknologisk og markedsmessig fra
utbygging og drift av selve nettet. Elektroniske
kommunikasjonstjenester og elektrisk kraft kan
produseres nesten hvor som helst i nettet uten at
det vil oppstå flaskehals i en normalsituasjon, og
det er derfor ikke nødvendig at nettoperatoren
kjenner de enkelte beslutninger om kjøp og salg på
forhånd. Det har gjort det mulig å etablere konkur-
ranse i kraftmarkedet både mellom produsenter og
mellom selgere/meklere, og i markedene for elek-
tronisk kommunikasjon mellom tjenesteleverandø-
rer. Derimot må f.eks. vannforsyning og avløpsbe-
handling baseres på lokal produksjon, noe som
langt på vei utelukker konkurranse om kundene
mellom vannverk eller renseanlegg.

Selv når det ikke er markedsgrunnlag for flere
tjenesteprodusenter, er det iblant mulig med
anbuds- eller tilbudskonkurranse om produksjonen.
Et eksempel er anbuds konkurranse om å betjene
ulønnsomme flyruter i kortbanenettet.

Avvikling av eneretter vil bidra til effektiv res-
sursbruk dersom det etableres virksom konkur-
ranse i markedet. Selv om den teknologiske og
markedsmessige utviklingen generelt trekker i ret-
ning av at området for potensiell konkurranse
utvides, vil det i de fleste nettverksnæringer gjen-
stå områder med karakter av naturlig monopol.
Det er derfor viktig med regulering som hindrer at
selskaper kan drive krysssubsidiering gjennom pris
og kvalitet på nettjenester, samtidig som regulering-
en må gi incentiver til effektiv ressursbruk innen-
for de gjenværende monopolområdene. Regulering-
en av monopolområdet må balansere brukerhen-
syn som pris og kvalitet på tjenestene, mot en
rimelig inntjening for nettselskapet. Offentlig sty-
ring er også nødvendig for å sikre et basistilbud i

områder der det ikke er markedsgrunnlag for lønnsom drift.

Kraftnettet

Energiloven av 1990 la til rette for konkurranse i produksjon og omsetning av kraft. Nettvirksomheten innenfor kraftsektoren er et naturlig monopol, og det er på denne bakgrunn etablert en monopolkontroll og regulering av nettselskapenes virksomhet. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) fastsetter forskrifter og enkeltvedtak, og foretar kontroll av virksomheten. NVEs avgjørelser kan påklages til Olje- og energidepartementet.

Det er 155 selskaper som driver nettvirksomhet. Statnett SF eier om lag 87 pst. av sentralnettet, og har ansvaret for å bygge og drive hele sentralnettet. De øvrige selskapene driver ulike regional- eller distribusjonsnett, og de aller fleste er helt eller delvis kommunalt eid. Om lag 50 selskaper er rene nettselskaper, mens de fleste nettselskapene også er engasjert i produksjon eller omsetning av kraft. Selskaper som driver både monopolvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet, har plikt til å føre separat regnskap for monopolvirksomheten. Kravet til separat regnskap skal blant annet sikre at kostnader knyttet til produksjon og omsetning av kraft ikke belastes nettvirksomheten, slik at kryssubsidiering hindres. En del av virksomhetene har også krav som selskapsmessig skille mellom monopolvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet, i hovedsak som følge av oppkjøp og sammenslåinger mv.

Reguleringen av nettselskapenes økonomiske vilkår skal legge til rette for effektiv drift, utnyttelse og utvikling av nettet. Samtidig skal hensynet til forsyningssikkerheten sikres. Den økonomiske reguleringen av nettselskapene ble endret fra 1. januar 2007. Reguleringen er en videreføring av den tidligere benyttede inntektsrammeregulering, men med årlig oppdatering av inntektsrammen for det enkelte nettselskap og med økt vektlegging av hensynet til nettinvesteringer og forsyningssikkerhet. Inntektsrammen til nettselskapene beregnes ut fra nettselskapenes egne kostnader og ut fra en normkostnad etablert ved effektivitetsanalyser av nettvirksomhet. Effektivitetsgevinster skal deles mellom selskapet og kunden, men kostnaden ved ikke å effektivisere vil i større grad bæres av nettselskapet enn tidligere. Reguleringen omfatter også en ordning som skal gi nettselskapene incentiver til å redusere omfanget av avbrudd i leveringen. Fra 2007 ble det i tillegg innført en ordning med direkte utbetaling fra nettselskapene til sluttbrukerne ved svært langvarige avbrudd, det vil si

avbrudd over 12 timer. En tilfredsstillende leveringskvalitet i nettet sikres også gjennom NVEs forskrift om leveringskvalitet i kraftsystemet.

Vannforsyning og avløp

Vann- og avløpssektoren (VA-sektoren) drives i dag hovedsakelig av kommunene, i noen grad organisert som kommunale eller interkommunale selskap. Privat drift er imidlertid utbredt blant de mindre enhetene. Kommunene har i dag anledning til å fastsette vann- og avløpsgebyr som dekker alle kostnader ved drift og investeringer, dvs. prising til selvkost. Gebyrinntektene skal brukes innenfor sektoren og ikke tas ut som overskudd. Et mulig høyt kostnadsnivå kan dermed dekkes inn gjennom gebyrene, mens effektiviseringstiltak ikke tilfører inntekter til virksomheten. Selvkostprinsippet kan slik sett gi svake incentiver til effektivisering i sektoren. Kommunene kan imidlertid ønske å unngå gebyrøkning eller økte underskudd, og dermed øve et press på virksomhetene for å bedre kostnadskontrollen. Etter flere år med til dels kraftig økning har vann- og avløpsgebyrene vært om lag stabile siden 2003. Den tidligere veksten i gebyrene må ses i sammenheng med bl.a. store investeringsbehov, og at kommunene i utgangspunktet ikke har benyttet muligheten til full kostnadsdekning gjennom gebyrene.

Kommunal- og regionaldepartementet fikk i 2003 utredet alternative finansieringssystemer for VA-sektoren. Et av alternativene som ble utredet, var sentral fastsetting av inntektsrammer, i hovedtrekk tilsvarende som i kraftnettet.

Etablering av et landsomfattende informasjonssystem som kan brukes til sammenlikning av virksomhetene (målestokkonkurranse), er en forutsetning for eventuell inntektsrammeregulering. Kommunal- og regionaldepartementet har fått utredet et forslag til målestokkonkurranse mellom kommunene i VA-sektoren som blant annet er basert på eksisterende data i KOSTRA.

Det vil økonomisk og administrativt være betydelige kostnader forbundet med å videreutvikle og etablere et nasjonalt system for målestokkonkurranse i VA-sektoren, utover det felles sammenligningsgrunnlaget som finnes i KOSTRA i dag. Kommunal- og regionaldepartementet har derfor ikke på det nåværende tidspunkt funnet å gå videre med arbeidet for å etablere et felles nasjonalt system for målestokkonkurranse i VA-sektoren.

Målestokkonkurranse vil, uavhengig av finansieringssystem, kunne være et nyttig styringsverktøy for kommunene. Bransjeorganisasjonen NORVAR har over flere år hatt et referansemålingspro-

Tabell 6.2 Nettverksnæringer: Struktur, regulering og offentlig pålagte oppgaver

Næring/ tjeneste	Selskapsstruktur	Regulering	Offentlig pålagte oppgaver
Kraftnettet	Sentralnettet drives av Statnett SF (som eier 87 pst.) For øvrig 154 selskaper med nettvirksomhet, hvorav de fleste også med produksjon/omsetning av kraft.	Områdekonsesjon for å bygge/drive kraftnett. Åpen tilgang og punkt-tariffer i alle nett. Inntektsramme for nettselskaper. Separat regnskap for nettvirksomhet.	Statnett SF har systemansvar. Leveringsplikt i konsesjonsområdet for distribusjonsselskaper.
Vannforsyning og avløp	Kommunalt ansvar, delvis organisert i eget selskap (noen interkommunale). Flere private, mindre enheter.	Vann- og avløpsgebyrer skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader til henholdsvis vann- og avløpssektoren.	Forsynings- og behandlingsplikt.
Jernbane	NSB og Flytoget er største aktør innen persontransport. CargoNet AS ¹ er dominerende aktør for godstransport.	Krav om tillatelse for å drive jernbanevirksomhet. Åpnet for konkurranse om godstransport. Statlig kjøp av persontransporttjenester.	Jernbaneverket har ansvar for trafikkstyringen, fordeling av kapasiteten på sporet og innkreving av kjørevegsavgift.
Flyplasser	Avinor er dominerende aktør med 46 av 52 lufthavner. Sandefjord, Torp er største private aktør.	Konsesjon for den enkelte flyplass. Sikkerhets- og kontrollbestemmelser. Takstregulativ for Avinors flyplasser.	Myndighetene fastlegger hvilke flyplasser Avinor skal drive.
Elektronisk kommunikasjon	Få tilbydere med landsdekkende nett. Telenor har sterk markedsposisjon i mange delmarkeder. Mange mindre tilbydere som videreselger tjenester.	Post- og teletilsynet pålegger særlige forpliktelse for tilbydere med sterk markedsstilling. Konsesjoner, frekvenstillatelse og avtale med Telenor om leveringspliktige tjenester.	Telenor har leveringsplikt for fasttelefoni og digital elektronisk kommunikasjon på ethvert sted med fast helårs bosetting eller næringsvirksomhet. GSM-nettene for mobiltelefoni skal være landsdekkende og det er satt dekningskrav i konsesjoner for UMTS.
Post	Posten Norge AS er klart største aktør for uregistrerte sendinger.	Konsesjon for Posten Norge. Enerett for brevpost inntil 50 gram og med pris inntil 2 ½ ganger grunntaksten. Produktregnskap og kostnadsbaserte priser.	Posten har krav om landsdekkende postnett, utlevering alle hverdager, framsendingsavtaler mv.

¹ CargoNet AS er eid med 55 pst. av NSB AS, med det statlige, svenske jernbaneselskapet Green Cargo AB som den andre aksjonæren.

sjekt med om lag 20 store kommuner, og erfaringene herfra er gode. Kommunal- og regionaldepartementet vil derfor vurdere å støtte lokale prosjekter som kan bidra til at flere kommuner tar i bruk målestokkonkurranse for å forbedre VA-tjenestene, og som kan bidra til nye erfaringer med målestokkonkurranse i VA-sektoren.

Jernbane

I 1996 ble NSB delt i NSB BA (nå AS) som har trafikansvaret på det norske jernbanenettet, og Jernbaneverket (forvaltningsorgan) som har ansvaret for jernbaneinfrastrukturen og trafikkstyringen. Bakgrunnen for delingen var å etablere trafikkoperatørvirksomheten som eget selskap for å gi NSB større forretningsmessig frihet. Dette åpnet samtidig muligheten for å innføre konkurranse i person- og godstrafikken på jernbane.

I 2003 ble det åpnet for konkurranse både for nasjonal og internasjonal godstransport. Flere selskaper har nå tillatelse til å drive godstransport på det norske jernbanenettet. De siste årene har det også vært arbeidet med å innføre konkurranse i persontrafikken med jernbane gjennom konkurranseutsetting av kjøp av persontransporttjenester. Videre har det vært arbeidet med konkurranseutsetting av Jernbaneverkets produksjonsvirksomhet. NSB Anbud AS vant tilbudskonkurransen om å drive persontransport på Gjøvikbanen fra juni 2006 og 10 år framover.

Samferdselsdepartementet har stoppet ytterligere konkurranseutsetting både av persontrafikken med jernbane og i Jernbaneverkets produksjonsvirksomhet. For Jernbaneverket er det lagt opp til at kravet til produktivitet i stedet skal ivaretas gjennom mål- og resultatstyring av etaten. I samråd med Samferdselsdepartementet har Jernbaneverket utviklet et eget mål- og resultatstyringssystem hvor det settes krav til kvaliteten i Jernbaneverkets tjenesteproduksjon.

Samferdselsdepartementet har for perioden 2007–2010 inngått en fireårig rammeavtale med NSB AS om kjøp av persontransporttjenester. I løpet av perioden skal rutetilbudet øke med opp mot 15 pst., uten økt statlig bevilgningsbehov. I tillegg vil togtilbudet tilrettelegges bedre for passasjerer med særskilte behov.

Flyplasser

For luftfartsnæringene er det flyplassene som har kjennetegn som nettverksnæring. Den enkelte flyplass vil ha en sterk markedsstilling i sitt geografiske område og begrense mulighetene for å eta-

blere konkurrerende flyplasser i nærliggende områder. Det kreves konsesjon fra myndighetene for å etablere sivile flyplasser.

Med lange avstander og spredt bosetting spiller flytransport en viktig rolle i det norske transportsystemet. I tilfeller der samfunnsmessige hensyn tilsier det, er det lagt opp til at staten kan kjøpe både flyplasstjenester og flyrutetjenester på bedriftsøkonomisk ulønnsomme ruter.

Av 51 flyplasser med rutetraffic er 46 statlig drevet gjennom Avinor AS. De statlige flyplassene står for det aller meste av passasjertrafikken. Av private flyplasser er det kun Sandefjord, Torp som har en vesentlig betydning som sjuende største flyplass, med knapt 10 pst. av utenlandstrafikken. Rygge flyplass i Østfold fikk i 2004 konsesjon for sivil trafikk, og Norwegian annonserte nylig oppstart av rutetraffic fra februar 2008. De norske flyplassene har til en viss grad også konkurranse fra flyplasser i utlandet og fra andre transportmidler.

Luftfartstilsynet er skilt ut som eget forvaltningsorgan under Samferdselsdepartementet, med ansvar for at luftfartsvirksomheten utføres på en sikker måte. Etablering og drift av flyplasser krever konsesjon fra Luftfartstilsynet.

Avinors hovedoppgaver er planlegging, utbygging og drift av de statlige lufthavnene, samt flysikringstjenesten for sivil og militær luftfart. Avinors overordnede formål er å legge til rette for sikker, miljøvennlig og effektiv luftfart i alle deler av landet. Siden myndighetene fastsetter strukturen for flyplassene, kan Avinor ikke selv foreta endringer i flyplassnettet eller endre åpningstider.

Siden Avinor har en dominerende markedsposisjon, er Avinors flyplassavgifter fastsatt av Samferdselsdepartementet ved forskrift. Flyplassavgiftene er i hovedsak like for alle flyplasser, slik at inntekter ved de store, lønnsomme flyplassene er med å finansiere underskudd ved de små regionalflyplassene. Takstregulativet gir også 30 pst. reduserte satser for bruk av de fleste flyplasser i distriktene. Staten kan kjøpe flyplasstjenester fra Avinors regionalflyplasser. Slike kjøp har ikke vært foretatt siden 2005 og er heller ikke foreslått for 2008. For Avinors betydelige kommersielle inntekter fra parkeringsvirksomhet, utleie av areal og salg av avgiftsfrie varer har selskapet forretningsmessig frihet til selv å fastsette priser og vilkår.

Elektroniske kommunikasjonstjenester

Det norske markedet for elektronisk kommunikasjon er gradvis blitt liberalisert siden slutten av 1980-årene. Eneretter er avvirket. De regulatoriske rammene er tilrettelagt for utvikling av konkur-

ranse både på nett- og tjenestesiden. Markedet er imidlertid fortsatt kjennetegnet av at enkelte tilbydere har høye markedsandeler og sterk markedsstilling. I det norske markedet har Telenor ASA en dominerende stilling i mange delmarkeder for elektroniske kommunikasjonstjenester pga. historiske investeringer og selskapets brede satsing på tele-, it- og kringkastingsområdet.

I 2002 vedtok EU fem nye direktiver for elektronisk kommunikasjon, som ble tatt inn i EØS-avtalen 1. november 2004, og implementert i norsk rett gjennom lov om elektronisk kommunikasjon av 2003 (ekomloven) med tilhørende forskrifter. Det følger av loven at Post- og teletilsynet skal definere relevante markeder, vurdere om tilbydere har såkalt «sterk markedsstilling» og ilegge forpliktelser på de tilbydere som er vurdert til å ha sterk markedsstilling.

Den nye lovgivningen er bedre tilpasset den teknologiske utviklingen med konvergens mellom tele-, it- og kringkastings tjenester. Intensjonen bak lovverket er utvikling av bærekraftig konkurranse i markedene og over tid en overgang fra sektorregulering til alminnelig konkurranseregulering. Aktører med sterk markedsstilling vil også i de nærmeste årene være gjenstand for særlig sektorregulering for å sikre brukere over hele landet gode elektroniske kommunikasjonstjenester. Post- og teletilsynet har i løpet av det siste året gjennomgått flere delmarkeder for å vurdere om noen selskaper har sterk markedsstilling og må pålegges særlige forpliktelser for å rette på de konkurranseproblemer som måtte oppstå.

Både for fastnettet og mobilnettet er det få tilbydere med landsdekkende nett. Telenor er den klart største aktøren, og Post- og teletilsynet har utpekt Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling i 16 av 18 delmarkeder. Andre tilbydere i fastnett- og mobilmarkedet er også bedømt til å ha sterk markedsstilling i grossistmarkedet for mottak av samtaler fra andre nett for leveranse til kunder i eget nett. En rekke tilbydere produserer ulike typer tjenester i fast- og mobilnettet, noe som bidrar til økt konkurranse på pris og kvalitet, samt utvikling av nye tjenestetilbud.

EU har nylig vedtatt en forordning med maksimalpriser for internasjonal roaming. Internasjonal roaming er betegnelsen på at et lands mobilnettstilbyder yter tjenester til utenlandske mobilnettstilbydere. EU pålegger nå mobiltilbydere maksimalpriser som reduseres i tre trinn fra høsten 2007. Bakgrunnen er at mobilbrukere opplever urimelig høye priser på internasjonal roaming, og at det er vanskelig å regulere denne grenseoverskridende tjenesten på nasjonalt nivå. Samferdselsdeparte-

mentet anser at forordningen er EØS-relevant, og tar sikte på å forelegge Stortinget et forslag om innlemming av forordningen i norsk lovgivning.

Post

Det landsdekkende systemet for innsamling, sortering, transport og distribusjon av brevpost og pakker har trekk av nettvirksomhet. Undersøkelser viser imidlertid at stordriftsfordelene først og fremst er knyttet til lokal utlevering av post i tynt befolkede områder.

De siste årene har postmarkedet vært i sterk endring som følge av gradvis avvikling av eneretter, globalisering og generell markedsorientering. Europakommisjonen kom høsten 2006 med utkast til nytt postdirektiv der det foreslås å liberalisere alle posttjenester i Europa fra 1. januar 2009. Det pågår fortsatt diskusjoner blant EU-landene, og det endelige utfallet er usikkert. Posten Norge AS møter uavhengig av dette økt konkurranse fra bl.a. aviser, transport- og budselskaper samt fra alternativ teknologi som elektronisk kommunikasjon.

Postens enerett og leveringsplikt på landsdekkende posttjenester ble fra 1. januar 2006 avgrenset til adressert brevpost med vekt inntil 50 gram og pris inntil to og en halv ganger grunntakst. Regjeringen har vist til at Postens enerett fortsatt vil være grunnleggende for å sikre rimelige og gode posttjenester i hele landet.

For 2007 er det lagt til grunn at Postens enerettsoverskudd er stort nok til å dekke Postens merkostnader. Dersom underskuddet ikke blir dekket inn på denne måten, har staten mulighet til å kjøpe ulønnsomme tjenester fra Posten som er nødvendig for å sikre et landsdekkende posttilbud, f.eks. postutdeling seks dager i uken i hele landet. Samferdselsdepartementet har ikke foreslått endringer i omfanget av slike samfunnspålagte landsdekkende tjenester.

Postens konsesjon fastsetter krav til tilgjengelighet og kvalitet på Postens leveringspliktige tjenester. Gjeldende konsesjon ble fastsatt i 2006 og varer ut 2010.

6.2.5 Offentlig eierskap

Sammenliknet med de fleste OECD-land er den offentlige eierandelen i norsk næringsliv høy. Det offentlige eierskapet fordeler seg på en rekke selskaper og næringer. Noen få selskaper står imidlertid for en relativt stor andel av markedsverdien av det offentlige eierskapet.

Det er vesentlig å skille statens rolle som eier fra statens roller som myndighetsutøver, tilsynsor-

gan. Eierskapet i selskaper med et forretningsmessig formål er i dag i stor grad samlet i Nærings- og handelsdepartementet. Det legges vekt på at staten skal opptre som en profesjonell eier og i størst mulig grad skal utøve sitt eierskap på linje med alminnelige private investorer.

Regjeringen la i desember 2006 fram St.meld. nr. 13 (2006–2007) Et aktivt og langsiktig eierskap. Her ble retningslinjene og hovedmålene for forvaltningen av det statlige eierskapet trukket opp. I meldingen ble det understreket at staten er en langsiktig eier som i sin eierskapsforvaltning vil legge økt vekt på at selskapene, i tillegg til alminnelige bedriftsøkonomiske krav, også følger opp hensyn til miljø, etikk, likestilling mv. Stortingsmeldingen er behandlet av Stortinget, jf. Innst. S. nr. 163 (2006–2007).

Regjeringen la i desember 2006 også fram retningslinjer for statens holdning til lederlønn. Retningslinjene innebærer bl.a. at staten på generalforsamlingen vil stemme mot bruk av opsjoner og andre opsjonslignende ordninger i selskaper hvor staten har eierandel. Samtidig vedtok Stortinget etter forslag fra Regjeringen at eierne i allmennaksjeselskap gis en større innflytelse på fastsettelse av lederlønninger. Blant annet må nå alle opsjonsavtaler og bonusordninger basert på aksjeutviklingen godkjennes av generalforsamlingen.

Styrene i Statoil ASA og Norsk Hydro ASA inngikk i desember 2006 en integreringsavtale om sammenslåing av Hydros petroleumsvirksomhet og Statoil ASA. Selskapene har siden forhandlet fram en sammenslåingsplan. I henhold til sammenslåingsplanen vil statens eierskap i det nye selskapet bli om lag 62,5 pst. I tråd med Stortingets beslutning om minst 67 pst. statlig eierandel i Statoil, samt St. meld. nr. 13 (2006–2007) Et aktivt og langsiktig eierskap, legger Regjeringen opp til at statens eierandel i det sammenslåtte selskapet over tid skal økes til 67 pst. Stortinget ga i juni 2007 sin tilslutning til Regjeringens forslag i St. prp. nr. 60 (2006–2007), jf. Innst. S. nr. 243 (2006–2007). Aksjonærene i Statoil og Norsk Hydro godkjente i ekstraordinære generalforsamlinger i juli 2007 sammenslåingen av Hydros petroleumsvirksomhet og Statoil ASA. Sammenslåingen vil skje 1. oktober med regnskapsmessig virkning fra 1. januar 2007.

Regjeringen har, med forbehold om Stortingets samtykke, inngått en avtale om kjøp av 30 pst. av aksjene i det nye eierselskapet Aker Holding AS. Aker Holding AS har som eneste formål å eie aksjer i Aker Kværner ASA. Gjennom etableringen av Aker Holding, som forvalter 40,1 pst. av aksjene i Aker Kværner ASA, legges det grunnlag for at

Aker Kværner utvikles og ledes fra Norge i minst ti år framover.

Regjeringen foreslår å etablere et nytt statlig investeringsfond med en egenkapital på 2,2 mrd. kroner. Fondet skal ha et kommersielt siktemål og investere direkte i nyetablerte prosjekter, hvorav fondets eierandeler i investeringsprosjektene forutsettes å utgjøre mellom 5–49 pst. Fondet skal prioritere utvalgte satsingsområder, og særlig investere i bedriftenes tidlige vekstfase, se omtale under avsnitt 6.3.3.

6.2.6 Næringslovgivning og forenkling

Lover og forskrifter fastsetter krav og rettigheter som griper inn i utøvelse av næringsvirksomhet. Regelverk som retter seg direkte mot bedrifter, omfatter f.eks. registrering, regnskap, skatt, arbeidsmiljø, foretaksnavn mv. Også regelverk for andre samfunnsområder eller allmenne hensyn berører bedrifter i ulike sammenhenger, f.eks. krav satt ut fra miljøhensyn eller produksjon av offisiell statistikk. Etterlevelse av regelverket medfører ressursbruk både i bedriftene og i offentlig forvaltning, knyttet til bl.a. opplæring i og forståelse av regelverket, rutiner og systemer for oppfølging, innrapportering og kontroll.

Formålet med forenkling overfor næringslivet er å redusere administrative kostnader i bedriftene med å etterleve offentlige reguleringer, slik at ressurser kan frigjøres til produksjon, innovasjon og gjennomføring av kravene i regelverket. Offentlige regelverk sikrer en rekke rettigheter for personer og selskaper, og legger til rette for å løse mange fellesoppgaver i samfunnet. Tiltak for å redusere administrative kostnader må derfor inngå i en samlet vurdering av nytte og kostnader ved det aktuelle regelverket. Et oversiktlig og lett forståelig regelverk vil redusere administrative kostnader ved å etterleve regelverket, bidra til større forutsigbarhet for næringslivet og forbrukerne samt til mer effektiv gjennomføring av offentlige tiltak.

En kartlegging av *bedriftenes administrative kostnader ved informasjonskrav* utføres av to konsulentsselskaper etter oppdrag av Nærings- og handelsdepartementet. Kartleggingen skal avdekke kostnadene ved informasjonskrav, f.eks. til rapportering eller arkivering av informasjon, til forskjell fra kostnader ved å gjennomføre tiltaket som følger av og er formålet med et offentlig regelverk, f.eks. avgiftsinnbetaling eller kostnader ved å rense et forurensende utslipp. Prosjektet tar sikte på en total kartlegging av regelverk som vesentlig retter seg mot næringslivet, og vil dermed gi et bedre beslutningsgrunnlag for å utforme tiltak som kan

reducere næringslivets administrative kostnader ved informasjonskrav. Næringslivets belastning ved statlige oppgaveplikter registreres allerede i en årlig statistikk, jf. omtale nedenfor, men kartleggingen av informasjonskrav skal gi et langt mer omfattende og detaljert beslutningsgrunnlag. På noen områder foreligger allerede rapporter fra konsulentselskapene, bl.a. for skatteområdet. Kartleggingsarbeidet fra konsulentselskapene skal være gjennomført i løpet av høsten 2007. Konsulentrapportene vil danne utgangspunkt for arbeidet med en handlingsplan for reduksjon av næringslivets administrative kostnader ved etterlevelse av informasjonskrav, som Regjeringen vil legge fram våren 2008.

Elektroniske tjenester kan ha stor og umiddelbar effekt for forenkling og effektivisering i næringslivets samhandling med offentlig sektor. Altinn er et felles nettsted (en portal) for bedriftenes dialog med det offentlige på Internett. Altinn er også en teknisk infrastruktur som statlige etater kan bruke til elektroniske tjenester og samhandling både med næringslivet og med alle brukere av offentlige tjenester gjennom Min Side og etatenes egne nettportaler. Utvikling av elektroniske løsninger for rapportering og samhandling har gitt gode resultater med forenklinger og kvalitetsforbedringer for både næringslivet og offentlig sektor. Altinn er nå inne i en fase med omfattende videreutvikling som skal forbedre muligheten for å benytte Altinn til dialog mellom offentlig sektor og bedriftene, og som redskap for enda bedre samordning og gjenbruk av data mellom offentlige etater. I statsbudsjettet for 2007 var det en økning i bevilgningen til Altinn over Nærings- og handelsdepartementets budsjett til om lag 66 mill. kroner, og Regjeringen foreslår en ytterligere økning til om lag 77 mill. kroner i 2008.

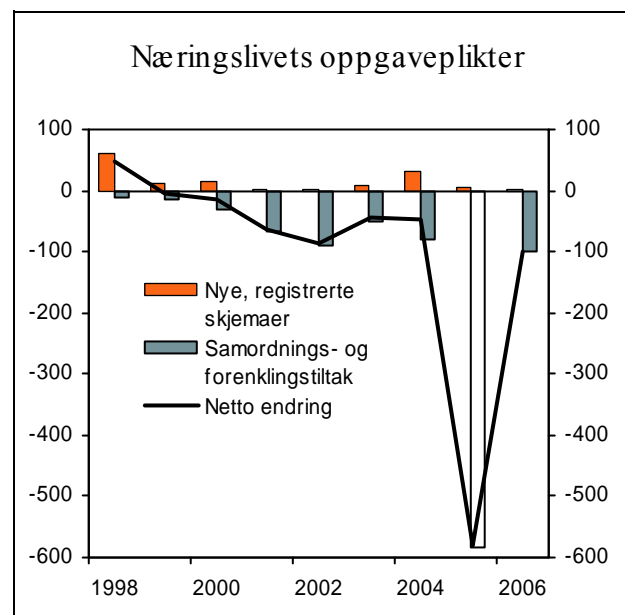
I dag deltar 20 etater i samarbeidet, og næringslivet bruker i økende grad Altinn. Det er nå 121 skjemaer som kan rapporteres elektronisk gjennom løsningen. Eksempelvis ble vel 66 pst. av merverdiavgiftsoppgavene i andre termin 2006 levert elektronisk, en økning på 15 prosentpoeng fra samme termin året før. Et foreløpig overslag for innsendte selvangivelser i år viser at om lag tre fire-deler av selskaper og personlig næringsdrivende leverte gjennom Altinn. Altinn videreutvikles med sikte på at flere elektroniske tjenester overfor næringslivet og informasjon om offentlige ordninger og regelverk skal inkluderes i løpet av 2008.

Oppgaveregisteret, som er ett av Brønnøysundregistrene, er sentralt i arbeidet med å hindre overflødig innsamling og registrering av opplysninger fra bedrifter. Hovedoppgaven er å holde

løpende oversikt over næringslivets oppgaveplikter, og finne muligheter for samordning og forenkling. Registeret omfatter næringslivets oppgaveplikter overfor statlige myndigheter.

Belastningsstatistikk over statlige oppgaveplikter, som viser tidsbruken hos de næringsdrivende, utarbeides av Oppgaveregisteret. Antall årsverk er beregnet på grunnlag av etatenes vurdering av tidsforbruket ved forarbeid og utfylling av skjemaene, kombinert med antall innsendte skjemaer. Flere etater innhenter imidlertid opplysninger om belastningen fra oppgavegiverne. Selv om den anslåtte belastningen kan avvike fra den faktiske tidsbruken i bedriftene, gir statistikken en indikasjon på utviklingen i det totale belastningsnivået over tid. Ved utgangen av 2006 var det 732 statlige skjemavarianter, som medførte en anslått belastning for næringslivet på om lag 4 830 årsverk totalt.

Figur 6.3 viser belastningen av nye oppgaveplikter som er innført fra 1998 til utgangen av 2006, og iverksatte samordnings- og forenklingstiltak, dvs. enklere skjemaer, redusert innsamling, elektronisk innrapportering og mer samarbeid mellom etatene. Siden Oppgaveregisteret startet sitt arbeid er det registrert samordnings- og forenklingstiltak som anslås å ha redusert næringslivets oppgaveplikter med til sammen 1 040 årsverk. En stor del av reduksjonen ble oppnådd i perioden 2005–2006 med anslått 686 årsverk innspart for næringslivet. Overgang til elektronisk innrapportering utgjør det meste av belastningsreduksjonen de siste årene, i hovedsak gjennom bruk av Altinn.



Figur 6.3 Endret belastning for næringslivet ved statlige oppgaveplikter. Årsverk

Kilde: Oppgaveregisteret.

Samvirke benyttes som selskapsform i deler av nærings- og samfunnslivet, bl.a. innenfor primærnæringene og dagligvarehandelen. Denne organisasjonsformen har hittil ikke vært lovfestet, i motsetning til f.eks. aksjeselskapsformen. En alminnelig lov om samvirkeforetak ble vedtatt i juni 2007. Når samvirkeoven treer i kraft, vil man få et klarere, enklere og mer tilgjengelig regelverk for samvirkeforetakene. Loven kan også gi samvirkeforetakene noen utvidede muligheter, f.eks. i forbindelse med omorganiseringsprosesser. Samlet sett vil samvirkeoven innebære en bedre tilrettelegging for utøvelse av økonomisk virksomhet på samvirkebasis. Dette antas særlig å ha betydning for dem som ønsker å etablere nye samvirkeforetak.

Helse, miljø og sikkerhet (HMS) er underlagt flere tilsynsmyndigheter. Arbeid med forenkling og samordning av regelverk og tilsynsstruktur har pågått siden begynnelsen av 1990-årene. Arbeidstilsynet har nylig sendt på høring et forslag til ny forskriftsstruktur innenfor sitt myndighetsområde. Hensikten er å etablere et mer oversiktlig og brukervennlig regelverk for arbeidslivet ved å redusere antall HMS-forskrifter til arbeidsmiljøloven. Forslaget innebærer at seks hovedforskrifter skal erstatte 47 forskrifter om helse, arbeidsmiljø og sikkerhet. Petroleumsstilsynet har under arbeid et nytt helhetlig regelverk for petroleumsvirksomheten til havs og på enkelte landanlegg langs kysten. Teknologit utviklingen gir mulighet for større integrasjon mellom operasjoner på sokkelen og den landbaserte virksomheten. For å få en mer helhetlig regulering av petroleumsvirksomheten er det nødvendig med et nytt regelverk for virksomheten både til havs og på land.

6.3 Næringsstøtte

6.3.1 Utvikling i næringsstøtten

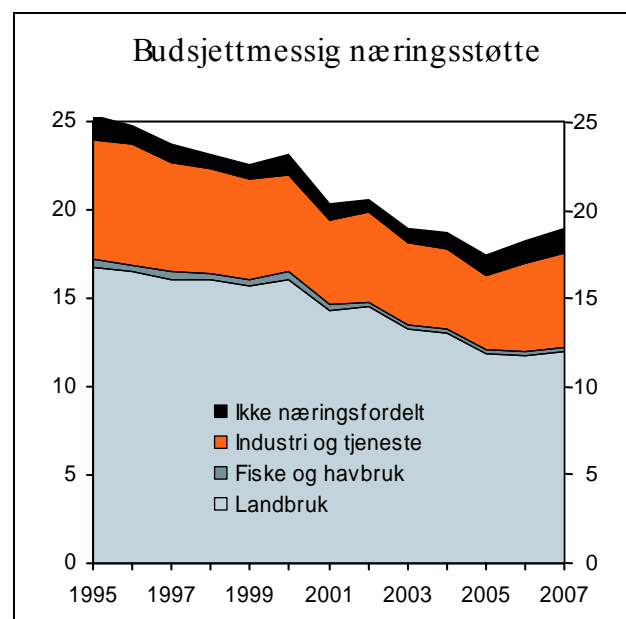
Offentlige tiltak som gir en bedrift eller en gruppe av bedrifter særskilte økonomiske fordeler, kan defineres som næringsstøtte. Næringsstøtten kan ha mange former, fra rene tilskudd til skjerming fra utenlandsk konkurranse.

Ulike støtteordninger overfor næringslivet kan ha forskjellige mål. All næringsstøtte vil imidlertid påvirke konkurransen mellom bedrifter og næringer og dermed hvordan ressursene i økonomien brukes. Samtidig er det realøkonomiske kostnader knyttet til å finansiere næringsstøtten. Det er derfor viktig at målene for de enkelte tiltakene presiseres, og at tiltakene jevnlig evalueres for å sikre at målene oppnås på en kostnadseffektiv måte. For å bidra til økt verdiskaping og et næringsliv med

evne til omstilling og innovasjon må næringsstøtten innrettes mot å utløse tiltak som er samfunnsøkonomisk lønnsomme, f.eks. ved å motvirke markedssvikt.

Finansdepartementet gjennomfører årlig beregninger av *budsjettmessig næringsstøtte*, jf. figur 6.4. Beregningene omfatter støtteordninger som finansieres over statsbudsjettets utgiftsside, dvs. tilskudd, lån eller garantier gitt på gunstige vilkår, samt manglende krav til avkastning på statlig aksjekapital. Med unntak for låne- og garantiordninger, er rene administrasjonskostnader for å drive støtteordningene ikke medregnet. Overføringer til kringkasting, jernbane, flyrutene i kortbanenettet, post og buss er ikke tatt med. Nettokostnadene knyttet til fordelaktige skatte- og avgiftsregler for enkelte deler av næringslivet (skatteutgifter) framkommer ikke som budsjettmessig næringsstøtte, men er beregnet og presentert særskilt i tabell 6.4. Se også avsnitt 4.4.

Den totale næringsstøtten over budsjettets utgiftsside var 18,2 mrd. kroner i 2006. Dette er en økning på 4,1 pst. fra nivået i 2005 regnet i faste priser. Økningen skyldes hovedsakelig økte støtteutbetalinger til regionale næringsstiltak og til næringsrettet forskning og utvikling. Over de siste 10 årene har næringsstøtten vist en nedadgående tendens. Næringsstøttens andel av BNP har falt fra 1,8 pst. i 1996 til 0,9 pst. i 2006. Figur 6.4 illustrerer hvordan den samlede støtten over budsjettets utgiftsside fordeler seg på hovednæringer. Utbeta-



Figur 6.4 Statlig, budsjettmessig næringsstøtte fordelt etter næring. Mrd. 2006-kroner

Kilde: Finansdepartementet.

lingene fra horisontale støtteordninger, dvs. støtteordninger som i utgangspunktet er tilgjengelige for bedrifter i alle eller de fleste næringer, er fordelt etter mottakernæring.

Landbruksstøtten utgjør om lag 65 pst. av næringsstøtten over budsjettets utgiftsside i 2006. En mindre del av landbruksstøtten går i realiteten til den jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien. Det meste av den budsjettmessige støtten til landbruket gis over jordbruksavtalen som inngås mellom staten og jordbruksorganisasjonene.

I tabell 6.3 er den totale næringsstøtten fordelt etter formål. En slik kategorisering vil nødvendigvis inneholde elementer av skjønn. En del støtteordninger kan bl.a. oppfylle flere formål samtidig. I tabellen er støtten søkt plassert etter det primære formålet for den aktuelle ordningen. Det framgår at støtte *forbeholdt bestemte næringer* (nærings-spesifikk støtte) fortsatt utgjør en vesentlig andel av næringsstøtten.

Ved siden av landbruk mottar *sjøfart* nå betydelig driftsstøtte over budsjettets utgiftsside. Siden 1993 har sjøfartsnæringen mottatt støtte ved at rederiene får refundert en gitt prosent av sine brutto lønnsutgifter for visse fartøytyper. I 2002 ble det i tillegg innført en ordning med nettolønn for ferjer i utenriksfart. Nettolønn innebærer at rederi-

ene får refundert inntektsskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift på lønnen til mannskap innenfor ordningen. Nettolønnsordningen ble senere utvidet til offshorefartøyer i NOR-registeret. Med virkning fra juli 2006 ble også øvrige fartøy i NOR-registeret omfattet, samtidig som ordningen for ferjer i utenriksfart ble avgrenset til bare å gjelde bemanningen i henhold til alarminstruksen. Fra 1. juli 2007 ble sikkerhetsbemanningen for Hurtigruten omfattet av nettolønnsordningen. Regjeringen foreslår ingen endring i ordningen i 2008. Regjeringen foreslår imidlertid at det bevilges 100 mill. kroner til utvikling av maritim næringsvirksomhet, herunder satsing på utdanning, forskning og tiltak for nærskipfart.

Støtten til *skipsbygging* er blitt vesentlig redusert etter hvert som støtteberettigede byggekontrakter er sluttført. Ordningen med kontrakttilskudd til verft for bygging av skip ble avviklet for kontrakter inngått f.o.m. 1. januar 2001, og siste utbetaling var i 2004. En ny, mer begrenset støtteordning for deler av skipsbyggingsindustrien ble innført i 2003 og avviklet i mars 2005. Løpende kontraktstøtte er ikke lenger tillatt i EØS. En ny ordning med markedsnær innovasjonstøtte til maritim virksomhet er innført i 2006.

Tabell 6.3 Statlig budsjettmessig næringsstøtte etter formål. Nettokostnader. Mill. 2006-kroner¹

Formål	1996	2001	2005	2006	Anslag 2007
<i>Horisontal støtte</i> ²	4 219	3 764	3 639	4 344	4 412
Herav:					
FoU ³	1 000	860	619	853	1 089
Regional ⁴	1 641	1 816	2 176	2 708	2 615
SMB ⁵	681	403	285	362	239
<i>Næringsrettet støtte</i> ⁶	20 542	16 604	13 880	13 899	14 469
Herav:					
Landbruk	16 454	14 253	11 876	11 764	11 916
Fiske og havbruk	277	274	135	138	173
Skipsbygging	1 659	780	30	7	62
Sjøfart	480	345	1 134	1 213	1 464
Sum	24 761	20 368	17 519	18 243	18 881

¹ Deflatert med prisindeksen for BNP, Fastlands-Norge.

² Omfatter også støtte til enkelte arbeidsmarkedstiltak (støtte til bedriftsintern opplæring og andel av støtte til utdanningsvikariatet).

³ Omfatter bare støtte til prosjekter der næringslivet er en direkte kontraktspartner, dvs. direkte bedriftsrettet forskningsstøtte.

⁴ Omfatter også støtte til ulike tiltaksarbeid for regional utvikling. Den direkte støtten utgjorde vel 1 mrd. kroner i 2006.

⁵ Omfatter bl.a. utbetalinger fra Innovasjon Norges landsdekkende tilskuddsordning, veiledning, etablererstipend, SMB-program for eksport og såkornfondene.

⁶ Omfatter også bl.a. utbetalinger fra de særskilte bevilgningene til prosjektrettet teknologiutvikling i petroleumsvirksomheten og støtte til statsaksjeselskap.

Hovedavtalen for *fiskeriene* ble avvirket fra 1. januar 2005. Enkelte støtteordninger for fiskeriene videreføres likevel innenfor egne bevilgninger.

Støtten til *tapsbringende statselskap* er i stor grad opphørt. Etter 2001 er det heller ikke bevilget tilskudd til Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS på Svalbard, som var det siste store industriforetaket som mottok årlige tilskudd.

Etter 2003 har det vært en økning i den generelle *regionalstøtten* over budsjettets utgiftsside. Dette må ses i sammenheng med bl.a. omlegging av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift i 2004 som følge av pålegg fra EFTAs overvåkningsorgan. Som kompensasjon for økt avgiftsinnbetaling er det gitt transportstøtte og støtte til næringsrettede tiltak. Deler av de næringsrettede midlene er brukt til samferdselsprosjekter og bredbåndutbygging og er i utgangspunktet ikke inkludert i støtteberegningene. Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift ble i stor grad gjeninnført fra 1. januar 2007, og bevilgninger til de kompensatoriske tiltakene tilsvarende redusert, jf. omtale i avsnitt 6.3.2. Det er ventet en økning i den regionale næringsstøtten over budsjettets utgiftsside også i 2007. Dette kan delvis tilskrives at støtte utbetales på et senere tidspunkt enn den bevilges og tildeles.

Utbetaling av budsjettmessig næringsstøtte til *forskning og utvikling* har økt etter 2004 og er anslått å øke også i 2007. Det gjelder bl.a. Norges forskningsråds utbetalinger til brukerstyrt forskning og Innovasjon Norges utbetalinger til forsknings- og utviklingskontrakter.

Nettokostnadene knyttet til *særskilte skatte- og avgiftsregler* for enkelte deler av næringslivet (skatteutgifter) er oppført i tabell 6.4. Tabellen viser beregnede skatteutgifter i 2006 og 2007 fordelt etter formål. I tabellen er det bare tatt med den delen av skatteutgiftene som er direkte rettet mot næringsaktører. Som det framgår av tabellen, øker den næringsspesifikke og regionale støtten samt den bedriftsrettede forskningsstøtten vesentlig dersom en medregner støtte i form av skatte- og avgiftslempninger.

Sjøfart er den enkeltnæringen som mottar mest næringsspesifikk støtte i form av særskilte skatte-regler. I statsbudsjettet for 2008 foreslår Regjeringen at det innføres en rederiskatteordning etter europeisk modell med endelig fritak for skipsfartsinntekter, med virkning fra og med inntektsåret 2007. To tredeler av de oppbygde skatteforpliktelsene under den tidligere tonnasjeskatteordningen foreslås innbetalt over 10 år med like beløp fra og med 2007. Disse innbetalingene er ikke hensyntatt ved beregning av skatteutgiftene. Den resterende

tredel av skatteforpliktelsene avsettes til fond for miljøtiltak mv.

Også skatteutgiften til *landbruket* er høy sammenliknet med de fleste andre sektorer. Den samlede skatteutgiften knyttet til særskilte skatte- og avgiftsordninger for landbruket er beregnet til i underkant av 1,2 mrd. kroner i 2007. Det særskilte inntektsfradraget ved beskatning av næringsinntekt fra jord og hagebruk, som ble innført i 2000, utgjør det meste av skattesubsidieringen av landbruket. Fra 2006 til 2007 ble den øvre grensen i jordbruksfradraget hevet fra 71 500 kroner til 142 000 kroner. Regjeringen foreslår nå også å øke det generelle jordbruksfradraget fra 45 000 kroner til 54 200 kroner, jf. avnitt 4.4. Fiskerinæringen får også betydelig støtte i form av skatteutgifter, bl.a. gjennom særskilt fiskerfradrag.

Skattefradrag for næringslivets kostnader til *forskning og utvikling*, Skattefunn, ble innført fra 2002 for små og mellomstore foretak, og utvidet fra 2003 til å omfatte alle foretak uansett størrelse. Beløpsgrensene i ordningen innebærer at det meste av støtten gjennom skattefradrag går til små og mellomstore foretak, mens FoU-støtte til store foretak i hovedsak gis gjennom tilskudd. Bruken av Skattefunn gikk tilbake i 2005, slik at samlet støttelep ble redusert med 12,5 pst. fra året før. Budsjetterte kostnader i godkjente prosjekter tyder på at nedgangen fortsatte også i 2006. Søknader til Norges forskningsråd så langt i år indikerer av bruken av Skattefunn i 2007 fortsetter på om lag samme nivå som i 2006. Fra 1. januar 2007 er kostnadsberegningen av prosjekter i Skattefunn endret. Endringen i kostnadsberegningen sammen med andre tiltak for bedre økonomistyring, ble anslått isolert sett å redusere støtten med om lag 150 mill. kroner. Skattefunn er nærmere omtalt i avsnitt 6.3.3.

Manglende *prising av bruk av miljøressurser*, for eksempel ved å forurense, innebærer en subsidie på linje med andre mer synlige subsidier. At utslipp får en pris betyr at produsenten må betale for de faktiske produksjonskostnadene. Forurensende utslipp kan eksempelvis prises gjennom avgift eller etablering av kvotehandelssystem.

Et revidert norsk kvotesystem for klimagasser vil tre i kraft fra 2008. Det norske systemet skal etter planen kobles til EUs kvotesystem. En del kvoter vil tildeles vederlagsfritt til norske kvotepflichtige installasjoner. Kvotene kan omsettes i et marked. De vederlagsfrie kvotene vil tildeles etter kriterier som i stor grad innebærer at markedets kvotepris vil være de norske bedriftenes kostnad ved fortsatte utslipp, dvs. at utslipp gis en pris selv

Tabell 6.4 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet¹. Mill. kroner

Formål	2006	2007
<i>Regional</i>	5 435	5 895
– Regionalt differensiert arbeidsgiveravgift ²	5 360	5 815
– Dobbel avskrivningssats for forretningsbygg i distriktene	i.b.	i.b.
– Forbruksavgiften for elektrisk kraft – fritak for Nord-Troms og Finnmark	75	80
<i>FoU</i>		
– Skattefradrag for FoU-kostnader	1 050	900
<i>Sjøfart</i>	3 335	3 385
– Særskilte skatteregler for rederier ³	1 850	1 900
– Høy avskrivningssats innenriks skipsfart ⁴	35	35
– Særfradrag for sjømenn.	365	365
– Skattefritt hyretillegg for sjøfolk	85	85
– Avgiftsfritt salg av alkohol og tobakk ⁵	1 000	1 000
<i>Fiske</i>	365	365
– Høy avskrivningssats fiskefartøy ⁴	30	30
– Særfradrag for fiskere	205	205
– Fritak for CO ₂ -avgift.	130	130
<i>Landbruk</i>	997	1 187
– Særskilte skatteregler for skogbruk	105	105
– Lav trygdeavgift for jordbruk og skogbruk	195	195
– Særskilt fradrag i næringsinntekt for landbruk	640	830
– Særfradrag for reindrift.	7	7
– Forbruksavgiften for elektrisk kraft – fritak for veksthus	50	50
<i>Sildemel og treforedling</i>		
– Fritak for grunnavgift på fyringsolje	50	50
– Redusert CO ₂ -avgift	45	45
<i>Industri</i>		
– Forbruksavgiften for elektrisk kraft – fritak og redusert avgift for industri mv.	4 800	4 800
<i>Transport (generell)</i>	1 535	1 855
– Lav avgift på autodiesel ⁶	2 050	2 300
– Årsavgift for lastebiler og trekkbiler	-145	-145
– Omregistreringsavgift for busser og lastebiler.	-300	-300
– Engangsavgift for lastebiler	-70	0
– Engangsavgift på motorvogner – varebiler til næringsformål (sanksjon)	i.b.	i.b.
<i>Horisontal (generell)</i>	-25	-25
– Dokumentavgift – næringslivets innbetalinger.	-700	-700
– Høy avskrivningssats for maskiner mv.	675	675

¹ Tabellen omfatter skatteutgifter og -sanksjoner som kan knyttes direkte til næringslivets skatte- og avgiftsinnbetaling, jf. avsnitt 4.4. Skattesanksjoner er oppgitt som negative tall.

² Skatteutgiften i 2003 inkluderer bl.a. fribeløpsordningen, overgangsordningen og nullsatsen i tiltakssonen. Den generelle 2003-ordningen ble i hovedtrekk gjeninnført fra 2007.

³ Basert på gjennomsnittlig regnskapsmessig resultat før skatt for selskapene innenfor det særskilte rederiskattesystemet i perioden 2003–2006.

⁴ Skatteutgiften er beregnet på bakgrunn av gjennomsnittlige investeringer for perioden 2001 til 2004 og er regnet i nåverdi.

⁵ Estimert skatteutgift knyttet til avgiftsfritt salg av alkohol og tobakk om bord i ferger. Det foreligger ikke estimat for avgiftsfritt salg om bord i fly.

⁶ Grunnlaget for beregningen er avgiftsforskjell mellom bensin- og autodieselavgiften målt pr. MJ teoretisk energiinnhold. Det legges til grunn at næringslivet bruker 2/3 av total mengde omsatt avgiftspliktig autodiesel.

om vederlagsfrie kvoter innebærer en overføring til foretakene.

En rekke utslippskilder er ikke omfattet av kvoteplikt. Dette gjelder flere sektorer og utslipp av andre klimagasser enn CO₂. Noen av disse utslippene er heller ikke avgiftsbelagt. Dette gjelder for eksempel utslipp av CO₂, N₂O og PFK fra industriprosesser og landbrukets utslipp av metan. I prinsippet er alle utslipp som verken er priset gjennom et kvotesystem, avgift eller en tilsvarende ordning, støtte. I skatteutgiftstabellen er bare fritak for eksisterende produktavgifter ført. Det betyr for eksempel at avgiftsunntak fra den eksisterende CO₂-avgiften på bruk av mineralolje, som ikke kan begrunnes i avgiftens hensikt, vil medregnes, men ikke fraværet av en CO₂-avgift på bruk av koks og innenlands bruk av gass.

Statlig næringsstøtte kan også gis i form av andre ordninger som verken kommer fram på statsbudsjettets utgiftsside eller kan regnes som skatteutgifter. Slik støtte kan bestå i skjerming fra utenlandsk konkurranse, konsesjonsregler som begrenser etableringer innenfor en næring, eller annen regulering som gir fordeler til særskilte virksomheter.

Med unntak av jordbruk og store deler av næringsmiddelsektoren er det få næringer som er støttet gjennom importvern. Nesten all import av industriprodukter til Norge er nå tollfri. Klær og enkelte andre ferdigsydde tekstiler har imidlertid fortsatt en viss tollbeskyttelse. Tollsatsene er til dels meget høye for jordbruksvarer som produseres i Norge, mens de er lave for jordbruksvarer som ikke produseres her i landet.

I EØS-området er nedbyggingen av ikke-tarifære handelshindre kommet langt. En rapport offentliggjort av Europakommisjonen i 2002 avdekket imidlertid at gjenstående handelshindre i EU er mye mer omfattende for tjenester enn for varer. For å skape et velfungerende indre marked for tjenester vedtok Europaparlamentet og Rådet i desember 2006 et direktiv om tjenester. Formålet er å gjøre det enklere å utveksle tjenester over landegrensene. Regjeringen har arbeidet aktivt for å påvirke tjenstedirektivet, spesielt for å unngå sosial dumping. Regjeringen har ikke tatt stilling til direktivet etter at det ble vedtatt i EU, og er opptatt av et best mulig beslutningsgrunnlag.

Dereguleringen av kraftmarkedet i 1990-årene berørte ikke Statkrafts kraftkontrakter på myndighetsbestemte vilkår med den kraftintensive industrien og treforedlingsindustrien. Disse kontraktene omfatter pr. 1. oktober 2007 om lag 10 TWh pr. år, noe som utgjør om lag en firedel av kraftforbruket til denne delen av industrien. Kraftkontraktene

løper i all hovedsak ut i perioden fram til 2011. I tillegg disponerer industrien om lag 4 TWh pr. år knyttet til avtaler fra 1960-årene om foregrepet hjemfall, hvorav avtaler for 2,2 TWh pr. år løper helt fram til 2030.

6.3.2 Internasjonale rammevilkår

I internasjonale avtaler legges det økende vekt på å regulere næringsstøtten. EØS-avtalen, WTO-avtalen om subsidier og utjevningssavgifter og avtalen om landbruk i WTO, har hatt økende betydning for omfanget og utformingen av næringsstøtten.

Utforming av en ny avtale for landbruket står sentralt i den pågående *forhandlingsrunden i WTO*. Mandatet for forhandlingsrunden ble vedtatt på WTOs fjerde ministerkonferanse i Doha 2001. Et hovedmål med denne forhandlingsrunden er at den spesielt skal komme utviklingsland til gode. Forhandlingene omfatter bl.a. landbruksvarer og markedsadgang for industrivarer, herunder fisk, tjenester samt forbedring av regelverket for subsidier og antidumping-tiltak.

Forhandlingssituasjonen har vært problematisk. Manglende framdrift førte til at forhandlingene ble suspendert juli 2006. Første halvår 2007 ble forhandlingene gjenopptatt. Sommeren 2007 viste at det seg at det fortsatt ikke var grunnlag for enighet innenfor de sentrale områdene landbruk og industrivarer (inkl. fisk). Like fullt er det lagt fram nye forhandlingstekster for landbruk og industrivarer/fisk som vil diskuteres videre høsten 2007, uten at nye tidsfrister er satt.

På *landbruksområdet* peker forhandlingene i retning av en betydelig reduksjon i handelsvridende støtte, avvikling av eksportsubsidier og vesentlig forbedret markedsadgang. Det skal tas spesielle hensyn til utviklingslandenes behov. Det skal også tas hensyn til ikke-handelsmessige forhold. Fra norsk side er det arbeidet for spesielle løsninger når det gjelder markedsadgang for sensitive produkter, og at viktige deler av areal- og dyrestøtten kan videreføres. Samtidig er det et hovedprinsipp at land med de høyeste tollsatsene og de høyeste nivåene på handelsvridende støtte skal påta seg de største reduksjonsforpliktelsene. Norge har høy tollbeskyttelse for viktige produkter i norsk landbruk. Norge samarbeider med en del andre land i WTO for å unngå at det settes et tak på tollsatsene. Støttenivået i Norge er blant de høyeste i verden pr. produsert enhet. Det er grunn til å anta at en ny WTO-avtale vil kreve aktive tilpasninger i norsk landbrukspolitikk. Omfanget av

konsekvensene vil imidlertid først være klart når avtalen er ferdigforhandlet.

Landbruket og den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien vil over tid møte økt konkurranse, bl.a. som følge av internasjonale avtaler. Regjeringen har som mål å sikre et aktivt landbruk med en variert bruksstruktur i alle deler av landet. Produktutvikling, god ressursutnyttelse og kostnadsreduksjoner er nødvendig for at det skal være mulig å opprettholde en jordbruksproduksjon på høyt nivå over hele landet. I løpet av de siste 10 årene har antall bruk blitt redusert med en tredel, eller nesten 30 000 enheter. Antall årsverk er redusert fra 84 000 til 60 000. Jordbruksarealet har vært om lag stabilt i samme periode. Norsk jordbruk er fortsatt dominert av forholdsvis små enheter med et høyt kostnadsnivå i internasjonal målestokk.

OECD beregner årlig den samlede jordbruksstøtten, hvor også skjermingsstøtte som følge av handelshindre inngår. Samlet støtte utgjorde om lag 19 mrd. kroner i 2006 av en total brutto næringsinntekt på 29,2 mrd. kroner. Samlet støtte til norsk jordbruk i prosent av brutto næringsinntekt har endret seg lite ifølge OECDs støtteberegninger, jf. tabell 6.5.

Norge er et av de landene med størst andel produksjonsnøytral støtte. Det siste tiåret har det skjedd en betydelig dreining i virkemiddelbruken fra pristilskudd til mer produksjonsnøytrale virkemidler både i Norge og andre land. Denne utviklingen må bl.a. ses i sammenheng med WTO-regel-

verket. Et viktig utgangspunkt i WTO har vært å begrense de negative økonomiske og miljømessige konsekvensene av overproduksjon samt legge til rette for økt handel.

Regjeringen Bondevik II gjennomførte flere strukturtiltak som har medvirket til å redusere antall driftsenheter. Effekten av disse tiltakene vil fortsette å virke i flere år fremover. I de to siste jordbruksoppgjørene er det ikke iverksatt nye slike tiltak. Det er imidlertid lagt til rette for en vesentlig høyere inntektsvekst enn de tidligere årene. Små og mellomstore bruk i distriktene er prioritert. Regjeringen har stimulert miljøprofil og kulturlandskap gjennom tiltak for økt beiting og en større andel økologisk produksjon.

For norsk *fiskerinæring* er det viktig med forbedringer av WTO-avtalen som omfatter tollreduksjoner, innstramminger i muligheten til vilkårlig bruk av handelstiltak og reduksjon av subsidier som fører til overkapasitet og overfiske. Fisk og fiskevarer er et av de mest beskyttede vareområdene i internasjonal handel, ofte med høye tollsatser som ligger over gjennomsnittlig industritoll. Norsk eksport av sjømat møter også anti-dumpingtiltak og, i økende grad, ubegrunnede tekniske, veterinære og sanitære krav. Bedret markedsadgang og beskyttelse mot vilkårlig anvendelse av handelstiltak har stor betydning for fiskeri- og havbruksnæringen, som eksporterer om lag 95 pst. av produksjonen.

Tabell 6.5 Samlet støtte, PSE¹, i prosent av produksjonsverdien² i jordbruket for noen OECD-land

Land	1986–88	2004–2006	2004	2005	2006
Australia	8	5	4	4	6
Canada	36	22	21	22	23
EU ³	41	34	36	33	32
Island	77	66	65	67	66
Japan	64	55	56	55	53
Korea	70	63	63	63	63
New Zealand	10	1	1	1	1
Norge	71	66	67	66	65
Sveits	77	66	68	67	63
USA	22	14	16	16	11
Gjennomsnitt OECD	38	29	30	29	27

¹ PSE («Producer Support Estimate») er definert som summen av budsjettstøtte og skjermingsstøtte. Skjermingsstøtten er definert som forskjellen mellom innenlandsk produsentpris og en referansepris multiplisert med produsert mengde. Referanseprisen er et uttrykk for verdensmarkedsprisen. Skjermingsstøtten er fratrukket foravgifter og omsetningsavgift.

² Produksjonsverdien er her regnet som summen av produksjonsinntekter og budsjettstøtte.

³ EU-12 i 1986–94, EU-15 i 1995–2003, EU25 f.o.m. 2004.

USA har siden 1991 anvendt antidumpingtiltak på hel laks fra Norge. I januar 2006 ble tiltakene besluttet videreført for fem nye år. Norske myndigheter arbeider langsiktig for å få tiltakene opphevet.

EU er det viktigste markedet for norsk fisk og fiskevarer. Deler av fiskeeksporten er sikret tollfrihet gjennom EØS-avtalen, men det gjelder ikke for flere av de viktigste produktene, bl.a. laks, makrell, sild og reker. EØS-avtalen hindrer heller ikke at norsk fiskeeksport kan bli møtt med handelsmessige tiltak og andre konkurranseregulerende virkemidler fra EUs side.

I 2005 innførte EU midlertidige antidumpingavgifter på norsk laks. I januar året etter vedtok Europakommisjonen endelige antidumpingtiltak i form av minstepriser. Regjeringen besluttet våren 2006 å åpne en tvisteløsningssak i WTO mot EU. Panelets konklusjoner er antatt å foreligge i løpet av november 2007. Også norsk ørret er rammet av antidumpingtiltak i EU. I 2003 innførte Europakommisjonen en midlertidig antidumpingavgift på import av stor ørret fra bl.a. Norge, som året etter ble avløst av en femårig antidumpingavgift.

Regjeringen har arbeidet for at den pågående forhandlingsrunden i WTO skal føre til betydelige forbedringer i betingelsene for handel med sjømat. Den sene framgangen i forhandlingene i WTO, og den tid det uansett vil ta å iverksette resultatene i alle WTO-landene etter at forhandlingene er sluttført, betyr at EFTAs frihandelsavtaler er viktige for markedsadgangen. Dette gjelder særlig potensielle nye markeder for norsk fisk. I dag har EFTA-landene frihandelsavtaler med 19 land. Forhandlinger med Canada er nylig avsluttet, men ikke ratifisert. Det forhandles med nye land, og flere er mulige forhandlingspartnere. De viktigste mulige forhandlingspartnerne er India og Kina, og Norge har startet forstudieprosesser med begge disse landene.

All støtte, utenom støtte til jordbruk og fiske, skal som hovedregel følge *EØS-avtalens regelverk for offentlig støtte* og være godkjent av ESA før den iverksettes. EØS-avtalen har bestemmelser som begrenser konkurransevridende offentlig støtte. Begrensningene gjelder både hvilke tiltak som kan motta støtte, og støttenivået i hvert prosjekt. Europakommisjonen vedtar og reviderer retningslinjer på støtteområdet fortløpende. ESA skal vedta tilsvarende retningslinjer som Europakommisjonen, bare begrenset av EØS-avtalens dekningsområde. Regler som har status av forordninger, tas inn i EØS-avtalen gjennom vedtak i EØS-komiteen.

Nye *retningslinjer for regionalstøtte* trådte i kraft 1. januar 2007. I prosessen forut for Europakommi-

sjonens vedtak av retningslinjene argumenterte norske myndigheter aktivt for generelt nedsatt arbeidsgiveravgift som et målrettet virkemiddel for regional sysselsetting og bosetting. De nye retningslinjene åpner for løpende støtte til arbeidskraftkostnader for å hindre vedvarende nedgang i befolkningen i tynt befolkede regioner. Bare nordiske regioner oppfyller i praksis de regionale kriteriene. Som en følge av regelendringen kunne ordningen med generelle, men regionalt differensierte satser i arbeidsgiveravgiften gjeninnføres fra 1. januar 2007. Etter tett dialog med norske myndigheter, godkjente ESA at ordningen kunne omfatte det meste av det tidligere virkeområdet. ESA godkjente også et noe utvidet geografisk virkeområde for andre distriktpolitiske støtteordninger fra 1. januar 2007.

Et *gruppeunntak for regional investeringsstøtte* fra meldeplikten til ESA trådte også i kraft fra 1. januar 2007. Dette innebærer at nye og endrede regionale investeringsstøtteordninger ikke trenger å bli meldt til ESA før de iverksettes, så lenge støtten oppfyller kriteriene i gruppeunntaket. Det nye gruppeunntaket kommer i tillegg til gruppeunntakene for støtte til små og mellomstore bedrifter, opplæring, sysselsetting og tjenester av allmenn økonomisk betydning.

Nye *retningslinjer for støtte til forskning, utvikling og innovasjon* trådte i kraft i februar 2007. De generelle støttegrensene for hhv. industriell og anvendt forskning er uendret, men den siste kategorien er utvidet til å omfatte enda mer markedsnære aktiviteter. Det er åpnet for spesifikk støtte til innovative, nyetablerte foretak og næringsklynger, utvidet mulighet til å støtte små bedrifter og for samarbeid mellom bedrifter og forskningsinstitusjoner.

Nye regler for *bagatellmessig støtte* trådte i kraft 4. mai 2007. De viktigste endringene i forhold til de tidligere reglene er en heving av fribeløpet for et foretak fra EUR 100 000 til 200 000 over en periode på tre år samt at de prosessuelle kravene til tildelingsprosedyren er noe strengere enn tidligere. Et nytt krav er at bagatellmessig støtte ikke skal gis til en kostnadsgruppe som også får støtte fra en annen støtteordning, dersom dette fører til at støttegrensen som er godkjent av ESA for den andre ordningen, eller som er gitt i et gruppeunntak, overskrides. Forordningen er også utvidet til å omfatte transportsektoren, men fribeløpet for vei-transport er begrenset til EUR 100 000 over en treårsperiode.

De gjeldende *retningslinjene for miljøstøtte* utløper 31. desember 2007. Retningslinjene setter grenser for tillatt offentlig støtte til miljøtiltak.

Dette omfatter flere formål, herunder investeringstøtte til miljøtiltak utover minimums standarder i EU, støtte til energiområdet (fornybar energi mv.), fjernvarme, avfallshåndtering, opprydding av forurensede områder m.m. Retningslinjene fastsetter også vilkår for adgangen til å gi næringsunntak fra nasjonale miljøavgifter. Flere unntak fra norske avgifter er godkjent av ESA med bakgrunn i retningslinjene. Dette gjelder unntak fra forbrukeravgift på elektrisk strøm, fra CO₂-avgiften på mineralolje og fra grunnavgiften på fyringsolje. Europakommisjonen har lagt fram utkast til nye miljøstøtteretningslinjer. Det siste utkastet til nye retningslinjer viderefører foreløpig hovedtrekkene i de gjeldende miljøstøttereglene. Regler for støtte i form av vederlagsfrie kvoter og generell omtale av støtte til karbon, lagring og fangst, er inn tatt.

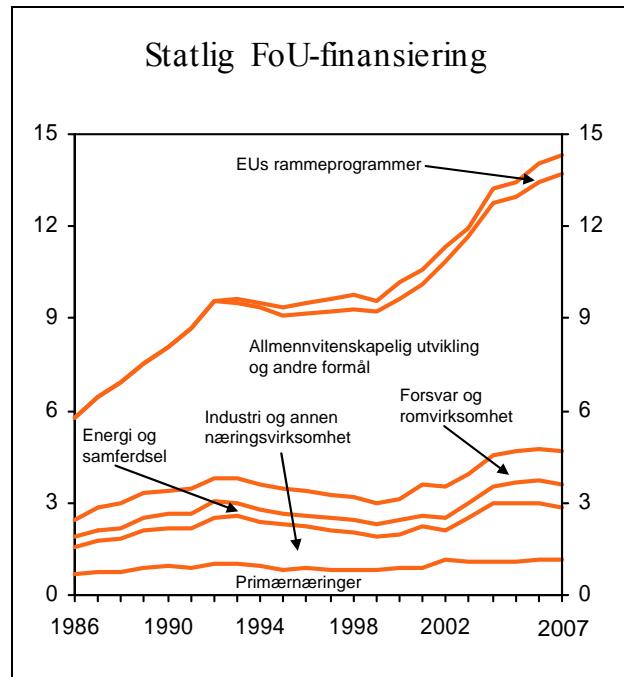
Skipsbygging er én av få næringer hvor tillatt støtte fortsatt er regulert av et eget sektorregelverk. Regelverket for støtte til skipsbygging er gradvis harmonisert med det generelle statstøtteregelverket. I løpet av neste år må Europakommisjonen ta stilling til om sektorspesifikke regler skal opprettholdes for skipsbygging.

6.3.3 Forskning og tiltak for økt innovasjon

Forskningsbasert kunnskap er en viktig forutsetning for utvikling av næringslivet og fornying av offentlig sektor. Offentlig støtte til forskning og tiltak for økt innovasjon skal kompensere for markedssvikt, dvs. bidra til å utløse samfunnsøkonomisk lønnsom virksomhet som ikke kan finansieres på vanlige markedsvilkår eller i privat sektor.

Offentlig forskningsfinansiering har de siste årene hatt en relativt sterk vekst i Norge. Figur 6.5 viser statens samlede finansiering av forskning og utvikling (FoU) gjennom bevilgninger og skattesystemet. Finansieringen er fordelt på hovedformål slik at den direkte satsingen på næringsrettet forskning framkommer. Næringslivet vil også dra nytte av den allmennvitenskapelige forskningen, både i form av resultater fra grunnleggende forskning og tilgang på kandidater og forskere. Bevilgningene til FoU over statsbudsjettet økte med 6,5 mrd. kroner fra 2000 til 2007, noe som innebærer en årlig realvekst på vel 4 pst. I tillegg er det fra 2002 gitt støtte til bedriftenes FoU-prosjekter gjennom skattesystemet. Skattefradraget brukes i hovedsak av industri og annen næringsvirksomhet (særlig IKT-næringen og annen forretningsmessig tjenesteyting).

Utbyttet av forskningen bestemmes ikke bare av den samlede ressursinnsatsen, men også av hvordan midlene innrettes og prioriteres. For små



Figur 6.5 Statlig støtte¹ til FoU fordelt etter hovedformål. Mrd. 2000-kroner

¹ Bevilgninger over statsbudsjettet og støtte gjennom skattesystemet.

Kilde: NIFU STEP og Finansdepartementet.

land som Norge er det viktig å utnytte nasjonale fortrinn og samtidig opprettholde en bred kunnskapsbase. I St.meld. nr. 20 (2004–2005) Vilje til forskning, er det trukket fram at de nasjonale, forskningspolitiske prioriteringene skal ivareta både hensynet til bredde og behovet for målrettet satsing på enkeltområder.

Regjeringen foreslår å øke bevilgningene til forskning med om lag 1,2 mrd. kroner i 2008. Rekruttering og internasjonalisering vil bli særlig prioritert i 2008. Regjeringen foreslår å bevilge midler til 350 nye stipendiatstillinger fra høsten 2008 og vil opprette en ordning med forskerskoler gjennom Norges forskningsråd. Budsjettet foreslås styrket med 342 mill. kroner til norsk deltakelse i EUs 7. rammeprogram for forskning, teknologisk utvikling og demonstrasjonsaktiviteter. Regjeringen foreslår også å øke kapitalen i Fondet for forskning og nyskaping med 6 mrd. kroner til 66 mrd. kroner fra 1. januar 2008. Dette vil gi om lag 300 mill. kroner i økt avkastning i 2009. De forskningspolitiske prioriteringer i 2008 er nærmere omtalt i St.prp. nr. 1 (2007–2008) for Kunnskapsdepartementet, kapittel 5.

Kvalitet i forskningen er avgjørende for at ressursene som settes av til FoU-institusjoner og -prosjekter, skal gi et positivt bidrag til samfunn og næringsliv. Forskningen har høy kvalitet når den

får fram gode, relevante og tillitsvekkende resultater. Høy kvalitet er dessuten viktig for å opprettholde et godt utdanningstilbud og god rekruttering til forskningen. Prioritering av kvalitet har begrunnet økte ressurser til langsiktig, grunnleggende forskning, etablering av sentre for fremragende forskning, økt bruk av evalueringer, vektlegging av kvalitet ved tildeling av midler og styrking av faglige ledelsesfunksjoner og strategisk arbeid. Regjeringen vil framover både satse på tiltak som skal få enkelte norske forskere og forskningsmiljø opp i internasjonal toppklasse, samt tiltak for å øke kvalitet i bredden av forskningen.

Sentre for fremragende forskning (SFF) er et sentralt tiltak for å øke kvaliteten i norsk forskning. Etter en åpen konkurranse ble 13 forskningsmiljøer i 2002 tildelt status som SFF, noe som sikrer disse ekstra midler over en tiårsperiode. En internasjonal evaluering fra 2006 vurderte ordningen svært positivt. Alle sentrene videreføres ut tiårsperioden til 2012. I desember 2006 ble åtte nye forskningsmiljøer tildelt SFF-status. Med de nye sentrene har SFF-ordningen en bevilgning over Forskningsrådets budsjett på om lag 200 mill. kroner i 2008. I tillegg mottar sentrene midler gjennom institusjonenes egenandeler og betydelig ekstern finansiering, bl.a. fra næringslivet.

Norges forskningsråd er myndighetenes sentrale rådgivende og utøvende forskningsstrategiske organ. Forskningsrådet forvalter bevilgninger til forskning innenfor alle fagområder, og i hele spekteret fra grunnforskning til innovasjon. For 2007 mottar Forskningsrådet om lag 5,3 mrd. kroner i forskningsbevilgninger fra departementene.

Næringsrettet FoU får støtte gjennom «Store programmer», basisbevilgninger til de næringsrettede forskningsinstituttene, forskningsbasert innovasjonssatsing og skattefradrag for FoU. Sentrale, langsiktige forskningspolitiske prioriteringer, som utvikles mellom forskningsmiljøer, næringsliv og myndigheter, er samlet i «Store programmer». Den forskningsbaserte innovasjonssatsingen omfatter noen få programmer med en klar, tematisk avgrensning, og en åpen konkurransearena uten tematiske prioriteringer. Den brede konkurransearenaen for brukerstyrte prosjekter skal støtte de beste innovasjonsprosjektene i norsk næringsliv. Kvaliteten på prosjektene og bidrag til verdiskaping er avgjørende for å nå opp i konkurransen.

Sentre for forskningsdrevet innovasjon (SFI) skal støtte langsiktig forskning som fremmer innovasjon og næringslivets konkurranseevne. Et SFI består av en vitenskapelig institusjon i samarbeid med flere bedrifter som driver nyskapende virk-

somhet. Sentrene finansieres av Forskningsrådet og deltakerne selv, som må gå inn med et minst like stort bidrag. I 2007 åpnet de 14 første sentrene. Etter tre år vil alle sentrene bli evaluert.

Forskningsinstitutter innen fiskeri- og landbrukssektoren skal samles i nytt næringsrettet forskningskonsern, jf. St.prp. nr. 66 (2005–2006). Flere fiskeri-, havbruks- og landbruksvitenskapelige forskningsmiljøer vil inngå i datterselskaper i det nye instituttet med arbeidsnavnet NOFIMA. Store deler av den land- og havbaserte næringsmiddel-forskningen og fiskeri- og havbruksforskningen vil samles innenfor en konsernmodell, noe som også åpner for faglige samarbeid på tvers av sektorgrensene. Forskningskonsernet skal være operativt fra 1. januar 2008.

FoU-avgift som kreves inn fra fiskeri- og havbruksnæringen, forvaltes av Fiskeri- og havbruksnæringsens forskningsfond (FHF). En evaluering av FoU-avgiften og FHF's virksomhet ble gjennomført i 2006. I oppfølgingen av evalueringen vil Fiskeri- og kystdepartementet bl.a. vurdere styringsformen for fondets virkemidler, og FHF's rolle i forhold til det øvrige virkemiddelapparatet.

Internasjonalt forskningssamarbeid er viktig for utvikling av norsk forskning og overføring av ny kunnskap til det norske næringslivet og samfunnet. Internasjonalt forskningssamarbeid skjer i stor grad gjennom uformelle kontakter og nettverk mellom forskere og FoU-miljøer. I tillegg kommer et stadig større formalisert samarbeid gjennom internasjonale organisasjoner, større internasjonale fellessatsinger og programmer, og gjennom bilaterale avtaler på statlig nivå.

Deltakelse i EUs 7. rammeprogram for forskning, teknologisk utvikling og demonstrasjonsaktiviteter er det mest omfattende internasjonale samarbeidet for norske forskere, forskningsmiljøer og næringsliv. Norges kontingent øker med 342 mill. kroner til nær 1 mrd. kroner i 2008. De tematiske og teknologiske satsingene er i stor grad sammenfallende med norske forskningsprioriteringer. Den norske deltakelsen i programmet vil styrke og utfylle de nasjonale satsingene innenfor områder som mat, helse, miljø, energi, IKT og marin og maritim forskning. Norge deltar i internasjonalt forskningssamarbeid også gjennom medlemskap i internasjonale grunnforskningsinstitusjoner som f.eks. CERN (European Organization for Nuclear Research), det europeiske forskningsnettverket, Eureka og den europeiske romorganisasjonen, ESA (European Space Agency). Bilaterale forskningsavtaler, bl.a. med Japan og USA, bidrar til å styrke samarbeidet innenfor fagområder av felles

interesse. En avtale med India ble inngått høsten 2006.

Skattefradrag for næringslivets kostnader til forskning og utvikling (Skattefunn) er et regelstyrt virkemiddel, hvor foretakene selv velger ut støtteberettigede prosjekter. Norges forskningsråd godkjenner prosjektene bare ut fra FoU-innhold, slik at ordningen er teknologi- og bransjenøytral. Skattefunn fungerer som en tilskuddsordning ved at eventuell fradragsverdi utover skyldig skatt betales ut til foretaket ved skatteoppgjøret. Det har vist seg at utbetaling utover utlignet skatt utgjør tre firedeler av samlet støtte. Regjeringen vil videreføre og evaluere Skattefunn.

Støtte gjennom Skattefunn utgjør knapt 4 pst. av totalfinansieringen av FoU i foretak med 10 eller flere sysselsatte i 2005, nesten like mye som andre offentlige finansieringsordninger til sammen. Skattefradraget har relativt større betydning for mindre foretak, og i små foretak med 10–49 sysselsatte utgjør Skattefunn 10 pst. av den totale FoU-finansieringen. De samlede FoU-kostnadene har likevel gått svakt tilbake i små og mellomstore foretak fra 2003 til 2005. Det er bare foretak med 500 eller flere sysselsatte som har en reell økning i FoU-kostnadene i denne perioden.

Måloppnåelse og resultater vil bli nærmere belyst gjennom en evaluering av Skattefunn for perioden 2002–2006, som utføres av Statistisk sentralbyrå. Sluttrapport og endelige resultater fra evalueringen skal legges fram innen utgangen av 2007. Ordningen med skattefradrag for FoU-kostnader er nærmere omtalt i St.prp. nr. 1 (2007–2008) Skatte-, avgifts- og tollvedtak, avsnitt 2.3.8.

De bedriftsrettede virkemidlene for innovasjon er for en stor del samlet i Innovasjon Norge. Bedriftene har tilbud om finansiering, kompetanse og nettverk. Finansiering omfatter tilskudd, stipender, lån til innovasjonsprosjekter og investeringer, garanti for driftskreditt i private banker, og egenkapital gjennom såkornfond. I 2006 innvilget Innovasjon Norge lån, tilskudd og garantier for 4,6 mrd. kroner.

Regjeringen foreslår å etablere et nytt statlig investeringsfond med kommersielt siktemål. Fondet skal særlig investere i bedriftenes tidlige vekstfase, med noe fleksibilitet mot ekspansjonsfasen. Selskapet skal prioritere områdene miljø, energi, reiseliv, marin og maritim sektor, og herunder vektlegge klima- og miljøprosjekter. Investeringsfondets kapital settes til 2,2 mrd. kroner, hvorav 0,5 mrd. kroner forbeholdes marint næringsliv. Det nye investeringsfondet legges til og organiseres som et datterselskap under Innovasjon Norge.

SIVA – Selskapet for industrivekst, investerer i næringsbygg og innovasjonsselskaper over hele landet, og bidrar dessuten med kompetanse og nettverksbygging i innovasjonsmiljøene. SIVA er medeier i regionale innovasjonsselskaper som omfatter kunnskaps- og forskningsparker, inkubatorer, næringshager og investeringsselskaper. Eiendomsvirksomheten omfatter både industribygg og bygg for etablering av kunnskapsbedrifter.

Garanti-Instituttet for Eksportkreditt (GIEK) tilbyr eksportkredittgarantier, produkter som er tilknyttet dette og investeringsgarantier. GIEKs samlede utestående garantiansvar var 16,4 mrd. kroner ved utgangen av 2006. Garantiordningene er forutsatt å gå i balanse på lang sikt. Kjøpere av norske kapitalvarer får tilgang til fastrentelån på OECD-vilkår gjennom den såkalte 108-ordningen som forvaltes av Eksportfinans ASA.

Norge er med i *EUs nye rammeprogram for konkurransevne og innovasjon* – «Competitiveness and Innovation Framework Programme» (CIP). For hele perioden fram til 2013, vil Norges kontingent være 625 mill. kroner. Deltakelsen gir norske myndigheter mulighet til å følge opp og styrke samarbeidet med andre europeiske land om å fremme næringslivets innovasjonsevne. Rammeprogrammet omfatter innovasjon og entreprenørskap i små og mellomstore bedrifter, bruk av IKT og effektiv energibruk. Miljøvennlig innovasjon er et gjennomgående tema. Gjennom CIP vil norske bedrifter – særlig små og mellomstore bedrifter – få bedre tilgang til markeder, kapital og samarbeidsprosjekter i Europa.

6.4 Fornyning av offentlig sektor

6.4.1 Utvikling i tjenestetilbud og ressursinnsats i offentlig sektor

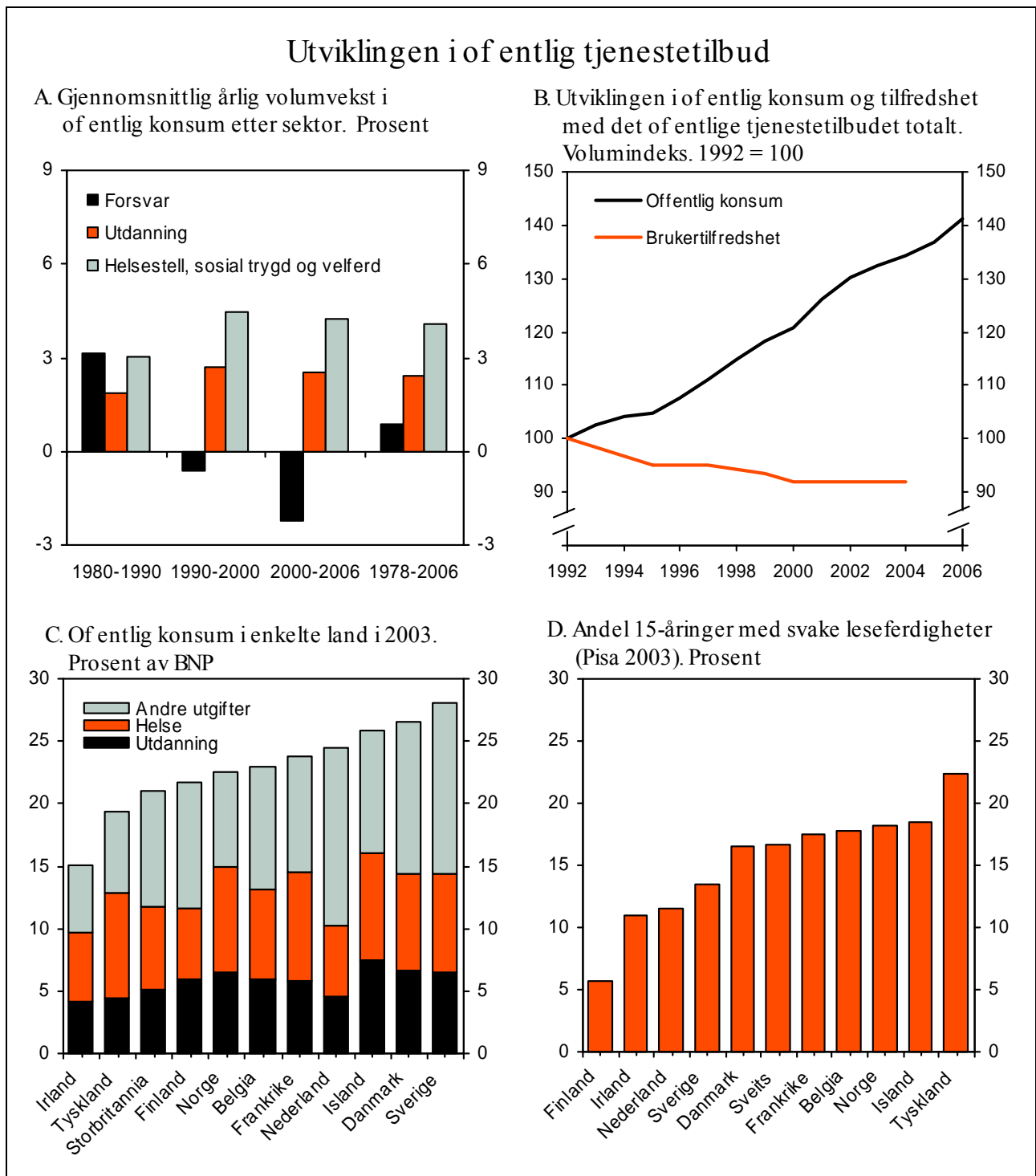
Offentlig finansiert tjenesteproduksjon har økt sterkt i Norge gjennom de siste tretti årene, jf. figur 6.6A. Sammenliknet med andre land bruker Norge og andre nordiske land gjennomgående en stor andel av verdiskapingen til å finansiere offentlig konsum¹. De nordiske landene skiller seg spesielt ut ved en høy offentlig ressursinnsats i utdannings-

¹ Regnet i forhold til BNP, inklusive petroleumsvirksomheten, har Norge en markert lavere offentlig konsumandel enn Danmark og Sverige. Dette må ses på bakgrunn av at en stor del av oljeinntektene spares med sikte på å kunne opprettholde konsumet i perioden med avtakende oljeinntekter. En vesentlig del av verdiskapingen i oljesektoren er dermed ikke disponibel for privat eller offentlig konsum i dag.

sektoren. Ressursinnsatsen i den offentlige helsesektoren ligger også på et høyt nivå, jf. figur 6.6C.

Internasjonale sammenlikninger viser at befolkningen har høy tillit til offentlige institusjoner i Norge. Effektivitet i offentlig forvaltning bidrar til at norsk næringsliv har god konkurransevne. Likevel peker flere indikatorer på et betydelig forbedringspotensial for kvaliteten i tjenestetilbudet

og effektiviteten i produksjonen innenfor enkeltsektorer. Til tross for den sterke veksten i offentlig finansiert tjenesteproduksjon, var brukerne mindre tilfredse med det offentlige tjenestetilbudet i 2004 enn i 1992, jf. figur 6.6B. Islandsk og norsk skole bruker mer ressurser pr. elev enn Sverige, Danmark og Finland. Til tross for dette viser internasjonale sammenlikninger at islandske og norske



Figur 6.6 Utviklingstrekk i offentlig tjenestetilbud

Kilder: Statistisk sentralbyrå, TNS Gallup, Fornyingsdepartementet og OECD.

elever i større grad har leseproblemer, jf. figur 6.6D. Nordiske sammenlikninger indikerer at produktivitet utviklingen i norske sykehus bedret seg etter reformen i 2002, men at det fortsatt er et potensial for forbedring, jf. boks 6.1.

Effektivisering av offentlig tjenesteproduksjon er viktig av hensyn til offentlige finanser. Aldringen av befolkningen vil medføre en vesentlig økning i utgiftene til pensjoner og etterhvert også til helse- og omsorgstjenester. Samtidig vil andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder gå ned. Økte krav og forventninger til offentlige tjenester, særlig innen helse og omsorg, kan også komme til å bidra betydelig til utgiftsvekst. Historisk er det økningen i ressursbruk per bruker i de enkelte aldersklasser som har skapt den sterkeste utgiftsveksten innenfor helse- og omsorgssektoren. Hvis denne trenden fortsetter, vil det forsterke den langsiktige utgiftsveksten vesentlig i forhold til det som følger av aldringen og bidra til et økende inndekningsbehov, jf. avsnitt 3.2. Inndekningsbehovet kan i noen grad reduseres ved å øke effektiviteten i offentlig tjenesteproduksjon.

Måling av kvalitet og resultater er et viktig ledd i arbeidet med å forbedre offentlig tjenesteproduksjon og måloppnåelse. Både omfanget av slike målinger og kvaliteten av disse har økt de siste årene. Bedre data gjør det mulig å identifisere potensialet for effektivisering. De gir også et grunnlag for å vurdere effektene av reformer i ettertid, jf. boks 6.1.

Økende bruk av resultatmåling har bl.a. sammenheng med at det har blitt vanligere å knytte vurderinger av måloppnåelse til utviklingen i bestemte indikatorer, og at utvikling av IKT har gjort det enklere og rimeligere å foreta målinger og formidle resultater. Eksempler på dette er:

- Utvikling av periodiske nasjonale brukerundersøkelser av offentlige tjenester i Norge. De første resultatene av en slik undersøkelse skal foreligge i 2008.
- Indikatorer som inngår i Regjeringens handlingsplan for integrering og inkludering på innvandringsområdet.
- Aktivitetsmål innen spesialisthelsetjenesten og høyere utdanning i forbindelse med omleggingen til aktivitetsbasert finansiering i disse sektorene.

6.4.2 Regjeringens overordnede strategi for fornying av offentlig sektor

Regjeringen vil i høst legge fram sin strategi for fornying av offentlig sektor. Regjeringens mål for for-

nyingen av offentlig sektor er bl.a. å skape en mer åpen og tilgjengelig forvaltning og mer og bedre velferd innenfor gitte budsjetterammer – særlig for de som trenger det mest. Fornyingsstrategien omfatter tiltak som påvirker velferds- og forvaltningstjenester rettet mot innbyggerne, tiltak rettet mot næringslivet og endringer i organisering, arbeidsmetoder og lederskap i forvaltningen selv. Målet er å oppnå kontinuerlig forbedring på alle områder. I forhold til næringslivet virker fornyingsstrategien sammen med tiltak på andre politikkområder som innovasjonspolitik, konkurransepolitikk og kunnskapspolitik. Sentrale verdier og prinsipper i strategien vil være:

- *Offentlig sektor skal gå foran.* Offentlig sektor gjør det mulig for fellesskapet å virkeliggjøre visjoner, ideer og solidaritet på måter som ligger utenfor det enkelte, bedriftene eller markedet vanligvis kan klare.
- *Åpne for mer deltakelse og medvirkning.* Et levende demokrati med åpenhet, deltakelse og medvirkning er en forutsetning for å møte samfunnsutfordringene i vår tid.
- *Hele Norge på nett – elektroniske tjenester for alle.* Norge ligger i verdenstoppen når det gjelder utbredelse av IKT i samfunnet. Dette gir muligheter for å tilrettelegge offentlige tjenester og informasjon elektronisk.
- *Enkelt og greit for folk flest.* I de fleste tilfeller skjer kontakten mellom innbyggerne og offentlig sektor med utgangspunkt i forholdsvis enkle og standardiserte oppgaver, slik som søknader, refusjoner og skatteoppgjør. Nye elektroniske tjenester og andre ubyråkratiske løsninger innebærer at alle parter kan bruke mindre tid og ressurser på slike rutinemessige og ukompliserte henvendelser.
- *Bedre for dem som trenger det mest.* Når forvaltningen bruker mindre tid og ressurser på rutinemessige henvendelser, blir det også mer tid til dem som trenger det mest. Innbyggere med behov for sammensatte tjenester trenger et mer helhetlig tilbud, og da er det viktig med samarbeid og tverrfaglighet.
- *Tilrettelegge for verdiskaping.* Offentlig sektor er viktig for næringslivet. En god offentlig sektor bidrar til stabile og forutsigbare rammevilkår, og kan utgjøre et konkurransefortrinn for næringslivet.
- *Kvalitet og effektivitet.* Effektivisering av offentlig sektor blir stadig viktigere, både for å møte økt etterspørsel etter tjenester som følge av aldringen av befolkningen og for å tilfredsstille økte krav til kvalitet på tjenestene.

Boks 6.1 Eksempler på måling av effektivitet i offentlig sektor

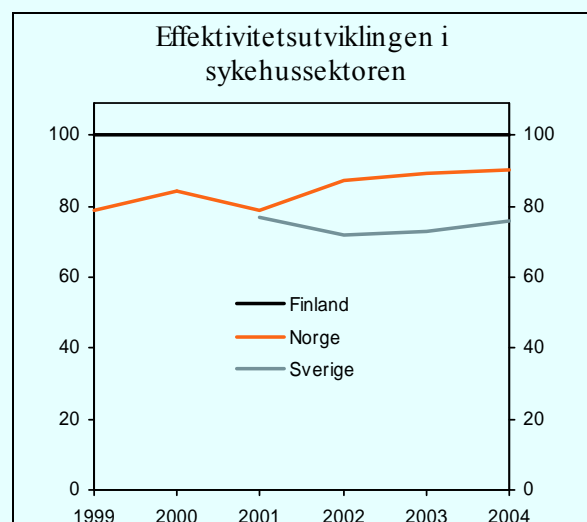
Forskjeller i produktivitet mellom virksomheter gir en indikasjon på potensialet for produktivetsforbedringer. I markeder kan en måle produktiviteten i vare- og tjenesteproduksjon og sammenlikne produktiviteten mellom ulike bedrifter ved å se på utviklingen produsert kvantum (verdi dividert med pris) i forhold til bruken av innsatsfaktorer. Siden offentlig finansierte tjenester i liten grad omsettes i markeder, er det vanligvis ikke mulig å beregne produktivitet med utgangspunkt i markedspriser. En må i stedet anvende mer indirekte beregningsmetoder. En metode som har vært mye brukt de seneste årene er datainnhyllingsmetoden (DEA). Metoden tar utgangspunkt i hvor mye hver enhet (for eksempel skole, pleiehjem og hjemmehjelpstjeneste) frembringer av tjenester og hvor mye ressurser som brukes til lønn, husleie og andre innsatsfaktorer. Samtidig korrigeres det for forskjeller i størrelse, sosioøkonomiske forhold blant brukerne mv. Basert på denne informasjonen identifiseres de mest effektive enhetene. De øvrige enhetene blir deretter målt i forhold til disse. En styrke ved metoden er at den knytter anslag på effektiviseringspotensial til observert praksis blant de mest produktive enhetene innen sektoren. Innenfor elektrisitetsdistribusjonen i Norge har slike effektivitetsmålinger i over ti år vært brukt som et verktøy for å måle effektiviteten blant nettselskapene. I det følgende gis det eksempler på anvendelse av metoden innenfor helsesektoren, samt skole og pleie og omsorg.

Anslag på effekter av sykehusreformen

Staten tok 1. januar 2002 over eieransvaret for spesialisthelsetjenesten. Eierskapet ble flyttet fra 19 fylkeskommuner til fem regionale helseforetak. Formålet med reformen var blant annet å «legge grunnlaget for en helhetlig styring av spesialisthelsetjenesten og å lovfeste et tydelig statlig ansvar, foruten å legge til rette for bedre utnyttelse av de ressursene som settes inn i sektoren og derved sikre bedre helsetjenester til hele befolkningen», jf. Ot.prp. nr. 66 (2000–2001).

Sykehusreformen er blitt evaluert i regi av Norges Forskningsråd. I denne forbindelse har Kittelsen, Magnussen og Anthun (2007)¹ sammenliknet produktivetsutviklingen i norske somatiske sykehus med tilsvarende utvikling i Sverige og Finland. Analysen dekker utviklingen i årene 1999–2004, det vil si de siste tre årene før reformen og de første tre årene etter reformen². 43 sykehus med samlede kostnader på 28 mrd. kroner er med i undersøkelsen. Analysen identifiserte de finske sykehusene som de mest produktive. Figur 6.7 illustrerer produktiviteten i de norske og svenske sykehusene i prosent av produktiviteten i finske sykehus.

Siden verken Sverige eller Finland har gjennomført reformer i sykehussektoren i perioden, kan landene tjene som «kontrollgruppe» når man skal anslå effektene av den norske sykehusreformen. Studien viser at norske sykehus over perioden 2001 til 2005 hadde 11 prosentpoeng raskere produktivetsvekst enn Finland og Sverige, jf. figur 6.7. Analyser indikerer at største delen av forskjellen kan tilskrives faktorer som endringer i pasienttyngde, liggetid, endrede satser i innsatsstyrt finansiering samt teknologiske endringer. Kontrollerer en for dette, finner en at reformen kan ha bidratt til 3–4 prosentpoeng høyere produktivetsnivå.



Figur 6.7 Effektivitetsutviklingen i sykehussektoren i Norge og Sverige sammenliknet med utviklingen i Finland.

Kilde: Kittelsen, Magnussen og Anthun 2007.

Boks 6.1 forts.

Sammenlikningen med finske sykehus indikerer at det er et potensial for økt effektivitet i norske sykehus. Hvis effektiviteten ved norske sykehus var på samme gjennomsnittsnivå som finske sykehus, ville det, isolert sett, gi en gevinst på 2 ½–3 milliarder kroner. Til tross for at slike analyser er beheftet med en viss usikkerhet, bidrar de til et bedre beslutningsgrunnlag i fornyingsarbeidet.

Effektiviseringspotensialet i pleie- og omsorg og skole i norske kommuner

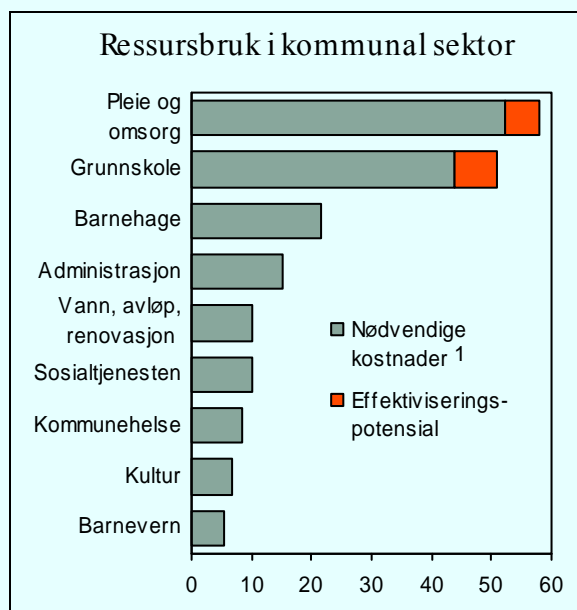
To av de største sektorene innen kommunesektoren er grunnskole og pleie- og omsorgstjenester. Brutto driftsutgifter for disse to sektorene utgjorde vel 100 mrd. kroner i 2006, dvs. 50 pst. av kommunenes totale brutto driftsutgifter.³ To nylige DEA-studier fra Senter for økonomisk forskning i Trondheim for henholdsvis skolesektoren og pleie- og omsorgssektoren viser at det er et betydelig potensial for mer effektiv ressursbruk innenfor disse sektorene.

Undersøkelsen av grunnskolene er utført på ungdomstrinnet i skoleårene 2001/2002 og 2002/2003 og omfatter mer enn 100 000 elever i 426 kommuner.⁴ Studien viser at kommunene i gjennomsnitt har et effektiviseringspotensial på 14 pst. innen ungdomsskolen. Potensialet kan være enda større siden også de mest effektive kommunene sannsynligvis kan forbedre sin produktivitet. En tilsvarende undersøkelse fra finske ungdomsskoler i 1998 viste et potensial for 16–18 pst. effektivisering.⁵ Dersom potensialet for effektivisering som kommer frem i analysen på ungdomstrinnet er representativt for hele grunnskolen, innebærer det et effektiviseringspotensiale på nærmere 7 mrd. kroner på landsbasis. Dette tilsvarer utgiftene til skoledriften i hele Nord-Norge eller Oslo og Bergen til sammen.

Undersøkelsen av pleie- og omsorgssektoren tar utgangspunkt i tall for 420 kommuner i 2003. Analysen måler produksjon som antall brukere eller hjemmehjelpsmottakere, korrigert

for forskjeller i pleietyngde. Kommunene har i gjennomsnitt 10 pst. lavere effektivitet enn gruppen av kommuner som er mest effektive. Med samlede brutto driftsutgifter på 58 mrd. kroner til pleie- og omsorgstjenester i 2006, indikerer studien et effektiviseringspotensiale på noe under 6 mrd. kroner. Dette tilsvarer utgiftene til pleie- og omsorgstjenester i Østfold og Vestfold til sammen.

Studiene viser at det kan være mer enn 12 mrd. kroner å spare på effektivisering innen skolesektoren og pleie- og omsorgssektoren. Selv om det kan være krevende å realisere et slikt potensial, kan identifikasjon av beste praksis gjennom DEA-målinger legge til rette for at de mindre effektive enhetene kan lære av sine mer effektive kollegaer. Mer systematisk og regelmessig bruk av DEA-målinger innen offentlig sektor kan således være et viktig virkemiddel for å stimulere til mer effektiv ressursbruk.



Figur 6.8 Ressursbruk og effektiviseringspotensiale i pleie, omsorg og grunnskole

¹ Faktiske kostnader fratrukket effektiviseringspotensialet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Borge og Naper, Kirjavainen og Loikkanen.

¹ Kittelsen, Sverre A.C., Jon Magnussen og Kjartan S. Anthun (2007): «Sykehusproduktivitet etter statlig overtakelse: En nordisk komparativ analyse», HERO, Skriftserie 2007:1.

² For svenske sykehus har en tatt utgangspunkt i data for perioden 2001-2004.

³ Utvalgte nasjonale nøkkeltall. Kommuner. Reviderte tall for 2003-2006, SSB.

⁴ Lars-Erik Borge og Linn-Renée Naper (2005): «Efficiency Potential and Efficiency Variation in Norwegian Lower Secondary Schools», *Working paper series* no. 15/2005, Departement of Economics, NTNU, Trondheim.

⁵ Kirjavainen og Loikkanen (1998): «Efficiency and Finnish Senior Secondary Schools: An Application of DEA and Tobit Analysis», *Economics of Education Review* 17, 377-394.

6.4.3 Fornyning av kommunal sektor

Kommunene har det overordnede ansvaret for viktige velferdstjenester som skole, pleie- og omsorgstjenester, barnehage, samferdsel, sosiale og tekniske tjenester og sysselsetter om lag 19 pst. av arbeidsstyrken. Kommunene har en sentral rolle som samfunnsutvikler, jf. nærmere omtale i avsnitt 3.3 og i St.prp. nr. 1 (2007–2008) for Kommunal- og regionaldepartementet. En effektiv kommunesektor med høy kvalitet på tjenestetilbudet er en sentral del av en god offentlig sektor. Fornyingsarbeidet i kommunal sektor er mer detaljert presentert i Kommuneproposisjonen for 2008 (St.prp. nr. 67 (2006–2007)).

Rammebetingelsene for det kommunale fornyingsarbeidet

Statens styring av kommunesektoren er basert på rammestyring. Det innebærer at det er kommunene og fylkeskommunene selv som har hovedansvaret for egen omstilling og fornying. For å kunne løse sine oppgaver må kommunene og fylkeskommunene ha handlingsrom og virkemidler. Finansiering gjennom øremerkede tilskudd bør derfor som en hovedregel forbeholdes viktige nasjonale prioriteringsområder i en oppstartsfase eller finansiering av oppgaver som få kommuner har ansvar for. I Kommuneproposisjonen 2008 la Regjeringen derfor fram en plan for innlemming av øremerkede tilskudd i rammetilskuddet.

Det har vært et mål for både staten og kommunesektoren å utvikle former for samhandling som er basert mer på dialog enn på lovfesting, øremerking, rapportering og tilsyn. I 2000 ble det etablert en ordning med konsultasjoner mellom staten og KS (Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon) om neste års kommuneopplegg i statsbudsjettet. Regjeringen har lagt vekt på å videreutvikle denne ordningen. I 2007 er det innført et tettere samarbeid om kostnadsberegninger av statlig initierte reformer i kommunesektoren og en mer samordnet og standardisert bruk av bilaterale samarbeidsavtaler innenfor ulike tjenesteområder.

Bedre informasjon om produksjon og tjenestetilbud

KOSTRA-systemet er et informasjonssystem som bl.a. dekker tjenesteproduksjonen i kommunene. Systemet omfatter såkalte objektive indikatorer. I mars 2007 publiserte Statistisk sentralbyrå for første gang en samlet oversikt over kvalitetsindikatorer i KOSTRA. Denne inneholder 66 indikatorer for

kommunene og 10 indikatorer for fylkeskommunene. Noen indikatorer foreligger bare fra og med 2006, mens andre har blitt publisert tidligere under andre overskrifter. Skillet mellom kvantitets- og kvalitetsindikatorer er ikke alltid entydig, og arbeidet med å utvikle kvalitetsindikatorer vil fortsette.

Innbygger- og brukertilfredshetsundersøkelser kan være et viktig supplement til KOSTRA. Kommunal- og regionaldepartementet tar sikte på å støtte slike undersøkelser som et verktøy for kvalitetsutviklingsarbeidet i kommunene. I tillegg dekker Fornyings- og administrasjonsdepartementets pågående arbeid med nye nasjonale innbygger- og brukertilfredshetsundersøkelser omfatter også kommunale tjenester.

Bedre styring og omstilling i den enkelte kommune

Kommunene og fylkeskommunene har lang erfaring i endrings-, effektiviserings- og omstillingsarbeid. Regjeringen støtter opp om lokalt utviklingsarbeid bl.a. gjennom *Kvalitetskommuneprogrammet*. Gjennom programmet legger Regjeringen, KS og de ansattes organisasjoner til rette for et bredt samarbeid om kvalitetsutvikling innen omsorg og oppvekst. Involvering av ansatte, folkevalgte og tillitsvalgte skal bidra til gode prosesser og kvalitet i utviklingsarbeidet. Arbeidet legger særlig vekt på møtet mellom innbyggerne og førstelinjetjenesten i kommunalforvaltningen. Programmet startet opp første halvår 2007 med 41 deltakende kommuner, og vil gradvis bli utvidet.

Forvaltningsreformen

Fra 1. januar 2010 skal folkevalgte regioner erstatte dagens fylkeskommuner. Dagens fylkeskommunale oppgaver, med mulig unntak for tannhelse-tjenester, skal overføres til de nye regionene. Regionene skal også styrkes gjennom overføring av oppgaver fra staten., bl.a. oppgaver innenfor samferdsel, næringsutvikling, miljøvern, landbruks- og matområdet, marin sektor, kultur, forskning og utdanning og regional planlegging. Målsettingen med forvaltningsreformen er styrket folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå, en mer samordnet og effektiv offentlig forvaltning, verdiskaping og sysselsetting basert på lokale og regionale fortinn og forutsetninger, samt effektiv ivaretagelse av nasjonale målsettinger. Regjeringen skal legge fram forslag for Stortinget om den framtidige regioninndelingen. Omfanget av oppgaver som skal overføres til regionene vil i noen grad være avhengig av den regionale inndelingen.

6.4.4 Fornyning av statlig sektor

Statlig finansiert tjenesteforbruk omfatter både fellesgoder som forsvar og politi og individrettede tjenester som helsetjenester og høyere utdanning. Etter den statlige overtakelsen av sykehusene, utgjør helseutgiftene den klart største posten. Andre områder som legger beslag på store ressurser er forsvar og utdanning. Om lag 12 pst. av landets sysselsatte arbeider i staten.

Forbedring og effektivisering av tjenestetilbudet vil i første rekke være et resultat av kontinuerlige, lokale tilpasninger der de enkelte virksomheter må avveie brukernes behov, tildelte ressurser og organisatoriske rammebetingelser. Sentralt foregår fornyingsarbeidet langs to dimensjoner; sektorvise tiltak med sikte på å forbedre effektiviteten og utvikle tilbudet på de enkelte områdene, og tverrgående tiltak med sikte på å stimulere fornyingsarbeidet innenfor hele statlig sektor. Det vises til en mer utfyllende omtale i de enkelte departementers busjettproposisjoner.

Sektorreformer

Regjeringen har vedtatt at skatteetaten skal reorganiseres, jf. omtale i St.prp. nr. 1 (2007–2008) for Finansdepartementet. Vedtaket innebærer en reduksjon til to myndighetsnivåer og en inndeling av virksomheten i fem regioner underlagt Skattedirektoratet. Videre skal det innføres riksdekkende vedtakskompetanse også på regionnivå og sterkere satsing på landsdekkende eller regiondekkende oppgaveansvar. Dette skal gi bedre ressursutnyttelse og kvalitet på tjenestene og i sin tur medføre riktigere skatteinngang. Reorganiseringen gjennomføres i perioden 2007–2009.

Norges forskningsråd har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet evaluert Kvalitetsreformen, herunder *finansieringssystemet for universitets- og høyskolesektoren*. Finansieringssystemet for universiteter og høyskoler har tre hovedkomponenter; basiskomponenten, undervisningskomponenten og forskningskomponenten som i gjennomsnitt utgjør hhv. 60 pst., 25 pst. og 15 pst. Foreløpige undersøkelser har vist at strykprosent og studiefravall har gått ned, og studentene avlegger i gjennomsnitt flere studiepoeng enn før. Dette er i tråd med siktemålet med reformen. Finansieringssystemet har imidlertid kun virket fra 2003, og resultatene så langt er derfor ikke tilstrekkelige for å trekke klare konklusjoner. Videre er det vanskelig å isolere virkningene av selve finansieringssystemet fra andre forhold ved Kvalitetsreformen som har påvirket utviklingen, for eksempel student-

finansiering, nye undervisnings- og vurderingsformer, samt endringer i studiestrukturen. Kunnskapsdepartementet vil høsten 2007 legge fram en stortingsmelding om evaluering av kvalitetsreformen, som også omfatter finansieringssystemet.

Regjeringen legger opp til å innføre et nytt, *resultatbasert finansieringssystem for instituttsektoren* fra 2009. Det er i dag 61 forskningsinstitutter som mottar statlig basisbevilgning. Disse midlene utgjør i gjennomsnitt 14 pst. av de samlede inntektene til instituttene. Det er store forskjeller mellom enkeltinstitutter når det gjelder nivå, innretning og betingelser knyttet til bevilgningene. Regjeringen vil derfor innføre et system der basisbevilgningene i større grad tildeles på grunnlag av resultater. Systemet vil belønne vitenskapelig kvalitet, internasjonalisering, samarbeid med universiteter og høyskoler og oppdragsvirksomhet. Hovedprinsippene for ordningen er nærmere omtalt i St.prp. nr. 1 (2007–2008) for Kunnskapsdepartementet.

1. juli 2007 ble det etablert et *nytt regionalt helseforetak*, Helse Sør-Øst RHF gjennom å slå sammen Helse Sør RHF og Helse Øst RHF. Det vil gi bedre ressursutnyttelse og koordinering i hovedstadsområdet.

Det er vedtatt å overføre ansvaret for *tinglysing i fast eiendom* fra domstolene til Miljøverndepartementet ved Statens kartverk. Arbeidet med overføring av tinglysningsoppgavene ferdigstilles i løpet av høsten 2007.

Politireformen er gjennomført i to faser. I fase I i 2002 ble antall politidistrikter redusert fra 54 til 27. I fase II i 2005 ble det iverksatt tiltak med sikte på å få en mer rasjonell, tjenesteytende og mer tilgjengelig tjeneste på lokalt nivå. *Sluttevalueringen av Politireform 2000*, som forelå ved årsskiftet 2006/2007, viser bl.a:

- Positiv effekt når det gjelder kostnadseffektivitet
- God effekt på bekjempelse av alvorlig kriminalitet
- Liten effekt på bekjempelse av hverdagskriminalitet
- Liten eller ingen effekt på forebyggende arbeid.
- Ingen positiv effekt på publikumsorientering.

Justisdepartementet vil i samarbeid med Politidirektoratet følge opp evalueringen med sikte på å bruke resultatene aktivt i den videre utviklingen av politi- og lensmannsetaten.

Siden 2001 har det pågått en dyptgripende *omstilling og modernisering av forsvarssektoren*. Regjeringen viderefører dette arbeidet i 2008. Omstillingen har redusert driftskostnadene med

mer enn 2 mrd. kroner sammenliknet med et alternativ uten omlegging. Også i 2008 er det stilt krav om en betydelig intern frigjøring av ressurser. Selv om det gjenstår betydelige utfordringer, forventer en at omstillingsmålene for perioden 2005–2008 i hovedtrekk vil bli nådd ved utgangen av 2008. I tråd med Regjeringens nordområdestrategi, er Forsvarets virksomhet i nord blitt gitt særlig prioritet de senere år. Neste langtidsplan for Forsvaret (2009–2012) som presenteres våren 2008, vil legge rammene for den videre utvikling av forsvarssektoren.

Sektorovergripende reformer

Samordningen av statlig arbeids- og velferdsforvaltning og kommunal velferdsforvaltning er en stor sektorovergripende reform. *Arbeids- og velferdsetaten* ble formelt etablert 1. juli 2006. I samarbeid med landets kommuner skal etaten etablere lokale arbeids- og velferdskontorer over hele landet innen 2010. Innen utgangen av 2007 vil 135 kontorer være etablert. Norges Forskningsråd har satt i gang et program for å evaluere reformen. Evalueringen vil både anslå effekter av reformen i gjennomføringsperioden (2006–2009) og effekter i påfølgende år. Regjeringen har besluttet at *helse- og omsorgsdepartementet* skal overføres fra Arbeids- og velferdsetaten til sosial- og helseforvaltningen senest innen 2010. Målet er å styrke sosial- og helseforvaltningen og samtidig bygge opp under målene

for NAV-reformen ved at NAV-kontorene ytterligere frigjøres fra forvaltningspregede oppgaver.

Staten krever inn store beløp i *gebyrer* for ulike myndighetshandlinger. En gjennomgang Regjeringen har foretatt, viser at mange gebyrer overstiger kostnadene som de er ment å dekke. De virker dermed som en form for beskatning. Dette er uheldig. Gebyrene bør ikke overstige kostnadene det offentlige har for å produsere tjenestene. I tråd med dette prinsippet ble gebyrene for enkelte tvangsforretninger redusert betydelig i 2007. I budsjettforslaget for 2008 foreslår Regjeringen å redusere overprisede gebyrer med om lag 267 mill. kroner. En reduksjon i passgebyret for voksne fra 990 kroner til 450 kroner er det mest omfattende forslaget.

God informasjon om ressursbruk, produksjon, kvalitet og resultater i staten er et viktig redskap i fornyingsarbeidet. Systemet *StatRes* som utvikles av Statistisk sentralbyrå på oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet vil bidra til mer åpenhet om statlig aktivitet, gi bedre grunnlag for analyser og mer resultatfokus, noe som kan understøtte fornyingsarbeidet i staten. Prosjektet tar utgangspunkt i internasjonale standarder, og det legges til rette for framtidige sammenlikninger med andre land. StatRes lanseres høsten 2007 og vil da dekke spesialisthelsetjenesten, høyere utdanning og statlig barnevern. I løpet av 2007 vil det også foreligge en plan for videreutvikling av systemet.

7 Norges strategi for bærekraftig utvikling

7.1 Innledning

7.1.1 Bakgrunn

I Soria Moria-erklæringen ble det lovet en ambisiøs politikk for miljø og bærekraftig utvikling. Det er Regjeringens syn at Norge skal bli et foregangsland i dette arbeidet. Strategien skal gi retning for arbeidet med bærekraftig utvikling for Regjeringen, kommuner, organisasjoner, bedrifter og den enkelte. Den skal også mobilisere til felles innsats. På denne bakgrunn legger Regjeringen nå fram en oppdatert nasjonal strategi for bærekraftig utvikling.

Denne strategien erstatter både strategien for bærekraftig utvikling lagt fram av Utenriksdepartementet høsten 2002 og den nasjonale handlingsplanen for bærekraftig utvikling (Nasjonal Agenda 21), lagt fram i Nasjonalbudsjettet 2004. Strategien fokuserer på hvordan Norge kan bidra til en bærekraftig utvikling globalt, og på hvordan vi skal sikre bærekraftig utvikling nasjonalt. Temaområdene i strategien er:

1. Internasjonalt samarbeid for bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom
2. Klima, ozonlaget og langtransportert luftforurensing
3. Biologisk mangfold og kulturminner
4. Naturressurser
5. Helse- og miljøfarlige kjemikalier
6. Bærekraftig økonomisk og sosial utvikling
7. Samiske perspektiver i miljø- og ressursforvaltningen

Dette er de samme temaområdene som i handlingsplanen, bortsett fra at sosial utvikling er føyd til økonomisk utvikling i temaområde 6. Regjeringen vil fokusere mer på den sosiale dimensjonen enn det som tidligere er gjort. Dette ivaretas bl.a. ved å løfte fram *den nordiske velferdsmodellen* og dens betydning for god utnyttelse av samfunnets ressurser, for høy sysselsetting, rettferdig fordeling og å møte utfordringene fra globalisering og miljøtrusler på en offensiv måte.

Bakgrunnen for arbeidet med bærekraftig utvikling omtales i avsnitt 7.2. Regjeringens prinsipper og myndighetenes virkemidler i arbeidet

redegjøres for i 7.3. Klima og bærekraftig produksjon og forbruk gis en bred omtale i 7.4. Den internasjonale utviklingen økonomisk og sosialt beskrives i 7.5, med vekt på utviklingen i FNs tusenårs-mål. Også betydningen av den nordiske velferdsmodellen beskrives her. Regjeringens politikk på temaområdene i strategien omtales i 7.6. Avsnitt 7.7 handler om andre aktørers rolle i arbeidet for bærekraftig utvikling, om miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser og om oppfølgingen av strategien.

Siden handlingsplanen ble lagt fram høsten 2003, har mye av den resterende vitenskapelige usikkerheten rundt klimaendringer blitt ryddet vekk. FNs klimapanel IPCC la i februar 2007 fram første del av sin 4. hovedrapport. Rapporten omhandler den naturvitenskapelige statusen på klimaområdet og underbygger at vi er inne i en periode med menneskeskapt klimaendringer. Den globale gjennomsnittstemperaturen er økt med $\frac{3}{4}$ °C de siste 100 år, og temperaturøkningen akselererer. Hvor store klimaendringene vil bli, og hvor store konsekvenser de vil få, avhenger av det videre globale forløpet for utslipp av klimagasser. Norge skal derfor støtte aktivt opp under arbeidet med snarlig å få i stand en ambisiøs internasjonal avtale om å redusere utslippene av klimagasser. Norge skal ta sin del av byrdene ved å gjennomføre en ambisiøs klimapolitikk. Fordi klima og bekjempelse av fattigdom er helt sentrale utfordringer for bærekraftig utvikling, har vi gitt disse temaene bred behandling i strategien.

Det er avgjørende at strategien følges opp. Strategien er ikke en strategi bare for Regjeringen. Den sier også hva ulike grupper bør gjøre for å bidra. Vårt mål er at strategien ikke bare følges opp av staten, men av kommuner, næringsliv, organisasjoner, forskningsmiljøer og den enkelte.

Nasjonalbudsjettet er Regjeringens viktigste planleggingsdokument. Regjeringen vil her hvert år følge opp strategien. Nasjonalbudsjettet behandles av Stortinget, noe som vil bidra til å sikre kontinuitet i oppmerksomheten om arbeidet med bærekraftig utvikling. Strategien vil også følges opp i andre meldinger, og de ulike departementene skal følge den opp på sine ansvarsområder. På miljøområdet vil den blant annet følges opp i meldingene

om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, der en også finner en mer detaljert gjennomgang av utviklingen, både nasjonalt og internasjonalt. I tilknytning til strategien er det bygget opp et nasjonalt indikatorsett for bærekraftig utvikling. På oppdrag fra Finansdepartementet har Statistisk sentralbyrå en årlig oppdatering av indikatorsettet som vil vise om vi har framgang mot målene vi har satt oss.

7.1.2 Evaluering utenfra og bred høring av arbeidet med bærekraftig utvikling

Regjeringen ønsket en evaluering utenfra av politikken for bærekraftig utvikling, som et ledd i utviklingen av strategien. Før sommeren 2006 ble det tatt kontakt med svenske myndigheter for å få dem til å bidra til dette. En ekspertgruppe med fem representanter fra Sverige og én fra Uganda overleverte i mars 2007 sin rapport til finansministeren og miljøvernministeren. En viktig bakgrunn for rapporten var en bred høring av norske organisasjoner og forskningsmiljøer i januar 2007. Rapporten ga en nyttig og kritisk gjennomgang av norsk politikk og virkemiddelbruk og kom med mange forslag til forbedringer.

Evalueringsgruppen mener at det er unikt internasjonalt og en god løsning å legge koordineringen av arbeidet med bærekraftig utvikling til Finansdepartementet fordi det er viktig å se arbeidet i sammenheng med budsjettet. Gruppen sier det er bred støtte for Finansdepartementets rolle. Den legger vekt på at økonomiske virkemidler som gir en effektiv miljøpolitikk, bør utnyttes bedre. Gruppen peker på at en bør gjennomgå hvordan en kan styrke hensynet til bærekraftig utvikling i offentlige beslutningsprosesser. Gruppen mener at en bør vurdere å opprette et nasjonalt råd for bærekraftig utvikling for å styrke arbeidet utenfor regjeringensapparatet.

Gruppen peker på at Norge har en viktig rolle å spille i arbeidet med karbonfangst og lagring. Norge har betydelig virkemiddelbruk mot klimagassutslipp, men CO₂-avgiften bør være mer lik på tvers av sektorer for å fremme kostnadseffektivitet, og det er også behov for en mer langsiktig strategi i klimapolitikken. Gruppen mener at virkemidlene på området biologisk mangfold ikke er tilstrekkelige til å stanse tapet av mangfoldet innen 2010, og at det er lærdommer å hente fra EUs arbeid med Natura 2000. Norge berømmes for sjenerøs bistandspolitikk, men det pekes samtidig på at utviklingsland som ikke er blant de 50 minst utviklede, møter høye handelshindringer.

Bred deltakelse fra organisasjoner

Norske institusjoner og organisasjoner har bidratt til arbeidet med bærekraftstrategien på ulike stadier. I en tidlig fase av arbeidet deltok de i en inter-netthøring om innretningen av arbeidet med strategien. I januar 2007 deltok de i en to dagers høring utført av den svensk-ugandiske evalueringsgruppen. Offentlig høring av utkastet til strategi og det tilhørende indikatorsettet for bærekraftig utvikling skjedde sommeren 2007. 46 institusjoner og organisasjoner har avgitt høringsuttalelse. Mange instanser mener det er svært viktig at Regjeringen nå utarbeider en ny strategi og er enig i fokuset, temaene som behandles og målet om Norge som et foregangsland for miljø og bærekraftig utvikling. Regjeringen får ros for ambisiøse klimamål. Flere ser utkastet som en forbedring i forhold til tidligere strategi og handlingsplan. Mange av forslagene fra høringsinstansene omhandlet betydningen av at strategien må følges opp, langsiktighet i politikken og institusjonelle grep. Flere vil styrke kommunenes rolle i klimapolitikken. Mange mente at strategien må vektlegge utvikling av energiteknologi og reduksjon av klimagassutslipp i Norge. Flere var opptatt av hvordan Norge skal arbeide for internasjonale avtaler. Organisasjonene peker på alvorlige utfordringer innen biologisk mangfold, og det pekes på at det trengs en kraftig opptrapping på dette området. Bistand og muligheten for fattige land til å få solgt sine varer er et tema som opptok mange organisasjoner. Flere er opptatt av når Regjeringen vil oppfylle løftet fra Soria Moria-erklæringen om 1 pst. av BNI til utviklingsformål. Høringsuttalelsene og sammendrag av disse ligger på Finansdepartementets hjemmeside.

7.1.3 Regjeringen gir ny giv til arbeidet med bærekraftig utvikling

Regjeringen følger opp målet i Soria Moria-erklæringen om å gjøre Norge til et foregangsland på miljø og bærekraftig utvikling. Den har i stor grad fulgt opp anbefalinger fra evalueringsgruppen og innspill fra norske organisasjoner som har vært opptatt av en ambisiøs klimapolitikk, bistand og bedre handelsvilkår for fattige land, biologisk mangfold og miljø og samfunnsansvar i offentlig og privat virksomhet.

Regjeringen la i juni 2007 fram en klimamel-ding med svært ambisiøse mål for norsk klimapolitikk.

Norge vil arbeide for en ambisiøs internasjonal klimaavtale hvor alle land deltar. Den nye avtalen bør inkludere internasjonal skipsfart og flytrafikk,

utslipp fra avskoging, samarbeid om teknologi og om tilpasning til klimaendringer. Avtalen bør bygge på prinsippene fra Kyotoprotokollen, og en vesentlig del av kostnadene bør bæres av industri-landene.

Regjeringen har fremmet et forslag til et klimavotesystem for perioden 2008–2012, som gjør at større andel av klimagassutslippene blir omfattet av økonomiske virkemidler. I 2008-budsjettet følges klimapolitikken opp gjennom en rekke tiltak:

- Miljø- og energiavgifter øker, mens andre skatter og avgifter reduseres. Det foreslås å øke CO₂-avgiften for innenriks luftfart og grunnavgiften på fyringsolje. Omleggingen av bilavgiftene videreføres.
- Det foreslås å bevilge 505 mill. kroner til kjøp av klimavoter og det bes om en fullmakt til å inngå avtaler om kjøp ut over dette på inntil 3 600 mill. kroner.

Regjeringens visjon er at Norge skal være en miljøvennlig energinasjon og være ledende innenfor utviklingen av miljøvennlig energi. Satsing på energieffektivisering, fornybar varme og fornybar elektrisitet er sentrale elementer i denne politikken:

- Grunnfond for energieffektivisering og fornybar energi ble opprettet med et innskudd på 10 mrd. kroner i 2007 og vil gi en avkastning på 431 mill. kroner i 2008. Regjeringen foreslår i tillegg å bevilge 200 mill. kroner over budsjettet for 2008 til fornybar energi. Regjeringen tar sikte på å innføre en ny støtteordning for produksjon av elektrisk kraft fra fornybare energikilder fra 1. januar 2008.
- For 2008 foreslås det bevilget 995 mill. kroner til videre arbeid med CO₂-håndtering på Kårstø og Mongstad og drift av Gassnova SF, en nettoøkning på 265 mill. kroner i forhold til saldert budsjett 2007.

Regjeringen øker bistanden til fattige land og bedrer markedsadgangen for fattige utviklingsland.

- Regjeringens budsjettforslag for 2008 innebærer offisiell utviklingsbistand (ODA) på 22 290 mill. kroner, tilsvarende 0,98 pst. av anslått BNI. Dette innebærer en nominell økning på 1 540 mill. kroner fra 2007.
- Regjeringen foreslår å øke satsingen på miljørettet utviklingssamarbeid med et ekstra krafttak på klima med 400 mill. kroner i forhold til 2007. Innsatsen på de øvrige områdene i hand-

lingsplan for miljørettet utviklingssamarbeid foreslås styrket med 75. mill. kroner.

- Regjeringen foreslår at 14 nye land med lavt inntektsnivå får samme tollfrie adgang til det norske markedet som de 50 minst utviklede (MUL). I tillegg foreslås visse tollreduksjoner for øvrige utviklingsland. Regjeringen har økt oppmerksomhet på kapasitetsbygging for handel i utviklingsland.

Regjeringen la i juni fram en handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. Handlingsplanen innebærer at:

- Miljøbelastningen knyttet til offentlige anskaffelser skal minimeres.
- Et nytt direktorat under Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Direktoratet for forvaltning og IKT som vil etableres 1. januar 2008, vil ha som en av sine oppgaver å følge opp handlingsplanen.

Stortingsmeldingen om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand styrker arbeidet med biologisk mangfold. Det dreier seg om kartlegging og overvåking, forvaltning og skjøtsel av vernede områder og om tilnærming til EUs Natura 2000. I 2008-budsjettet foreslås det å styrke følgende områder på Miljøverndepartementets budsjett:

- Tiltak for kulturminner og kulturmiljøer
- Bruk, forvaltning og skjøtsel av verneområder og friluftsområder
- Fjerning av miljøgifter og opprydding i sjøbunn
- Miljøforskning og miljøovervåking samt ulike klimatiltak

Bærekraftstrategien skal følges opp på ulike måter. Departementene er ansvarlig for oppfølging av strategien på sine områder. Bærekraft vil være et viktig tema i stortingsmeldinger framover. Det dreier seg blant annet om Innovasjonsmeldingen og Perspektivmeldingen som skal legges fram neste høst.

Et viktig tiltak i oppfølgingen av bærekraftstrategien vil være å nedsette et ekspertutvalg som skal utrede nærmere hvordan hensynet til bærekraftig utvikling og klima bedre kan inkluderes i offentlige beslutningsprosesser.

I Norge har det vært et godt og tett samarbeid mellom myndighetene og organisasjoner om bærekraftig utvikling. Vi legger vekt på å videreutvikle dette samarbeidet, gjennom en ny møteplass der det legges vekt på samfunnsaktørenes roller og ansvar i oppfølging av strategien.

7.2 Bærekraftig utvikling er satt på dagsorden

Kampen mot fattigdom forblir en sentral utfordring for den rike del av verden så vel som for utviklingslandene. De senere år har spørsmål knyttet til utviklingslandenes situasjon blitt løftet stadig høyere på den internasjonale dagsorden og drøftes nå regelmessig i fora som G8, OECDs Utviklingskomite og andre grupper av giverland. Ikke minst har FNs Tusenårserklæring, som ble vedtatt i 2000, bidratt til økt oppmerksomhet omkring verdens felles utfordringer i kampen mot fattigdom.

Den sentrale utfordringen er å løfte millioner av mennesker ut av fattigdom og samtidig sikre at våre etterkommere kan nyte godt av tilsvarende livskvalitet og levestandard som den vi har i dag. Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, ledet av Gro Harlem Brundtland, sa det slik for 20 år siden: «En bærekraftig utvikling skal ivareta den nåværende generasjons behov uten å ødelegge mulighetene for kommende generasjoner til å tilfredsstille sine behov». Begrepet bærekraft slik det er forstått av kommisjonen, tar utgangspunkt i menneskelige behov og understreker solidaritet mellom generasjoner og globalt. Kommisjonen pekte på at veksten i verden måtte få nytt innhold for å sikre at utviklingen på lang sikt er innenfor naturens terskelverdier.

Brundtlandkommisjonen la til grunn at internasjonal fattigdom og jordas miljøtilstand er de to hovedutfordringene for å oppnå en utvikling som er bærekraftig. Fattigdom og miljøødeleggelser har også vært de sentrale temaene i FNs arbeid med bærekraftig utvikling. Toppmøtet i 1992 (UNCED) vedtok Rio-erklæringen, med prinsipper for arbeidet med miljø og utvikling og en handlingsplan for det internasjonale samfunnet – Agenda 21 – som siden har stått sentralt i arbeidet med bærekraftig utvikling.

At internasjonale fattigdomsutfordringer og truslene mot jordens miljøtilstand er hovedutfordringer, innebærer at arbeidet for bærekraftig utvikling i industriland som Norge må konsentreres om hvordan vi kan bidra til å løse disse globale hovedutfordringene.

FNs Tusenårsmål representerer sentrale mål for reduksjon av verdens fattigdom, jf. boks 7.1. og er sentrale i mange lands arbeid med bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom.

Målene reflekterer at fattigdom har økonomiske, sosiale, og helse- og miljømessige dimensjoner. Toppmøtet i Johannesburg i 2002 videreførte i hovedsak linjene fra Rio samtidig som det ble satt nye konkrete mål:

Boks 7.1 Tusenårsmålene

Høsten 2000 vedtok FNs Tusenårsforsamling en erklæring som stiller opp konkrete mål for bekjempelse av verdens fattigdom:

1. Utrydde ekstrem fattigdom og sult
2. Grunnskoleutdanning for alle
3. Fremme likestilling og styrke kvinners stilling
4. Redusere barnedødelighet
5. Forbedre mødrehelse
6. Bekjempe hiv/aids, malaria og andre smittsomme sykdommer
7. Sikre en miljømessig bærekraftig utvikling
8. Utvikle et globalt partnerskap for utvikling

De fleste av disse hovedmålene har tidfestede og konkrete undermålsettinger og indikatorer. For eksempel er de to delmålene under hovedmål 1 å halvere andelen mennesker som lever på mindre enn 1 dollar om dagen innen 2015 og samtidig halvere andelen som sulter. Under hovedmål 7 er et sentralt delmål å halvere andelen mennesker uten tilgang til sikkert drikkevann innen 2015.

- Halvering av andelen mennesker som ikke har tilgang til grunnleggende sanitære tjenester innen 2015.
- En betydelig reduksjon i tap av antall arter innen 2010.
- Minimalisering av bruken av miljø- og helsefarlige kjemikalier innen 2020.

Det ble også understreket at respekt for det kulturelle mangfoldet er én av flere forutsetninger for å kunne oppnå bærekraftig utvikling og sikre at utviklingen kommer alle til gode. Kulturarven er mange steder truet av ødeleggelse, og mindre språk- og kultursamfunn er under et økende press i en verden med økt integrasjon.

Tusenårsmålene er nyskapende også i den forstand at det er første gang den rike og den fattige del av verden sammen har inngått et forpliktende partnerskap for å fremme utvikling. Mens de 7 første målene representerer mål som utviklingslandene selv har et hovedansvar for å nå – gjennom egne planer for fattigdomsreduksjon, gjennom et godt styresett, rettfærdig fordeling og tilretteleg-

ging av sosiale tjenester for egen befolkning – nedfeller det 8. tusenårsålet de forpliktelser den rike del av verden, inkludert Norge, har for å bidra til at disse målene faktisk kan nås. De rike landenes forpliktelser omfatter økt bistand, hensyn til de minst utviklede landenes særlige behov, bidrag til et åpent og regelbasert handelssystem, bidrag til å løse utviklingslandenes gjeldsproblemer, å sikre tilgang til rimelige medisiner og bidrag til å gjøre IKT og annen teknologi tilgjengelig.

7.2.1 Ressurser og bærekraftig utvikling

Brundtlandkommisjonen og tekstene som kom ut av Rio- og Johannesburg-konferansene, bruker menneskelig velferd som målestokk for bærekraftig utvikling. En sentral forutsetning for bærekraftig utvikling er dermed at samlede ressurser eller kapital i vid forstand – realkapital, menneskelig kapital i form av utdanning og kunnskap og natur- og miljøkapital pr. innbygger – minst opprettholdes over tid. Historisk har velferdsutviklingen i Norge og andre land skjedd gjennom en sterk vekst i menneskelig kapital og realkapital på bekostning av naturen. Vi er blitt rikere og lever lenger, samtidig som natur og miljø er satt under betydelig press.

I mange sammenhenger kan det være rimelig å se på utviklingen i samlet kapital for å vurdere om utviklingen er bærekraftig, men ofte er det ikke mulig å erstatte nedbygging av miljøkapital med annen kapital. Natur- og miljøkapitalen står i en spesiell stilling, fordi man kan overskride naturens terskelverdier med uopprettelige følger slik at endringene blir irreversible. Klimaendringer, reduksjon i biologisk mangfold og endringer som følge av enkelte miljøgifter er eksempler på slike irreversible problemer. Norges politikk for en bærekraftig utvikling, herunder norsk miljøvernpolitikk, bygger derfor på mål som ses i forhold til naturens terskelverdier.

Bærekraftig utvikling er først og fremst et globalt mål basert på solidaritet, både mellom generasjoner og mellom oss som lever i dag. Dette innebærer at oppmerksomheten må rettes både mot verdens *samlede* ressurser eller kapital i vid forstand og mot hvordan disse ressursene er fordelt. I tråd med dette er det vanskelig å tenke seg at utviklingen i et enkelt land kan kalles bærekraftig i en situasjon med store globale temperaturendringer, sterk stigning i havnivået og store, klimarelaterte folkeforflytninger. Samtidig er det ikke rimelig å karakterisere utviklingen i et enkelt land som bærekraftig dersom det bygger ned naturressursene sine raskere enn det bygger opp øvrig kapital,

noe som skjer i flere av verdens naturressursrike, men fattige land.

7.2.2 Hvordan Norge kan bidra til global bærekraftig utvikling

Norge er et lite land, men på enkelte områder har vi betydning i verdenssamfunnet langt ut over antall innbyggere. Vi er aktive når det gjelder gjeldslette, og vårt bistandsnivå er blant de høyeste i verden. Norge skal innta en mer offensiv holdning i det internasjonale arbeidet for å lette fattige lands gjeldsbyrde. Norge skal bidra aktivt til samarbeid mellom landene på miljøområdet og fremme internasjonal virkemiddelbruk som kvotesystemer og teknologisk samarbeid.

Tema som bistand, handel med utviklingsland og klimagassutslipp må ses i lys av en globalt bærekraftig utvikling. Samtidig har vi et ansvar for å ta vare på vårt eget samfunn. Sosiale og økonomiske utviklingstrekk i vårt eget land kan true eller støtte opp under målet om en bærekraftig utvikling. Store økonomiske forskjeller eller høy ledighet kan bidra til å svekke oppslutning om nødvendige tiltak. Vi må derfor ta vare på og videreutvikle fellesskapsløsningene innenfor den nordiske samfunnsmodellen, på måter som tar høyde for mangfoldet av mennesker, sikrer likeverdige muligheter for alle og bidrar til at den enkelte får utnyttet sine ressurser.

De fleste av politikkområdene og indikatorene i strategien kan ses både i et globalt og et nasjonalt lys. Hensynet til biologisk og kulturelt mangfold og hensynet til kulturminner vedrører det å ta vare på «vår del» av verdensarven. Alle land har en interesse av at andre land bidrar med sitt. Det er også bakgrunnen for ulike internasjonale konvensjoner.

Mange av indikatorene og politikkområdene i strategien er omfattet av internasjonale konvensjoner eller protokoller, der Norge har konkrete mål og forpliktelser: Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen, konvensjonen om biologisk mangfold, Granadakonvensjonen om arkitektur og Maltakonvensjonen om arkeologiske kulturminner, ulike internasjonale avtaler vedrørende urfolk, Montrealprotokollen om ozonlaget og LRTAP-konvensjonen og Gøteborgprotokollen om sur nedbør, overgjødning og bakkenært ozon.

Mange av de fattigste landene i verden har store råvareressurser som ikke har kommet befolkningen til gode. I tillegg har tappingen av ikke-fornybare ressurser ofte vært større enn investeringene i resten av samfunnet, slik at nasjonalformuen i vid forstand faller og utviklingen definitivt ikke er bærekraftig. I Norge har vi høy tek-

nisk kompetanse på naturressurser, blant annet olje og gass. Vi har et godt lovverk, erfaring med institusjonsbygging, og vi har erfaring med å omdanne olje i bakken til andre former for kapital. Det er derfor betydelig interesse internasjonalt for Norges erfaringer som råvareprodusent. Flere og flere utviklingsland ber om råd og teknisk assistanse fra Norge. Her har vi viktige erfaringer å bidra med som få andre har. Dette er bakgrunnen for at Norge høsten 2005 lanserte programmet Olje for utvikling som skal bidra til overføring av kompetanse til utviklingsland.

Stern-rapporten peker på viktigheten av å utvikle en teknologi for å fange og lagre karbon. Den svenske gjennomgangen av Norges arbeid med bærekraftig utvikling peker på at Norge er i en unik posisjon til å bidra til utvikling av en slik teknologi som er viktig for verdenssamfunnet. I tråd med dette vil Norge arbeide aktivt for å bidra til å utvikle teknologi for fangst og lagring av CO₂.

Statens Pensjonsfond – Utland er i ferd med å bli et av verdens største fond. Hva vi gjør gjennom fondet, har derfor både en direkte effekt og en viktig signaleffekt. Vi har etablert etiske retningslinjer som slår fast at fondet skal forvaltes slik at vi oppnår god avkastning over tid og dermed kommer framtidige generasjoner til gode. I tillegg pålegger vi oss som investor et medansvar for hvordan selskapene vi er investert i opptrer, hva de produserer og hvordan de behandler omgivelsene sine. Retningslinjene angir utøvelse av eierrettigheter og utelukkelse av selskaper som virkemidler for å nå disse målene. Hvordan vi forvalter fondet, vil få stadig økende betydning, også ut fra et etisk perspektiv. Regjeringen har besluttet at de etiske retningslinjene skal evalueres innenfor denne stortingsperioden, for å sikre at de virker etter intensjonen.

Regjeringen forventer at alle selskaper tar samfunnsansvar enten de er offentlig eller privat eid. Regjeringen mener at norsk næringsliv bør vise et særskilt samfunnsansvar ved å benytte de beste standardene tilgjengelig og sin beste praksis når de opererer i andre land, særlig i land der sosiale, etiske og miljømessige forpliktelser står svakt. Regjeringen vil oppfordre land og selskaper til å slutte opp om internasjonalt anerkjente prinsipper og rapporteringsnormer slik at bedriftene kan etterprøves på sin innsats (slik som FNs Global Compact og Global Reporting Initiative, GRI). Norge er også en stor bidragsyter til FNs Global Compact.

7.3 Regjeringens prinsipper i arbeidet med bærekraftig utvikling

Behovet for en bærekraftig utvikling

Bærekraftig utvikling er satt på dagsorden fordi det er vedvarende fattigdom i mange utviklingsland samtidig som presset på jordens økosystemer øker. Klimaendringer, overbeskatning av naturressurser og tap av biologisk mangfold er synlige tegn på dette. Vi har bare en klode. De rikeste delene av jordens befolkning belaster nå miljøet og ressursene så sterkt at andre ikke får rom for velstandsvekst uten at miljøets terskelverdier overskrides. På flere områder er disse grensene allerede overskredet. Miljø- og fattigdomsutfordringene krever endringer i produksjons- og forbruksmønstre for å redusere miljøbelastning fra økonomisk aktivitet. Forvaltningen av naturressursene må ivaretas gjennom en økosystemtilnærming. Økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn må ses i sammenheng på tvers av sektorer og beslutningsnivåer. Hensynet til bærekraftig utvikling må ivaretas på alle politikkområder. Boks 7.2 presenterer Regjeringens prinsipper i arbeidet med bærekraftig utvikling.

7.3.1 Virkemidler i Regjeringens arbeid for bærekraftig utvikling

Det er knapphet på ressurser i verdenssamfunnet. Det er derfor svært viktig at innsatsen settes inn på de områder der den gir størst samfunnsnytte og slik at mål kan nås med lavest mulig ressursbruk. Dette er et sentralt utgangspunkt for Regjeringens arbeid med bærekraftig utvikling og gjør at vi kan sette oss høyere mål. På miljøområdet oppnås slik kostnadseffektivitet ved å sette ressursene inn på de områdene som gir størst miljøforbedring.

Internasjonalt samarbeid

Internasjonalt samarbeid er avgjørende for å nå globale bærekraftsmål og sikre en rettferdig byrdefordeling mellom land. Målet for Norges aktive internasjonale engasjement er å oppnå ambisiøse og forpliktende avtaler hvor flest mulig land er med. På klimaområdet er dette særlig preserende. Det er viktig at flere land enn i dag tar på seg forpliktelser og ansvar. Gjeldslette er et annet tiltak som krever medvirkning fra flere land for å få betydelig omfang.

Gjennom Nordisk råd deltar Norge aktivt i å følge opp og videreutvikle den nordiske strategien for bærekraftig utvikling. Gjennom sin velfunge-

Boks 7.2 Prinsipper for handling

Fred, menneskerettigheter, ytringsfrihet, likestilling og fravær av diskriminering på etnisk eller annet grunnlag er viktige verdier som understøtter arbeidet for en bærekraftig utvikling både i rike land og i land under utvikling. Det er Regjeringens syn at en politikk for bærekraftig utvikling må bygge på:

Rettferdig fordeling

Vårt verdigrunnlag krever rettferdig fordeling både mellom de som lever i dag og mellom nåværende og framtidige generasjoner. Vi vil føre en politikk som bidrar til fortsatt økonomisk vekst, men denne må skje innenfor rammen av en bærekraftig utvikling, slik at ikke kommende generasjoners muligheter til å dekke sine behov blir undergravet. Regjeringen vil føre en politikk for å bekjempe fattigdom og redusere ulikhetene både i det norske samfunnet og internasjonalt. Regjeringen vil videreutvikle det norske velferdssamfunnet ved å satse på fellesskapsløsninger.

Internasjonal solidaritet

Fattigdommen i verden er en krenkelse av menneskeverdet, og kampen mot fattigdom og for økonomisk og sosial utvikling, demokrati og menneskerettigheter er helt sentral. Verdens land har et felles, men differensiert ansvar for å motvirke de globale miljøproblemer. De rike land har hovedansvaret for slike problemer og størst økonomiske ressurser. Men ingen land, heller ikke de fattige, kan la være å ta miljøhensyn. Det skal være en nær sammenheng mellom det vi gjør nasjonalt og Norges innsats internasjonalt. Regjeringen vil fremme prinsippet om «tenk globalt – handle lokalt».

Føre-var-prinsippet

Miljøpolitikken skal bygge på føre var-prinsippet om at der det er vitenskapelig usikkerhet, skal tvilen komme naturen til gode. Dette er i tråd med et langsiktig perspektiv som respekterer naturens terskelverdier. Å unngå alvorlige, irreversible miljøendringer er avgjørende for å sikre en bærekraftig utvikling.

Prinsippet om at forurenseren betaler

Den som forurenser bør betale de reelle kostnadene ved skade på mennesker og miljø som de forvolder. Det at forurenseren betaler kan både redusere miljøbelastning og bedre utnyttelsen av samfunnets øvrige ressurser. En konsekvent gjennomføring av et slikt prinsipp vil fremme miljøriktig atferd og sikre at miljømålene nås til lavest mulig kostnad.

Felles innsats

Bærekraftig utvikling angår ikke bare myndighetene, men alle i samfunnet og krever en god dialog og felles innsats fra innbyggerne. Det er avgjørende at vi som forbrukere og deltakere i næringslivet velger miljøvennlig. Miljø og bærekraftig utvikling må tas opp i barnehage og skole, slik at barn og unge tidlig kan tilegne seg kunnskap om temaet. Det er også vesentlig å styrke relevant forskning for å sikre et godt kunnskapsgrunnlag både for forvaltning, forbrukere og næringsliv. Myndighetene har et ansvar for å ta i bruk effektive virkemidler, gi informasjon og legge til rette for miljøvennlige valg.

rende samfunnsmodell og sine høye ambisjoner på bærekraftsområdet, kan de nordiske landene fungere som en positiv kraft både i og utenfor Europa.

EUs bærekraftsstrategi og miljøarbeidet som skjer i EU er en viktig referanse i Norges arbeid med bærekraftig utvikling. Gjennom EØS-avtalen samarbeider Norge med EU- og EFTA-landene om

utvikling og gjennomføring av regelverk på miljøområdet. På globalt nivå er samarbeidet innenfor FN, de multilaterale bankene, det globale miljøfondet og WTO særlig viktig. FNs kommisjon for bærekraftig utvikling (CSD) er det globale forumet for bærekraftig utvikling.

Økonomiske virkemidler

Miljøavgifter, omsettelige utslippskvoter og pantedordninger er eksempler på økonomiske virkemidler. De økonomiske virkemidlene påvirker bedrifters og forbrukeres handlemåte ved å endre hvordan det lønner seg å opptre. De økonomiske virkemidlene er styringseffektive hvis de brukes riktig, og bidrar til kostnadseffektive løsninger. Bedrifter og husholdninger vil av egen økonomisk interesse redusere bruken av avgiftsbelagte produkter. Likeledes vil økonomiske virkemidler stimulere til omstilling og teknologiutvikling. OECD anbefaler å styrke bruken av økonomiske virkemidler.

Administrative virkemidler

Direkte regulering er særlig aktuelt der det er fare for umiddelbar og alvorlig skade på miljø og/eller mennesker, eller der det spiller stor rolle hvor miljøbelastningen skjer geografisk. Forurensningsloven kan forby utslipp eller gi bedrifter et utslipps-tak som begrenser deres utslipp av forurensende stoffer. Plan- og bygningsloven er også viktig. God arealplanlegging kan gi et utbyggingsmønster som reduserer transportbehovet, bidrar til å ivareta det biologiske mangfoldet og hindrer nedbygging av dyrket jord. Mer effektive administrative prosesser er viktig, for eksempel for å få fram ny, fornybar energiproduksjon.

Forskning og utvikling

Forskning er nødvendig for å sikre kunnskapsbasen som skal ligge til grunn for bærekraftig utvikling. Regjeringens forskningspolitiske prioriteringer understøtter arbeidet for en bærekraftig utvikling, og den bevilger betydelige midler til relevant FoU. Norge har verdensledende kunnskapsmiljøer på en rekke felt. Norske forskere har deltatt aktivt i det internasjonale samarbeidet gjennom IPCC for å fremskaffe et kunnskapsgrunnlag om menneskeskapt klimaendring. Norge vil også bidra med en egen utredning om konsekvenser for miljøet og naturressursene i nord av menneskeskapt klimaendring (NorACIA). Norge tar et spesielt ansvar innenfor polarforskning, særlig innenfor miljøforskning. Norge har også tatt på seg å utvikle teknologi for å fange og lagre CO₂. Slik teknologi kan være et viktig bidrag til å redusere klimautslipp internasjonalt. Forskning knyttet til utviklings-spørsmål bidrar til at Norge kan føre en politikk for

fattigdomsbekjempelse basert på best mulig kunnskap.

Offentlige innkjøp

Gjennom innkjøp, energibruk, transport og avfallshåndtering m.m. påvirker staten og kommunene miljøet som forbruker, produsent, arealregulator byggherre og eiendomsforvalter. Ved planlegging av anskaffelser skal det tas hensyn til livssyklus-kostnader, miljømessige konsekvenser og universell utforming. Det er viktig at statlige og kommunale virksomheter etablerer rutiner og opparbeider kompetanse som grunnlag for å ta miljøhensyn ved innkjøp.

Konsekvensutredninger og konsesjonsbehandling

Konsekvensutredninger kartlegger konsekvensene ulike tiltak får bl.a. for miljøet. Slike utredninger (eksempelvis utredningen av konsekvenser for miljø, fiskerier og samfunn av helårig petroleumsvirksomhet i området Lofoten og Barentshavet) kan være av stor betydning for utforming av en helhetlig politikk for bærekraftig utvikling. Plan- og bygningsloven inneholder bestemmelser om konsekvensutredninger av alle større utbyggingsprosjekter.

Bygging av anlegg for produksjon og overføring av energi krever konsesjon etter særskilt lovverk (energiloven, vannressursloven, vassdragsreguleringsloven). I konsesjonsvurderingen skal alle fordeler og ulemper knyttet til tiltaket vurderes. Tiltak som gis konsesjon, pålegges avbøtende tiltak for å redusere negative virkninger for miljø og andre samfunnsinteresser. Som grunnlag for konsesjonsvurderingen inngår blant annet konsekvensutredninger gjennomført i hht. forskrift om konsekvensutredninger. Typisk vurderes tiltakets virkning på landskap, inngrepsfrie naturområder, biologisk mangfold, kulturminner og kulturmiljø, friluftsliv, reiseliv og reindrift og eventuelle andre vesentlige virkninger for miljø, naturressurser og samfunn.

Tilrettelegging og informasjon

Miljøinformasjon er avgjørende for at den enkelte skal kunne ta miljøhensyn. Myndighetene har plikt til å legge til rette for at den enkelte produsent og forbruker skal kunne opptre miljøvennlig. Loven om rett til miljøinformasjon pålegger næringsutøver å gi informasjon om miljøkonsekvensene av sine produkter.

7.3.2 Oppdatering av indikatorsettet for bærekraftig utvikling

For å følge med på om utviklingen går rett vei på ulike områder, har Regjeringen valgt å bruke indikatorer for bærekraftig utvikling. Indikatorsettet er blitt gjennomgått. Det er bred støtte til hovedtrekkene i settet, men det har vært behov for enkelte justeringer for å knytte mål og indikatorer tettere sammen. Blant viktige endringer har vært å:

- Utvide antall land i indikator for handel til å omfatte alle minst utviklede land samt utviklingslandene samlet.
- I forbindelse med sur nedbør fokusere på Norges forpliktelser under Gøteborgprotokollen.
- Utvide indikatoren for bærekraftig fiskebestand til å omfatte sild i tillegg til torsk.
- Skifte ut indikatoren for petroleumskorrigert sparing, fordi den delvis overlapper med andre indikatorer og er vanskelig å formidle.
- Introdusere en indikator for inntektsforskjeller i Norge.

Generelt har det i høringsprosessen vært mange ønskemål knyttet til indikatorene. Regjeringen er opptatt av å ivareta disse på en hensiktsmessig måte. Statistisk sentralbyrå bør i denne sammenheng fortsette å publisere fylldige analyser av indikatorene med relevant tilleggsinformasjon.

Flere høringsinstanser etterlyser indikatorer for bærekraftig forbruk. Regjeringen arbeider med å utvikle slike indikatorer. Det vil bli vurdert å inkludere en slik indikator i indikatorsettet ved neste anledning.

7.4 Bærekraftig produksjon og forbruk

Internasjonal fattigdom er på vei ned som følge av høy økonomisk vekst i mange folkerike utviklingsland. En rekke av disse landene har bred sosial framgang og sterk økning i forventet levealder. Den brede økonomiske veksten bidrar samtidig til økt press på det globale miljøet. Mens det er gjennomført effektive tiltak mot nedbrytingen av ozonlaget, er utfordringene knyttet til klima, tap av biologisk mangfold og utslipp av miljøgifter formidable. Betydelig avskoging i deler av verden er et problem som direkte bidrar til klimaendringer og redusert biologisk mangfold.

Det er avgjørende at framtidig verdiskaping skjer innenfor rammene av en bærekraftig utvikling. En økonomisk utvikling bygget på bærekraftige produksjons- og forbruksmønstre framstår

derfor som et overordnet strategisk mål i arbeidet for bærekraftig utvikling. Dette krever at miljøbelastningen pr. produsert enhet reduseres så mye at det oppveier virkningen av økt økonomisk aktivitet. En slik absolutt frakobling mellom økonomisk aktivitet og miljøbelastning står sentralt i FNs, OECDs, EUs og Nordisk Ministerråds arbeid for en bærekraftig utvikling.

7.4.1 Behov for endret produksjons- og forbruksmønster

Det er tre hovedkategorier av husholdningers forbruk som har spesielt store miljømessige konsekvenser: Bolig, mat og transport. Med økt inntekt følger økt boligareal, økt energibruk og økt andel elektrisitet i energiforbruket. De siste femten-tjue år har energiforbruket i boliger i Norge likevel vært noenlunde stabilt («frakoblet») på omtrent samme nivå som i andre nordiske land, men med en særlig høy andel elektrisitet og et stort potensial både for energiøkonomisering og for kraftig økt bruk av varmepumper, bioenergi og fjernvarme. Forbruket kan ventes å øke dersom prisene ikke øker. Andelen animalske produkter i matforbruket øker. Dette bidrar til mer ressurskrevende matforbruk. Miljø- og ressursvirkningene av produksjonen av ulike matvarer har større miljøbetydning enn transportavstand. En relativt fast andel av husholdningenes tids- og forbruksbudsjett anvendes til transport: Med stigende inntektsnivå blir denne andelen brukt til dyrere, raskere og mer miljøskadelige transportformer, som mer energislukende biler og flere og lengre flyreiser.

Det er behov for endringer i etterspørselen i retning mot mindre miljøbelastende varer og tjenester, økt ressurs- og energieffektivitet, mindre miljøbelastende energikilder og utvikling og bruk av mer miljøvennlige teknologier. Svak vekst i arbeidsstyrken i industrilandene kan føre til at den økonomiske veksten blir betydelig lavere enn den har vært de siste tiårene. Et sentralt spørsmål er hvorvidt befolkningen tar ut produktivitet- og velstandsøkningen i økt fritid og økt forbruk av tjenester med lav miljøbelastning eller i form av reiser, transport og materielt konsum med negative konsekvenser for miljøet. Både holdninger og økonomiske virkemidler kan påvirke denne utviklingen.

Ulike typer forbruk er i ulik grad miljøbelastende. OECD anbefaler derfor at virkemidler for bærekraftige produksjons- og forbruksmønstre må settes inn så nær kilden for miljøskade som mulig, at en bør skille mellom ulike typer forbruk og rette virkemidlene mot de aktivitetene som gir miljøbelastning, snarere enn mot samlet forbruk.

Det er viktig å endre produkter, infrastruktur og forbrukernes valg.

En riktig prising av ressurser og utslipp er helt avgjørende for å redusere miljøbelastningen av produksjon og forbruk. Alle aktører i økonomien bør derfor stilles overfor de fulle kostnadene ved det de gjør, også kostnadene knyttet til forurensing og annen miljøbelastning.

For å oppnå endrede produksjons- og forbruksmønstre vil det derfor være nødvendig å øke bruken av miljø- og helsebegrunnede avgifter. Omsettelige utslippskvoter kan også utformes slik at effektene tilsvarer de fra avgifter.

Virkemidler som miljøavgifter, miljømerking og miljøvaredeklarasjoner, offentlig grønn innkjøpspolitikk, miljøhensyn i produktdesignfasen, livssyklusanalyse og miljøledelsessystemer kan spille en viktig rolle for å bidra til å redusere belastningen av produksjon og forbruk. For å kunne sette tilstrekkelig ambisiøse miljømål og bruke økonomiske og andre virkemidler, er det nødvendig at befolkningen både i Norge og i andre land er opptatt av og har kunnskaper om miljøet. Ellers vil det ikke være oppslutning om en tilstrekkelig ambisiøs politikk.

7.4.2 Store forskjeller i knappheten på natur- og miljøressursene

Jordas beholdning av naturressurser er begrenset. Utfordringene på miljø- og ressursområdet er store, men en må skille mellom de naturressursene som er knappe eller alvorlig truet og ressurser som lett kan erstattes.

De fornybare ressursene, som biologiske ressurser og komponenter i viktige økosystemer, er mest utsatt, både fordi de kan overutnyttes på en irreversibel måte og fordi ressursbildet, realprisutviklingen de siste tiårene og utsiktene framover tyder på at disse blir stadig knappere (jf. bl.a. OECD Environmental Outlook). Det gjelder fiskeressursene og havmiljøet, det gjelder tropiske skogområder, og det gjelder mange andre biotoper, for eksempel våtmarksområder som mangroveskog og korallrev.

Å sikre en miljømessig bærekraftig utvikling er tusenårs mål nr. 7. Ett av de tre delmålene er å integrere prinsipper om bærekraftig utvikling i landenes politikk og programmer og reversere tapet av miljøressurser. Andel av areal dekket av skog er en sentral indikator for dette målet. Omdanningen av skogareal til jordbruksland fortsetter i stort omfang, med rundt 13 millioner hektar pr. år, og bidrar blant annet med mellom 18 og 25 pst. av de menneskeskapte klimagasstilførslene globalt.

Tabell 7.1 Andel av landareal dekket av skog, pst.

	1990	2005
Nord-Afrika	1	1
Vest-Asia	3	3
Sør-Asia	14	14
Øst-Asia	17	20
Afrika sør for Sahara	29	26
Utviklede land	30	31
Samveldet av uavhengige stater	39	39
Latin-Amerika	50	46
Sørøst-Asia	56	47
Oseania	68	63
Verden	31	30

Kilde: United Nations The Millennium Development Goals Report 2007.

Samtidig plantes det mye ny skog, men de nyplantede områdene har ikke det samme biologiske mangfoldet som eldre skog. Nettotap av skog i perioden 1990–2000 var på 8,9 millioner hektar pr. år. I perioden 2000–2005 var nettotapet rundt 7,3 millioner hektar pr. år. Dette tilsvarer rundt 200 kvadratkilometer pr. dag eller mer enn hele Norges areal i løpet av 5 år. Fra tabell 7.1 ser en at nedgangen i skogareal var svært stort i Latin-Amerika, Sørøst-Asia og Oseania, der skogarealet i utgangspunktet er stort.

Gjennom de siste 15–20 årene har ressursknapphet, miljøvernpolitikk og bedre prising og forvaltning bidratt til å stabilisere eller til og med redusere det totale vannforbruket i mange land. Dette gjelder for eksempel både OECD-landene og Kina, på tross av høy økonomisk vekst. Selv om vannproblemene primært er nasjonale eller lokale forvaltningsproblemer, jf. UNDPs Human Development Report 2006, kan de mange steder være både store og alvorlige, og føre til konflikter.

Prisene på ikke-fornybare ressurser som metaller og andre mineraler har økt de siste årene, bl.a. som følge av rask vekst i etterspørselen fra Kina, som selv har lite slike ressurser. I et mer langsiktig perspektiv har likevel prisene reelt falt med rundt 1 pst. årlig. Lite tyder på at det vil være vesentlig knapphet på slike ressurser selv på lengre sikt. Metaller som jern og kobber kan for eksempel i noen anvendelser erstattes av aluminium, som utgjør 8 pst. av jordskorpa, og av silisium, som utgjør 47 pst. av jordskorpa og er en hovedressurs for moderne teknologier som mikroprosessorer, solceller og optiske fibre. Ikke-fornybare ressurser

kan dessuten i mange tilfeller oppnå en meget høy gjenvinningsgrad, avhengig av pris og tilrettelegging. Av metallavfallet i Norge gjenvinnes nå 76 pst. Av blybatterier, elektrisk og elektronisk avfall, bildekk og glassemballasje gjenvinnes over 90 pst.

Jorda har store reserver av fossilt brensel, spesielt av kull, oljeskifer og tjæresand, og nesten ubegrenset tilgang på solenergi. Kostnadene ved utnyttelse av mange former for solenergi ligger imidlertid fortsatt langt over dagens kostnader ved produksjon av fossilt brensel, og verden står overfor en stor utfordring i å få til en overgang til karbonfrie og miljøvennlige energikilder, spesielt for å redusere menneskeskapte klimaendringer.

Over de siste 100–150 år har effektiviteten i bruk av energi gjennomgående økt med 1–1,5 pst. pr. år, eller tilsvarende halvparten av vekstraten i økonomien. Det skjer altså en betydelig frakobling, men ikke stor nok til at det totale forbruket går ned. Det har vært en reduksjon i karbonintensitet i samme størrelsesorden, med en gradvis overgang fra ved og trekull til kull og deretter til olje, og etter hvert mer gass, kjernekraft og fornybare energikilder. Energibruken reflekterer bl.a. teknologisk utvikling og en overgang fra vare- til tjenestekonsum med økende inntektsnivå. Norge har til tross for sterk økonomisk vekst hatt en klar nedgang i utslippene av bly, svoveldioksid, stoffer som bryter ned ozonlaget, lokale forurensinger til vann og luft og av utslipp av fosfor og nitrogen til sårbare områder i Nordsjøen. Flere andre utslipp har økt, men ikke like raskt som BNP. Også utslippene av klimagasser har falt i forhold til BNP, og siden 1990

har nedgangen i utslippintensitet vært sterkere i Norge enn i de fleste andre industriland, jf. tabell 7.2. I Fastlands-Norge var det faktisk en nedgang i totale utslipp mellom 1990 og 2003.

Norsk verdiskaping og produksjon går ikke bare til privat forbruk, men også til offentlig forbruk og til investeringer, ikke minst i bygninger og annen infrastruktur med lang levetid og betydelige miljøkonsekvenser. Store deler av norsk produksjon går til eksport, mye av norsk forbruk er basert på import, med miljø- og ressursvirkninger i andre land. Regjeringen varsler i St.meld. nr. 26 (2006–2007) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand at det skal utvikles indikatorer for å se på miljø- og ressursvirkningene av norsk forbruk for de viktigste forbrukskategoriene, bolig, mat og transport, og for sammenhengen mellom norsk forbruk og miljø i global sammenheng, ofte kalt Norges globale «fotavtrykk». Beregninger fra Statistisk sentralbyrå tyder foreløpig på at slike eksport/importkorrigerte tall totalt sett er lavere både for norsk energiforbruk og for norske utslipp av klimagasser enn det som følger av en produksjonsbasert beregningsmåte. Dette skyldes særlig at en del av den energikrevende produksjonen av metaller og petroleum eksporteres for å møte andre lands etterspørsel.

7.4.3 Klimautfordringen

Klimaet på kloden er i ferd med å endre seg, og det er menneskeskapte utslipp av klimagasser som forårsaker endringene. Spørsmålet er nå ikke lenger om menneskelig aktivitet bidrar til å endre klimaet,

Tabell 7.2 Endring i utslippintensitet av klimagasser. Vekst i BNP og utslippsendring i pst., utslippintensitet som antall tonn CO₂-ekvivalenter pr. million US dollar i 2005-priser og pst. av nivå i 1990

	Vekst i BNP	Utslippsendring	Utslippintensitet i 2004	
	1990–2004	1990–2004	Nivå	Pst. av 1990
Australia	63,7	25,1	762	78
Canada	51,3	26,6	689	86
USA	56,7	15,8	587	77
Euro-området	33,8	2,7	345	78
Japan	22,4	6,5	304	89
Storbritannia	43,0	-14,3	303	61
Danmark	38,3	-1,1	276	74
Sverige	34,9	-3,5	199	73
Norge	60,7	10,3	187	71

Kilde: OECD, UNFCCC og Finansdepartementet.

men om hvor stor den irreversible skaden av klimaendringer blir for kloden. Siden den industrielle revolusjon har temperaturen på jorda allerede økt med rundt $\frac{3}{4}$ °C, og havnivået har steget med 17 cm. FNs klimapanel varsler ytterligere stigning i temperatur og havnivå, samt mer ekstremvær. Klimaendringene vil få svært alvorlige konsekvenser og vil ramme de fattige i utviklingsland hardest. Antall dødsfall på grunn av oversvømmelser, hetebølger, stormer og tørke vil kunne øke.

IPCCs 4. hovedrapport

FNs klimapanel IPCC la i februar 2007 fram den delen av sin 4. hovedrapport som omhandler den naturvitenskapelige status på klimaområdet. Rapporten skal danne et grunnlag for de internasjonale klimaforhandlingene. Delrapporten viser at vi er inne i en prosess med klart økende global temperatur, og at utviklingen i all hovedsak er menneskeskapt. Noen hovedkonklusjoner er at:

- Temperaturen på jorda har økt med 0,74 °C de siste 100 årene. Det er meget sannsynlig (over 90 pst.) at det meste av oppvarmingen de siste 50 årene er menneskeskapt. Klimaendringene skjer i større tempo enn tidligere antatt. Temperaturen i Arktis øker nesten dobbelt så fort som gjennomsnittet for kloden.
- Ulike utslippsscenarioer viser at den globale gjennomsnittstemperaturen ventes å øke mellom 1,1 og 6,4 °C de neste hundre årene. For de to neste tiårene ventes en økning på 0,2 °C pr. tiår.
- Temperaturen i havet har økt ned til minst 3000 meters dyp. Dette gjør at vannet utvider seg. At isbreer og snødekke minker på begge halvkuler, bidrar også til havnivåstigning. Havnivået ventes å stige med 19–58 cm i dette århundret.
- Havet har absorbert mer enn 80 pst. av varmen som er tilført det globale klimasystemet. Om den globale temperaturen fortsetter å stige, vil havets evne til å ta opp karbon reduseres. Dette vil igjen bidra til ytterligere temperaturøkning.

Det forventes at årlig middeltemperatur i Norge vil øke med 2,5–3,5 °C de neste 100 år. Det ventes betydelig økning i nedbør og mer vilt vær. Norge vil trolig være blant de landene der de negative effektene av klimaendringer i utgangspunktet vil være moderate. Økt omfang av flom og skred, endrete vindforhold og økt havnivå kan kreve endringer i arealbruk. Mer nedbør kan gi økt tilsig til

norske vannkraftverk, endret temperatur kan ha betydning for energiforbruket.

I april 2007 la IPCC fram delrapporten om effekter av klimaendringer. Rapporten viser at klimaendringer vil ramme fattige land spesielt sterkt bl.a. gjennom hetebølger, oversvømmelser, vannmangel, redusert avling og ved at økt havnivå kan drive opptil hundretalls millioner mennesker på flukt. De fattige landene har også minst ressurser til å tilpasse seg klimaendringene. Landbruket, som er en sentral næring i utviklingslandene, er spesielt sårbart for klimaendringer.

I mai 2007 presenterte IPCC delrapporten om tiltak mot klimaendringer. Rapporten slår fast at om en skal greie å begrense temperaturøkningen til 2–2,4 grader, må konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren stabiliseres på 445–490 deler pr. million (ppm). For å nå dette må klimagassutslippene globalt reduseres med 50–85 pst. fra 2000 til 2050. Reduksjonen i utslippene må starte innen 2015. Rapporten anslår at tiltakene som er nødvendig for å oppnå en slik utslippsutvikling vil redusere global økonomisk vekst med 0,12 prosentpoeng pr. år, slik at globalt BNP blir rundt 3 pst. lavere i 2030 og 5–6 pst. lavere i 2050 enn i en bane uten tiltak.

Høye kostnader ved å ikke handle mot klimaendringer

En annen omfattende rapport om klima ble lagt fram 30. oktober 2006 av den tidligere sjeføkonomen i Verdensbanken, Nicholas Stern. Rapporten ble skrevet på oppdrag fra det britiske finansdepartementet. Rapporten presenterer viktige premisser for klimapolitikken globalt så vel som i det enkelte land og viser at løsning av klimautfordringen krever bred innsats.

I førindustriell tid var innholdet av klimagasser i atmosfæren 280 ppm. Stern-rapporten peker på at den atmosfæriske konsentrasjonen av klimagasser vil fortsette å øke fra 430 ppm. i dag til 550 ppm. i 2035 og passere 635 ppm. i 2050 dersom det ikke gjennomføres nye tiltak mot utslipp av slike gasser. En slik utvikling vil ifølge rapporten gi store klimaendringer og betydelige økonomiske konsekvenser tilsvarende en permanent reduksjon i globalt forbruk på mellom 5 og 20 pst. I den øvre del av intervallet er det blant annet tatt hensyn til helseeffekter og til mer ekstreme klimautslag som følge av tilbakekoplingseffekter – at klimaproblemene blir selvforsterkende. De økonomiske konsekvensene ventes å øke gjennom dette århundret og blir svært betydelige i det påfølgende århundret.

Rapporten argumenterer for at det vil være lønnsomt for verdenssamfunnet med tidlige og sterke tiltak mot klimaendringer for å unngå de verste utslagene. Rapporten anbefaler en utvikling i globale utslipp av drivhusgasser som innebærer at konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren stabiliseres på 550 ppm. En slik utvikling tilsvarer en forventet langsiktig økning i temperaturen på 3 °C sammenlignet med førindustriell tid. Stern-rapporten kommer også med klare anbefalinger om virkemiddelbruk, som vist i boks 7.3.

Stern-rapporten tar utgangspunkt i at en bane for globale utslipp som stabiliserer konsentrasjonen av drivhusgassene under 550 ppm. kan realiseres dersom globale utslipp når en topp om 10–20 år og så faller 1–3 pst. årlig til et nivå i 2050 som er 25 pst. lavere enn i dag. Kostnadene ved nødvendige tiltak anslås til 1 pst. av globalt BNP under forutsetning av at ressurser brukes noenlunde kostnadseffektivt. Dersom det ikke kommer på plass en ambisiøs internasjonal klimaavtale innen 10–15

år, vil det ikke være mulig å begrense temperaturøkningen til 3 °C.

Ifølge nåværende kunnskap krever begrensning av temperaturøkningen til 2 °C at konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren stabiliseres på under 450 ppm. I Stern-rapporten anses en slik målsetting som svært krevende. Bakgrunnen for dette er at det eksisterer store reserver med fossilt brensel der utvinningskostnadene er lave, og at det bygges mange kullkraftverk som har flere tiårs levetid. De snarlige og kraftige utslippsreduksjonene som kreves for å nå 2-gradersmålet, vil derfor være vanskelig å realisere. Stern-rapporten gir et eksempel på en slik bane der veksten i de globale utslippene snus til nedgang i løpet av 10 år, og der utslippene i 2050 ligger 70 pst. under dagens nivå.

Kyotoprotokollen

Kyotoprotokollen som ble inngått i desember 1997, bygger på prinsippet om felles, men differensierte forpliktelser, som er nedfelt i FNs rammekonven-

Boks 7.3 Stern-rapportens anbefalinger om virkemiddelbruk

Stern-rapporten peker på tre hovedvirkemidler mot klimaendringer: 1) en felles internasjonal pris på karbon som bidrar til global kostnadseffektivitet 2) forskning på lavkarbonteknologier for å redusere tiltakskostnader og 3) fjerning av hindringer for atferdsendring, blant annet knyttet til transaksjonskostnader og mangel på informasjon.

1) Det viktigste virkemiddelet er å etablere brede internasjonale avtaler og en internasjonal markedspris på utslipp av klimagasser. Dette vil kunne utløse klimatiltak i alle land og vil bidra til at tiltakene skjer der de koster minst, dvs. at en får mest mulig miljøeffekt for hver krone en bruker. Betydningen av kostnadseffektive tiltak understrekes av at klimautfordringen må møtes uten å undergrave arbeidet mot fattigdom og for en høyere levestandard for mange mennesker i dagens utviklingsland.

2) En pris på utslipp av klimagasser er en viktig forutsetning for at bedrifter skal finne det lønnsomt å utvikle lavutslippsteknologier. Men selv om det etableres en slik pris, kan bedriftene komme til å investere for lite i teknologiutvikling, både pga. usikkerhet om framtidige klimaavtaler og fordi de ikke tar hensyn til andres nytte av de teknologier som

utvikles. Rapporten anbefaler derfor betydelig offentlig støtte til forskning og utvikling, demonstrasjon og tidlig utplassering av lavutslippsteknologier. Selv om vi får en sterk økning i bruken av fornybar energi, kan fossilt brensel likevel komme til å utgjøre over halvparten av klodens energiforsyning i 2050. Å utvikle teknologi for å fange opp CO₂ fra brenning av fossile energibærere og lagre den på steder der den ikke gjør skade kan derfor være en viktig del av klimapolitikken.

3) Minimumsstandarder for bygninger og maskiner har etter Stern-rapportens syn vist seg å være kostnadseffektive tiltak i situasjoner der prissignaler alene er for svake til å ha vesentlig effekt. For eksempel kan boligkjøpere lett komme til å legge for liten vekt på energikostnader og klimagassutslipp langt fram i tid. Bygninger og anlegg har lang levetid og det kan være vanskelig og kostbart å endre standard og teknologi når de først er bygget. Når investeringskostnaden er relativt høy, ser det ut som forbrukerne reagerer utilstrekkelig på miljøavgifter knyttete til de løpende kostnadene.

Rapporten understreker også betydningen av å realisere det store potensialet for billige klimatiltak knyttet til skog.

sjon for klima (UNFCCC). Det at industrilandene har størst ressurser og det historiske ansvaret for det aller meste av utslippene, er bakgrunnen for at det var disse landene som påtok seg konkrete utslippsforpliktelser i avtalen. Samtidig fikk landene som påtok seg utslippsforpliktelser, tildelt kvoter nært knyttet til tidligere utslipp. Tildelte kvoter i årlig gjennomsnitt for Kyoto-perioden 2008–2012 varierte fra 8 pst. lavere enn utslippene i 1990 (EU15 m.fl.) til 10 pst. høyere enn i 1990 (Island). I henhold til protokollen er Norge tildelt en gjennomsnittlig årlig kvote for utslipp av klimagasser for perioden 2008–2012 som er 1 pst. høyere enn det beregnede utslippet i 1990. Forhandlingsresultatet reflekterte i noen grad ulikhetene i kostnader ved utslippsreduksjoner og inntektsnivå blant industrilandene.

Protokollen åpner for at partene, som supplement til nasjonale tiltak, kan bruke Kyoto-mekanismene til å oppfylle utslippsforpliktelsen. Kyoto-mekanismene består av handel med utslippskvoter, prosjektsamarbeid mellom industriland som har ratifisert protokollen (JI), og prosjektsamarbeid med utviklingsland (CDM). Landene som har påtatt seg utslippsforpliktelser under Kyoto-protokollen, står for knapt 30 pst. av de globale utslippene av drivhusgasser, og andelen er avtakende. I 2000 hadde EU25 14 pst. av globale utslipp, Russland 5,7 pst., Japan 4,0 pst., Canada 2,1 pst. og Norge 0,2 pst., mens USA, Kina og India som ikke har kvoteplikt under Kyotoprotokollen, sto for henholdsvis 20,6 pst., 14,8 pst. og 5,5 pst. av de globale utslippene.

En svakhet ved Kyotoprotokollen er at den verken er tilstrekkelig ambisiøs eller omfatter forpliktelser for mange nok land. Utslipp fra internasjonal skipsfart og flytrafikk er heller ikke omfattet av de kvantitative forpliktelsene i avtalen. Spesielt utviklingslandene har pekt på at klimaavtaler bør være basert på prinsippet om at forurenseren betaler. Ulike forslag om dette har vært presentert underveis i klimaforhandlingene, blant annet om begrensning av tildeling av kvoter til rike land med store utslipp av drivhusgasser.

En mye omtalt side ved protokollen er at Russland og Ukraina fikk tildelt kvoter (i gjennomsnitt pr. år) i Kyotoperioden 2008–2012 tilsvarende utslippene i 1990, til tross for at utslippene ventes å være langt under dette nivået i Kyotoperioden. Landene kan dermed bli selgere av et stort volum kvoter som vil kunne ha betydning for kvoteprisen i markedet. Kvotesalg fra disse landene avhenger blant annet av om de får godkjent regnskapssystemer slik at de kan selge og i hvilken grad EU tillater at det blir kjøpt kvoter fra disse landene til EU.

En klar begrensning i kvotesalg fra disse landene gjør at utslippskuttene blir større i vestlige land, samtidig som kostnadene samlet sett blir høyere. Kyotoprotokollen tillater landene å spare kvoter, og «hot air» vil dermed også kunne dras med inn i neste forpliktelsesperiode. Dersom overskuddskvotene i Russland og Ukraina kommer på markedet, kan resultatet bli at industrilandene ikke trenger å gjennomføre vesentlige utslippsreduksjoner. Det vil også kunne svekke tilliten til de fleksible mekanismene.

Behovet for ambisiøse klimaavtaler

I World Energy Outlook 2006 fra det internasjonale energibyrået IEA anslås det at globale CO₂-utslipp vil øke med 55 pst. fra 2004 til 2030 hvis dagens politikk ikke endres. IEA anslår at utviklingslandene vil stå for hele ¾ av denne utslippsveksten. Sett under ett vil de slippe ut mer enn OECD-landene fra og med 2012. Fra 2004 til 2030 ventes utviklingslandenes andel av verdens utslipp å øke fra 39 pst. til 52 pst.

Kina alene vil i dette scenariet være ansvarlig for 39 pst. av økningen i globale CO₂-utslipp. Utslippene fra Kina vil mer enn dobles mellom 2004 og 2030 pga. høy økonomisk vekst og stor avhengighet av kull i industri og kraftforsyning. Kina har nå gått forbi USA i utslipp. Også andre asiatiske land, spesielt India, vil bidra sterkt til veksten i globale utslipp. Skal verdenssamfunnet klare å løse klimautfordringen, er det helt avgjørende å få på plass ambisiøse internasjonale klimaavtaler som også omfatter land som USA, Kina og India.

Lavt inntektsnivå og bekymring for egen utvikling, gjør at utviklingslandene vegrer seg mot å påta seg store kostnader ved klimatiltak. Det meste av utslippsveksten framover vil imidlertid skje der. Store utslippsreduksjoner globalt kan dermed kreve at industrilandene i tillegg til å finansiere tiltak i egne land, må finansiere omfattende tiltak i utviklingsland.

Utfordringene knyttet til globale klimaendringer er store og uoversiktlige, og en løsning vil kreve omforent innsats fra mange land. Skal en få fattige land med, må rike land vise at de tar problemet alvorlig og er villig til å bære betydelige kostnader. Ifølge anbefalingen i Stern-rapporten er det vesentlig at det etableres en felles internasjonal pris på utslipp av karbon. Dette vil bidra til at de billigste tiltakene utløses først. Den kostnadmessige byrdefordelingen mellom land vil avhenge av hvordan de tillatte utslippene (kvotene) blir fordelt mellom landene. Med liten tildeling av kvoter må

industrielandene finansiere betydelige tiltak både hjemme og i utviklingsland.

Det er foreslått mange prinsipper for byrdefordeling. Ett forslag er at kvotene blir fordelt til land etter hvor mange innbyggere de har. Dette vil innebære store inntektsoverføringer fra land med høye utslipp pr. innbygger (stort sett industriland) til land med lave utslipp pr. innbygger (typisk utviklingsland).

Effekten av dette kan illustreres. Gjennomsnittlige klimagassutslipp pr. verdensborger er nå rundt 5 tonn. Gitt dagens utslipp og likt antall kvoter pr. verdensborger, ville i-landene med samlet befolkning på 1 260 mill. få tildelt utslippskvoter tilsvarende 6 300 mill. tonn, men slippe ut 17 800 mill. tonn. De ville måtte ha et kvotekjøp pr. år på 11 500 mill. tonn. Dersom en legger til grunn en pris på kvoter på rundt 100 kroner pr. tonn, noe som er klart lavere enn prisen i EUs kvotesystem for levering i 2008, ville dette innebære at i-landene måtte kjøpe kvoter for 1 150 mrd. kroner årlig. Dette beløpet er nesten dobbelt så høyt som nivået på utviklingsbistand.

Et alternativ som ville gi enda større inntektsoverføring, er at rike land ikke får tildelt kvoter i det hele tatt, men må kjøpe dem fra fattige land. Dersom et rikt land påtar seg en forpliktelse som innebærer at det ikke får tildelt kvoter, men må kjøpe alle kvoter det trenger fra andre land, sier man at landet er karbonnøytralt. Utslippene i eget land motsvares fullt ut av de utslippsreduksjoner landet finansierer i andre land. Regjeringen går inn for at Norge skal være karbonnøytralt i 2050.

Stern-rapporten anbefaler at industrielandene må ta et hovedansvar for å utvikle lavkarbonteknologi for å redusere kostnadene ved framtidige utslippsreduksjoner. Norges satsing på karbonfangst og -lagring kan få betydning langt ut over reduksjon i våre egne utslipp. Norge kan bidra til å utvikle teknologien, ikke minst kan satsingen gjøre teknologien billigere og dermed tilgjengelig til en pris flere kan bære – slik at den spres over hele verden.

Arbeidet med langsiktig klimapolitikk

Et økende antall land og delstater er i ferd med å utmeisle en mer langsiktig klimapolitikk og posisjonerer seg for nye forhandlinger om en mer ambisiøs avtale etter Kyotoperioden 2008–2012.

EU har i flere år arbeidet med å utvikle et mer langsiktig mål i klimapolitikken samt et mål knyttet til fornybar energi. Hensyn til forsyningssikkerhet, spesielt knyttet til energiimport fra Russland, er også meget viktig for EU i dette arbeidet. EU har

besluttet at 20 pst. av energien i 2020 skal komme fra fornybare kilder.

EU vil forplikte seg til å redusere utslippene av klimagasser med 30 pst. innen 2020 regnet i forhold til 1990-nivå dersom andre industriland forplikter seg til sammenliknbare utslippsreduksjoner og «økonomisk avanserte» utviklingsland bidrar ut fra sitt ansvar og sine muligheter. Inntil en internasjonal avtale er på plass, skal EU ha som mål å redusere utslippene av klimagasser med minst 20 pst. innen 2020. EU legger både opp til bruk av interne virkemidler slik som utvidelse av kvotesystemet og tiltak for økt bruk av fornybar energi, og til å bruke fleksible mekanismer utenfor EU slik som den grønne utviklingsmekanismen (CDM) og felles gjennomføringsprosjekter i land med kvoteplikt (JI).

For EU15 har utslippene av klimagasser endret seg lite mellom 1990 og 2004. Framskrivninger tyder på at det, uten ytterligere tiltak, heller ikke vil være store endringer i utslippene fram til 2010 og 2020. De nye medlemslandene har imidlertid hatt en nedgang i utslippene av klimagasser på mer enn 30 pst. fra 1990 til 2004. Denne utviklingen bidrar til at utslippene av klimagasser for EU27 kan anslås å ligge rundt 6 pst. lavere i 2010 enn i 1990, dvs. nær forpliktelsene under Kyoto-avtalen, selv uten ytterligere tiltak.

I avsnitt 3.7 presenteres en korrigert referansebane for Norges utslipp av klimagasser. Referansebanen er ikke en full oppdatering av referansebanen fra NB07, men inkluderer ny vedtatt politikk. Endringene medfører noe nedjustering i antatte utslipp, sammenliknet med referansebanen i NB07, til 58 mill. tonn i 2010 og 57 mill. tonn i 2020. Dette forløpet må ses i sammenheng med at utslippene fra petroleumsvirksomheten ventes å avta etter 2012. Det antas en fortsatt sterk økning i utslippene fra transportsektoren gjennom framskrivingsperioden. Framskrivningene viser en svak vekst i de samlede utslippene av klimagasser fra industriproduksjon fram mot 2020, mens utslippene fra industriprosesser antas å avta. Utslippene av andre klimagasser enn CO₂ anslås å reduseres noe i framskrivingsperioden. Utslippene av metan reduseres fram mot 2020 på grunn av reduserte utslipp fra olje- og gassutvinning.

Ulik befolkningsutvikling forklarer noe av forskjellene i utviklingen i utslipp av klimagasser mellom Norge og EU. Mens befolkningsveksten i Norge i perioden 1990–2005 var på 9,4 pst., var befolkningsveksten i EU27 4,1 pst. I perioden 2005–2020 ventes befolkningen i Norge å vokse med ytterligere 9,5 pst. ifølge FNs befolkningsframskrivning 2006, mot 1,6 pst. i EU27.

Arbeidet med å utvikle passende kriterier for byrdefordeling mellom medlemslandene har startet. Ulike land har også satt i gang eget arbeid med mål i klimapolitikken. I Storbritannia er det foreslått en lov som innebærer at britene vil ta ansvar for utslippsreduksjoner på 26–32 pst. innen 2020 og 60 pst. innen 2050. Reduksjoner som Storbritannia finansierer i andre land vil telle mot disse målene. På svensk side har en lagt opp til å bruke mer enn ett år på en nasjonal prosess for å utforme langsiktige klimamål.

I California har guvernør Schwarzenegger lagt ambisiøse planer for å redusere miljøskadelige utslipp. California Global Warming Solutions Act ble lovfestet av delstatsforsamlingen i september 2006. En bane med mål for reduksjoner av klimagassutslippene ble vedtatt, med utslipp i 2050 som er 80 pst. lavere enn i 1990. I tillegg er det et uttalt mål å knytte det kaliforniske kvotemarkedet sammen med det europeiske (EU-ETS) og systemet i nordøst og på atlantehavskysten i USA.

EU-kommisjonen har presentert beregninger av kostnader ved å oppfylle ulike utslippsmål i 2020. Kommisjonens referansebane innebærer en global utslippsøkning på 86 pst. fra 1990 til 2050. I framskrivingene med tiltak i mange land («tiltaksbanen») reduseres de globale utslippene med 25 pst. fra 1990 til 2050. Kommisjonen peker på at dette ikke er nok til å begrense den globale oppvarmingen til 2 °C, slik EU har målsetting om.

I tiltaksbanen legges det til grunn at EU påtar seg et ansvar for å redusere utslippene med minst 30 pst. fra 1990 til i 2020 gitt at andre industriland bidrar tilsvarende. Utslippene internt i EU er 21 pst. lavere i 2020 enn i 1990. Kjøp av utslippsre-

duksjoner ute (CDM) tilsvarer dermed om lag 10 pst. av utslippene i 1990. I beregningene anslås kvoteprisen i EU-markedet til å stige gradvis til 37 euro pr. tonn CO₂ i 2020, tilsvarende rundt 300 kroner. Dette er om lag i tråd med den prisutviklingen som Stern-rapporten mener er forenlig med en slik utslippsutvikling. I september 2007 var kvoteprisen for 2008 over 20 euro pr. tonn.

7.5 Økonomisk og sosial utvikling

7.5.1 Befolkningsutviklingen

Verdens befolkning ble firedoblet på 1900-tallet og passerte 6,6 mrd. i 2007. Det ventes at befolkningen vil være over 9 mrd. i 2050, jf. tabell 7.3. Befolkningsveksten bidrar til å øke det samlede presset mot jordas ressurser og er en av de viktigste utfordringene for en bærekraftig utvikling.

Den årlige vekstraten i verdens befolkning nådde en topp i slutten av 1960-årene med vel 2 pst. og er nå på knapt 1,2 pst. I 2050 ventes veksten å ha kommet ned i 0,3 pst. På det meste økte befolkningen med om lag 90 mill. pr. år. Økningen er nå knapt 80 mill. og faller gradvis.

Nesten hele økningen i befolkning fram til 2050 vil komme i utviklingslandene, relativt mest i de 50 fattigste av disse, hvor folketallet ventes å øke fra 0,8 mrd. i 2005 til 1,7 mrd. i 2050. Befolkningen i Europa ventes å gå ned. Europas andel av verdens befolkning er falt fra rundt 22 pst. i 1950 til 11 pst. i 2005 og ventes å bli 7 pst. i 2050.

FN antar at netto migrasjon fra utviklingsland til mer utviklede regioner vil være i overkant av 2 mill. personer årlig i perioden 2005–2050. Halvpar-

Tabell 7.3 Folkemengden i verden fordelt på regioner. Middellalternativet i FNs befolkningsframskriving 2006

	Mill. personer			Andel av befolkningen, pst.		
	1950	2005	2050	1950	2005	2050
Verden	2535	6515	9191	100,0	100,0	100,0
Industriland	814	1216	1245	32,1	18,7	13,5
Utviklingsland	1722	5299	7946	67,9	81,3	86,5
- <i>Minst utviklet</i>	200	767	1742	7,9	11,8	19,0
Afrika	224	922	1998	8,9	14,2	21,7
Asia	1411	3938	5266	55,6	60,4	57,3
Europa	548	731	664	21,6	11,2	7,2
Latin-Amerika/Karibia	168	558	769	6,6	8,6	8,4
Nord-Amerika	172	332	445	6,8	5,1	4,8
Oseania	13	33	49	0,5	0,5	0,5

Kilde: United Nations World Population Prospects; The 2006 Revision.

Tabell 7.4 Viktige trekk ved befolkningsutviklingen

	Befolkning mill.	Årlig befolkningsvekst, pst.		Fruktbarhet (barn pr. kvinne)		Forventet levealder ved fødsel, år	
	2004	1975–2004	2004–2015	1970–1975	2000–2005	1970–1975	2000–2005
Verden	6389	1,6	1,1	4,5	2,7	59,9	67,0
Utviklingsland	5094	1,9	1,3	5,5	2,9	55,6	64,9
– <i>Minst utviklet</i>	741	2,5	2,3	6,6	5,0	44,5	52,0
Arabiske land	311	2,6	2,0	6,7	3,7	52,1	66,9
Øst-Asia	1944	1,4	0,7	5,0	1,9	60,5	70,4
Latin-Amerika	548	1,9	1,2	5,1	2,6	61,1	71,7
Sør-Asia	1528	2,1	1,5	5,6	3,2	50,1	63,2
Afrika sør for Sahara	690	2,7	2,2	6,8	5,5	45,8	46,1
Øst-Europa og tidligere Sovjet	405	0,3	-0,2	2,5	1,5	69,0	68,1
OECD	1165	0,8	0,5	2,6	1,8	70,3	77,6
USA	295,4	1,0	0,9	2,0	2,0	71,5	77,3
Tyskland	82,6	0,2	0,0	1,6	1,3	71,0	78,7
Norge	4,6	0,5	0,5	2,2	1,8	74,4	79,3

Kilde: UNDP Human Development Report 2006.

ten ventes å komme til USA, mens rundt 200 000 ventes årlig til Tyskland og Canada, 130 000 til Storbritannia og 120 000 til Italia. De største utvandningslandene ventes å være Kina og Mexico, hver med rundt 300 000 årlig, deretter følger India, Filipinene, Indonesia, Pakistan og Ukraina.

I OECD-landene vokste andelen som bor i byer fra 67 pst. i 1975 til 75 pst. i 2004. I utviklingslandene skjer det nå en rask urbanisering. Befolkningen i byer er vokst fra 27 pst. i 1975 til 42 pst. i 2004. I verden som helhet bor nå halvparten av verdens befolkning i byer. Den raske veksten i befolkningen i byer i fattige land reflekterer i det store og hele en positiv økonomisk og sosial utvikling, blant annet økt produktivitet i landbruket, men stiller myndighetene overfor betydelige nye utfordringer.

I løpet av de siste 30 årene har forventet levealder i utviklingsland økt med rundt 9 år. Økningen i OECD-landene var rundt 7 år. En viktig årsak til økningen i levealder i utviklingslandene var at andelen barn som dør før fylte 5 år ble halvert, fra 16,6 pst. i 1970 til 8,3 pst. i 2004.

Økning i levealder reflekterer blant annet bedring i ernæring. Fra midten av 1960-årene til slutten av 1990-årene økte daglig kaloriinntak pr. innbygger i utviklingslandene med om lag 600 kilokalorier (en økning på rundt 30 pst.). I industrilan-

dene var økningen om lag 400 kilokalorier (rundt 15 pst.). Mens andelen underernærte i utviklingslandene samlet sett falt fra 37 pst. rundt 1970 til 17 pst. i slutten av 1990-årene, har andelen i Afrika sør for Sahara ligget relativt stabilt over 30 pst.

Nedgangen i barnedødelighet, økt utdanning for kvinner og økt utbredelse av prevensjon har bidratt til en stor reduksjon i antallet barn hver kvinne får. I utviklingsland utenom Afrika sør for Sahara er fruktbarheten om lag halvert i løpet av siste 30 år, jf. tabell 7.4. Dette har bidratt til redusert befolkningsvekst og til at andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder er økt.

Ifølge FN ventes forventet levealder i minst utviklede land å øke fra 51 år i dag til 67 år i midten av århundret dersom det gjennomføres effektive tiltak mot HIV. Under tilsvarende forutsetning forventes levealderen i utviklingslandene samlet å øke fra 66 til 76 år. I mer utviklede land forventes levealderen å øke fra 76 år til 82 år.

I industrilandene vil andelen eldre i befolkningen gradvis øke. Andelen eldre over 60 år ventes å øke fra 20 pst. i 2005 til 32 pst. i 2050. Økningen vil være spesielt sterk i Europa. Dette vil bidra til å redusere den økonomiske veksten, føre til en kraftig økning i andelen ressurser som brukes til pensjoner, pleie og omsorg og gi betydelige utfordringer knyttet til offentlige finanser og til endringer i

arbeidsmarkedet. Aldringen av befolkningen og utfordringen med å opprettholde høy yrkesdelta-kelse og gode statsfinanser er blant de viktigste økonomiske og sosiale utfordringene i Norge og andre industriland i tiårene framover.

7.5.2 Høy global økonomisk vekst

Bruttoinntekt pr. innbygger i verden var om lag 3 ganger så høy i år 2000 som i 1950. Utviklingslandene har som gruppe hatt høyere økonomisk vekst enn industrilandene, men til gjengjeld også høyere befolkningsvekst. Blant utviklingslandene har veksten pr. innbygger vært spesielt høy i mange land i Asia, jf. tabell 7.5.

Utviklingslandene hadde lavere økonomisk vekst pr. innbygger enn industrilandene på 1980- og 1990-tallet. Dette har nå snudd og veksten pr. innbygger antas å ligge høyere i utviklingslandene enn i industrilandene også gjennom det neste tiåret. Det har vært en betydelig bedring i styresett og økonomisk politikk i mange utviklingsland. Både økende utdanningsnivå og at en økende andel av befolkningen er i yrkesaktiv alder bidrar til å løfte BNP pr. innbygger. Det er også viktig at de geografiske områdene som er integrert i verdensøkonomien, er økt kraftig gjennom politiske endringer og økonomiske reformer i Asia og Øst-Europa. Ifølge anslag fra IMF's World Economic

Outlook våren 2007 er den effektive globale arbeidsstyrken firedoblet i løpet av de siste tjue årene blant annet som følge av økt handel, migrasjon og utflagging av produksjon.

Verdensbanken antar at veksten i verdensøkonomien vil være 3 pst. årlig de neste 25 årene slik at globalt BNP om lag vil dobles fra 2005 til 2030. Banken venter at veksten vil være 2,4 pst. i høyinntektsland og 4,2 pst. i utviklingsland. Utviklingslandenes andel av verdensøkonomien vil da øke fra rundt en femdel til rundt en tredel. Kina, Mexico og Tyrkia kan i 2030 ha oppnådd en levestandard om lag som Spania i dag.

Globaliseringen av arbeidsmarkedet har ifølge IMF hatt netto positive effekter for industriland, bl.a. gjennom økt produktivitet, økt produksjon og større tilgang på billige importvarer. Framvoksende økonomier har også høstet gevinster i form av høyere lønninger. Globalisering og teknologisk utvikling synes å ha bidratt til at kapitalavkastningen har økt relativt mer enn lønningene. Ifølge IMF har teknologiutviklingen vært viktigst i denne sammenheng.

Verdensbanken peker på at mens globalisering og teknologiutvikling samlet sett gir store gevinster, er det en utfordring at dette kan bidra til økte inntektsforskjeller innenfor de enkelte land. Dette kan igjen få negative effekter for den økonomiske utviklingen. Verdensbanken peker også på at

Tabell 7.5 BNP pr. innbygger i 2004 og årlig vekst i BNP pr. innbygger i ulike grupper av land

	BNP pr. innbygger		Årlig prosentvis vekst		
	2004 ¹	1980-tallet	1990-tallet	2001–2006	2006–2015 ²
Verden	8833	1,3	1,2	1,5	2,1
Høyinntektsland	31331	2,5	2,8	1,6	2,4
- OECD	27571	2,5	1,8	1,6	2,4
- USA	39676	2,3	2,0	1,8	2,5
- Japan	29251	3,4	1,1	1,1	1,9
- EU	..	2,1	1,8	1,4	2,3
- Land utenom OECD	..	3,5	4,0	2,0	3,5
Utviklingsland	4775	0,7	1,5	3,7	3,5
Øst-Asia og Stillehavet	5872	5,8	6,3	6,4	5,3
Latin-Amerika	7964	-0,9	1,6	1,2	2,3
Midt-Østen og Nord-Afrika	5680	-1,1	1,0	2,5	2,6
Sør-Asia	3072	3,3	3,2	4,5	4,2
Afrika sør for Sahara	1946	-1,1	-0,5	1,8	1,6

¹ Omregnet til US dollar ved hjelp av kjøpekraftspariteter.

² Anslag for årlig vekst fram mot 2015.

gevinstene ved vekst og globalisering kan undergraves av grensekryssende forurensing og økt press på ressursene. Med eksisterende trender og teknologi vil utslipp av klimagasser øke med rundt 50 pst. til 2030 og dobles til 2050.

Den svake utviklingen i Afrika sør for Sahara representerer en særlig utfordring og reflekterer en kombinasjon av mange faktorer: Svakt styresett, høy befolkningsvekst, høy sykkelighet og underernæring, konflikter, høye transportkostnader knyttet til svak infrastruktur og dårlig beliggenhet i forhold til vannveier, samt fallende råvarepriser over tid. BNP pr. innbygger falt med drøyt 1 pst. pr. år fra starten av 1980-årene til langt inn på 1990-tallet. De siste årene har dette snudd, og det er nå vekst pr. innbygger. Dette reflekterer blant annet bedring i styresett i mange land, økt bistand og gjeldslette (omtalt nedenfor) og at den sterke økonomiske veksten i land med lite råvarer i Asia trekker opp prisene på afrikanske råvarer på verdensmarkedet. Fordi svak økonomisk utvikling i industriland rammer eksportvolum og eksportpriser for utviklingsland, pekte Brundtlandkommisjonen på betydningen av vekst i industrilandene for utviklingen i utviklingslandene.

En videre økonomisk vekst som tar ut naturressurser og belaster økosystemene i samme grad som i dag er imidlertid ikke bærekraftig. Vekst i økonomien må kobles fra vekst i uttak av, og belastning på naturressursene.

7.5.3 Bistand, gjeldslette og handel

FNs tusenårs mål 8 omhandler utvikling av et globalt partnerskap mellom industriland og utviklingsland. Spesielt tas det sikte på å avhjelpe behovene i de minst utviklede land (MUL) gjennom bl.a. å sikre fri markedsadgang for deres eksport, gjeldssanering og økt bistand.

Bistand er en viktig inntektskilde for de fattigste landene. I flere land tilsvarer bistanden om lag 10 pst. av BNP og rundt halvparten av de offentlige utgiftene. På grunn av bedring i styresett kan nå et større volum av bistand utnyttes effektivt til utvikling og fattigdomsreduksjon.

Utviklingsland har de siste årene i økende grad utviklet nasjonale strategier for fattigdomsreduksjon. Disse fungerer også som bærekraftsstrategier. I tråd med dette har giverland i økt grad støttet mottakerlandets budsjett direkte, i stedet for å finansiere enkeltprosjekter. Dette bidrar til økt eierskap i mottakerlandet, og gir reduksjon i den administrative byrden knyttet til ulike enkeltprosjekter. Ved at midlene blir underlagt normal bud-

sjettprioritering, styrkes hensynet til finansiell ansvarlighet og effektiv ressursbruk.

Kvaliteten på offisiell utviklingsbistand er i bedring og en økende andel av bistanden internasjonalt rettes nå inn mot land som både har høy fattigdom og vilje og evne til å redusere denne. Fram til 1990-årene fikk land med godt styresett og god økonomisk politikk, men høy fattigdom, ikke mer bistand enn land med dårlig styresett. Fordelingen av bilateral bistand reflekterte i stor grad strategiske interesser, prioriteringer knyttet til den kalde krigen og bånd til tidligere kolonier. De nordiske landene har lenge skilt seg ut med en bistand rettet mot fattige land.

FNs Tusenårs mål fokuserer på de spesielle behovene til bl.a. minst utviklede land. Internasjonalt falt bistanden til fattige land med 7 pst. i 1990-årene. FN slår fast at bistand til utviklingsland har økt kontinuerlig siden 1997 og nådde 106 mrd. USD i 2005. På slutten av 1990-tallet lå bistanden rundt 60 mrd. USD i tilsvarende faste priser. Gjeldslette står for halvparten av økningen i bistand siden 1997. Offisiell bistand fra utviklede land var i 2006 på ca. 0,30 pst av BNI. Dette er om lag samme andel som i første halvdel av 1990-tallet.

Fem land, Danmark, Luxemburg, Nederland, Norge og Sverige, har oppfylt FN's mål om at utviklingsbistand skal utgjøre 0,7 pst. av BNI. Ytterligere 11 land i EU har lovet å nå målet innen 2015. Om alle giverland gjør som de har lovet, ventes bistanden å øke til 130 mrd. USD i 2010. De 50 minst utviklede landene mottar nå rundt en tredel av all bistand, og giverlandene har lovet å doble bistanden til Afrika, hvor de fleste av disse landene ligger, innen 2010.

Ifølge FN har framtidig gjeldsbetjening for 29 gjeldstyngete land falt med knapt 60 mrd. USD siden 1998 som følge av gjeldslette. Betjening av gjeld utgjør nå mindre enn 6 pst. av eksporten til disse landene. Gjeldsslettingen under HIPC-initiativet (Heavily Indebted Poor Countries) og MDRI (Multilateral Debt Relief Initiative) har frigjort betydelige ressurser til investeringer i helse og utdanning. Det er fortsatt behov for ytterligere gjeldslette i flere land som ennå ikke har kvalifisert seg for HIPC/MDRI. For de landene som har kvalifisert seg, vil disse ordningene langt på vei løse deres gjeldsproblemer. Her består hovedutfordringen i å unngå at landene gjenopptar en ukritisk lånevirkosomhet – og at långivere unngår en ny, ukritisk utlånsskarusell – slik at nye gjeldsproblemer i fattige land ikke oppstår.

Internasjonalt er det en voksende erkjennelse at økt deltakelse i internasjonal handel er en nødvendig forutsetning for å skape økonomisk vekst,

utvikling og økt velferd i de fattigste landene. Dette er reflektert bl.a. i FN's 8. tusenårsmål og i mandatet for WTOs Doha Development Agenda. Internasjonal handel gjør at utviklingslandenes markeder for varer og tjenester utvides, noe som gir grunnlag for økte inntekter. Økte eksportinntekter er en viktig kilde både til skatteinntekter for offentlige investeringer og til investeringer for næringslivet, og bidrar således til å gjøre utviklingslandene mindre avhengig av bistand. Handel kan imidlertid ikke ses i et vakuum, men gir mest utvikling når den knyttes opp mot utvikling av menneskelig kapital og en god økonomisk politikk.

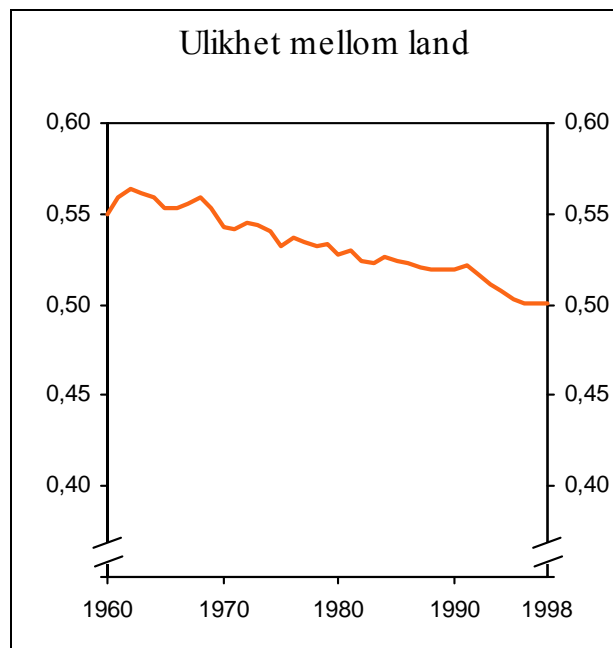
Mandatet i den pågående Doha-runden i WTO, med det offisielle navnet «Doha Development Agenda», er omfattende. Utviklingsaspektet står sentralt. Både økt markedsadgang, tilpasning av regelverket til utviklingslandenes situasjon og effektivt handelsrettet utviklingssamarbeid er av betydning for å ivareta dette. I tillegg til forbedret markedsadgang til de rike landene, vil et forhandlingsresultat i WTO-forhandlingene også kunne øke potensialet for økt handel på regionalt nivå og også for «sør-sør-handel» utover regionrammen. Det er ofte enklere å eksportere til sine naboland enn til et land på et annet kontinent.

7.5.4 Utviklingen i ulikhet internasjonalt

Ulikhetene i inntekt mellom alle mennesker i verden kan deles i to komponenter, ulikhet i inntekt pr. innbygger mellom land og ulikhet innenfor land. Om lag to tredeler av global ulikhet kan henføres til forskjell i inntektsnivå mellom land, mens en tredel henger sammen med ulikheter innen enkeltland. Samtidig med at gjennomsnittsinntekten i flere store utviklingsland øker kraftig, øker samtidig ulikhetene innenfor mange land. De fleste rapporter indikerer en viss økning i inntektsforskjellene mellom alle innbyggere i verden. De 5–600 mill. mennesker med høyest inntekt i utviklingsland har om lag samme levestandard som befolkningen i industrialiserte land.

Ulikhet i gjennomsnittsinntekt mellom land

En kan rangere inntekten til verdens befolkning etter gjennomsnittsinntekten i landet de bor. Et ofte brukt mål på ulikheten i inntekten pr. innbygger mellom land er å sammenligne de 20 pst. av verdensbefolkningen som bor i de rikeste landene i rangeringen med de 20 pst. som bor i de fattigste landene. Dette målet viser en tendens til reduksjon



Figur 7.1 Ulikhet mellom land i perioden 1960–1998. Gini-koeffisient, hensyn tatt til befolkningsstørrelse

Kilde: Milanovic, Branko (2005): *Worlds Apart. Measuring International and Global Inequality*, Princeton University Press.

i inntektsforskjellene i verden gjennom de siste fire tiår. Men fortsatt er den femdel av verdensbefolkningen som lever i landene med høyest gjennomsnittsinntekt anslagsvis 12–13 ganger rikere enn den femdelen av verdensbefolkningen som lever i de fattigste landene. Et annet statistisk mål for ulikhet er Gini-koeffisienten. Denne varierer fra 0 i tilfellet hvor alle har lik inntekt til 1 i tilfellet hvor én person har all inntekt. Også denne indikatoren viser en langsiktig tendens mot redusert forskjell mellom rike og fattige land, jf. figur 7.1.

De viktigste faktorer bak disse utviklingstrekkene er at veksten i mange land i Asia, bl.a. Kina og India, har bidratt til redusert forskjell i gjennomsnittsinntekt mellom land. For utviklingslandene sett under ett har økningen i inntekt pr. innbygger vært ekstra høy de siste år, og mange prognoser tilsier at denne utviklingen vil fortsette.

Dersom man sammenligner de 10 pst. av verdensbefolkningen som bor i de rikeste landene i rangeringen med de 10 pst. som bor i de fattigste landene, finner man en tendens til økende ulikhet etter 1982, etter en reduksjon i perioden før. Dette reflekterer blant annet den svake utviklingen blant de fattigste utviklingslandene. Mange av disse befinner seg i Afrika sør for Sahara.

Ulikhet innenfor land

Sammenligningen av gjennomsnittlig inntekt i rike og fattige land tar ikke hensyn til ulikhetene innenfor de enkelte land. Det er tegn til økt ulikhet i flere av de mest folkerike landene, bl.a. Kina og India. I industrilandene har ulikhetene økt i et flertall av landene. Samlet sett kan en derfor si at det har vært en trend i retning av større ulikhet innenfor land gjennom de siste tiår.

Ulikheten mellom alle mennesker på jorda er større enn ulikheten i nesten alle enkeltland, global Gini-koeffisient er i Human Development Report 2005 anslått til 0,67. Til sammenligning er GINI i Norge 0,27. I samme rapport anslås samlet inntekt til verdens 500 rikeste personer å være på linje med samlet inntekt til de 416 millioner fattigste i verden.

7.5.5 Ekstrem fattigdom på vei ned

Den ekstreme fattigdommen i verden sett under ett reduseres. Det skyldes først og fremst høy økonomisk vekst i Asia, der to tredeler av verdens ekstremt fattige bor. Det er anslått at når BNP pr. innbygger dobles i et land, blir vanligvis andelen ekstremt fattige minst halvert.

I 1990 befant hoveddelen av verdens ekstremt fattige seg i Asia og under 20 pst. i Afrika sør for Sahara. Sterk reduksjon i antall fattige i Asia, men liten endring, og i noen tilfeller økning, i andelen fattige i Afrika sør for Sahara, kombinert med fort-

satt relativt høy befolkningsvekst, gjør at nesten halvparten av verdens ekstremt fattige ventes å leve her i 2015, jf. tabell 7.6.

7.5.6 Utviklingen mot andre tusenårsmål

Oversikt over de 8 tusenårsmålene er gitt i boks 7.1. En nærmere omtale av tusenårsmålene, delmålene under disse og indikatorer er gitt på FNs og Verdensbankens hjemmesider.

Andel utsatt for sult

Ifølge FN er andelen personer i utviklingslandene som lider av sult, redusert fra 20 pst. i 1990–92 til 17 pst. i 2001–2003, jf. tabell 7.7. 824 millioner mennesker var kronisk sultne i utviklingsland i 2003. Det ligger ikke an til at målet om halvering av andelen kronisk sultne fra 1990 til 2015 blir nådd.

Utdanning

Nedgang i familiestørrelse bidrar til økt sparing og investering, og nedgang i barnetall bidrar til bedre helse for kvinner og barn og gir mulighet for en kraftig økning i den enkeltes utdanningsnivå. Netto innrulling i grunnskolen i utviklingsland økte fra 80 pst. i 1990 til 88 pst. i 2005. Særlig positiv har utviklingen vært i Afrika sør for Sahara hvor andelen økte fra 57 pst. i 1999 til 70 pst. i 2005. Til tross for denne positive utviklingen vil ikke målet om full grunnskoledekning nås i 2015.

Tabell 7.6 Ekstrem fattigdom i utviklingslandene. Personer som lever for under 1 USD pr. dag

	Millioner				Prosent av befolkning			
	1990	2003	2015	2030	1990	2003	2015	2030
Øst-Asia og Stillehavet	472	213	57	18	29,6	11,5	2,8	0,8
- hvorav Kina	375	179	50	16	33,0	13,9	3,6	1,1
Europa og Sentral-Asia	2	9	5	3	0,5	1,9	1,0	0,6
Latin-Amerika og Karibia	49	49	38	30	11,3	9,1	6,1	4,1
Midt-Østen og Nord-Afrika	6	5	3	1	2,3	1,7	0,7	0,2
Sør-Asia	462	472	273	159	41,3	33,2	16,2	8,1
Afrika sør for Sahara	227	320	345	337	44,6	45,0	37,4	29,9
Samlet	1218	1068	721	547	27,9	20,2	11,8	7,8

Kilde: Verdensbanken, Global Economic Prospects 2007.

Barnedødelighet

Tusenårs målet er å redusere dødeligheten for barn under 5 år med to tredeler mellom 1990 og 2015. Barnedødeligheten har falt i alle regioner, men ikke på langt nær tilstrekkelig til at en vil nå målet dersom nåværende trender fortsetter. Med nåværende trender ligger en kun an til å oppnå en reduksjon i barnedødelighet med 1/3 innen 2015. Igjen har nedgangen vært særlig svak i Afrika.

Trygt drikkevann og grunnleggende sanitærforhold

Tusenårs målet er å halvere andelen personer uten varig tilgang til sikkert drikkevann og grunnleggende sanitærforhold. Mellom 1990 og 2004 økte andelen med tilgang til grunnleggende sanitærforhold fra 35 til 50 pst. Økningen var dermed på 1,2 mrd. mennesker, men ytterligere 300 mill. mennesker burde fått tilgang om en skulle ligge an til å nå målet i 2015. Dette målet henger nært sammen med det å ta vare på ferskvannets naturlige produktivitet, renseevne og mangfold i utviklingslandenes elver og innsjøer. Andelen med tilgang til sikkert drikkevann økte i utviklingslandene fra 71 pst. i 1990 til 80 pst. i 2004. Dette innebærer at en totalt sett kan nå tusenårs målet når det gjelder drikkevann, som blir oppfylt med god margin i Asia, men er langt fra å bli nådd i Afrika.

Likestilling

Likestillingsindikatorerne viser framgang, spesielt innen utdanning, men det er fortsatt langt fram til lik deltakelse for kvinner og menn i samfunnslivet,

slik det aktuelle tusenårs målet foreskriver. En større andel av jenter enn gutter går ikke på skole. En har også et tusenårs mål om å redusere dødeligheten blant fødende kvinner med to tredeler mellom 1990 og 2015. Hittil har dødeligheten imidlertid endret seg lite i land hvor den i utgangspunktet er høy, som i Afrika sør for Sahara og Sør-Asia. I begge regioner er det bare en liten økning i andelen fødende som får profesjonell hjelp.

7.5.7 Den nordiske samfunnsmodellen

Bærekraftsutfordringene vil kreve omstillinger

Forhold ved det norske samfunnet gjør at vi er godt rustet for omstillinger. Det er økende interesse for hvilke trekk ved samfunnet i Norge og andre nordiske land som har bidratt til at vi bedre enn mange har lykket i å tilpasse oss til skiftende økonomiske omstendigheter. De nordiske landene kommer godt ut i ulike internasjonale sammenlikninger, jf. tabell 7.8.

Norge har i flere år ligget helt på topp, og de andre nordiske land like etter, i FNs Human Development Index som ofte tolkes som en rangering av de beste land å bo i. Nordiske land scorer også høyt på en mer omfattende indeks for livskvalitet. Norge og andre nordiske land ligger på topp ti når det gjelder konkurransekraft, og de nordiske land er blant de raskeste til å ta i bruk nye produkter og ny teknologi. Det tar betydelig kortere tid i nordiske land enn i resten av Europa fra et produkt lanseres til det er alminnelig utbredt.

Norden har et arbeidsmarked som kjennetegnes ved høy yrkesdeltakelse, lav ledighet og rela-

Tabell 7.7 Noen viktige tusenårs mål

	Andel utsatt for sult, pst. av befolkning		Andel av barn i grunnskole		Barnedødelighet under 5 år pr. 1000		Andel med grunnleggende sanitærforhold	
	1990–1992	2001–2003	1991	2005	1990	2005	1990	2004
Afrika sør for Sahara	33	31	54	70	185	166	32	37
Sør-Asia	25	21	74	90	126	82	20	38
Øst-Asia	16	12	99	95	48	27	24	45
Sørøst-Asia	18	12	94	94	78	41	49	67
Latin-Amerika og Karibia	13	10	87	97	54	31	68	77
Nord-Afrika	4	4	82	95	88	35	65	77
Utviklingsland	20	17	80	88	106	83	35	50

Kilde: United Nations The Millennium Development Goals Report 2006 og 2007.

Tabell 7.8 Indikatorer for velferd og konkurransedyktighet

BNP pr. innbygger	Human Development Index (HDI)	Quality of life-index	Global Competitiveness	Tid (målt i år fra lansering av produkt til take-off), Europa
Luxembourg	Norge	Irland	Finland	1. Danmark (3,8)
Norge	Island	Sveits	USA	2. Norge (4,0)
Sveits	Australia	Norge	Sverige	3. Sverige (4,3)
Danmark	Luxembourg	Luxembourg	Danmark	4. Finland (4,6)
Irland	Canada	Sverige	Taiwan	5. Irland (4,8)
USA	Sverige	Australia	Singapore	10. Tyskland (6,4)
Island	Sveits	Island	Island	11. Italia (6,7)
Japan	Irland	Italia	Sveits	13. Frankrike (7,4)
Sverige	Belgia	Danmark	Norge	14. Storbrit. (8,5)
Nederland	USA	USA	Australia	

Kilde: UNDP Human Development Report 2005, World Economic Forum Global Competitiveness Report 2005–2006, Marketing Science Vol. 22, 2003 og The Economist Intelligence unit's quality-of-life-index.

tivt jevn inntektsfordeling. OECD peker på at de nordiske landene, sammen med land som Nederland og Østerrike, har oppnådd gode resultater i arbeidsmarkedet.

Fellesskapsløsningene i *den nordiske modellen* gjenspeiler et menneske- og samfunnssyn som inkluderer alle og vektlegger solidaritet og økonomisk og sosial trygghet. Den nordiske modellen bygger på et godt utbygd og universelt tilbud av velferdsordninger for hele befolkningen. Dette omfatter et offentlig pensjons- og trygdesystem som gir god inntektssikring ved bl.a. arbeidsledighet, sykdom og uførhet. I tillegg er det bygget opp et bredt offentlig finansiert tjenestetilbud innenfor viktige velferdsområder som helse, omsorg og pleie og utdanning. Et velfungerende arbeidsmarked kombinert med et godt utbygd barnehagetilbud, veletablert ordning med svangerskapspermisjon og rettigheter knyttet til fravær når barn er syke, gir gode muligheter for å kombinere familie og omsorgsoppgaver med arbeid utenfor hjemmet. Yrkesdeltakelsen blant kvinner er langt høyere i Norden enn i Europa for øvrig.

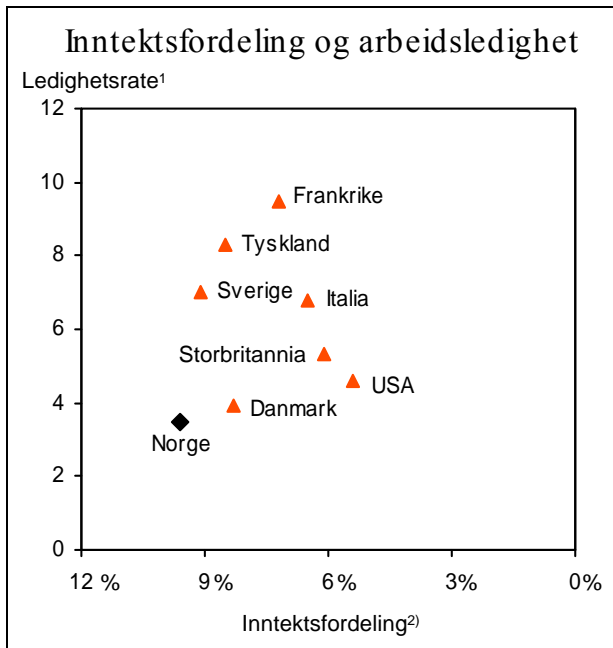
I de nordiske landene har kvinner høy yrkesdeltakelse samtidig som det fødes relativt mange barn. Den nordiske familiepolitiske modellen har som hovedmål å legge til rette for kombinasjon av yrkesdeltakelse og familieoppgaver for begge foreldre. Den nordiske kombinasjonen av høy deltakelse av kvinner i lønnet arbeid og relativt høye fruktbarhetsrater er ofte sett som et godt eksempel på likestilling.

Samordning i lønnsdannelsen er også et felles trekk for de nordiske landene. Myndighetene og

partene i arbeidslivet har en felles forståelse av noen sentrale mål, særlig målene om høy sysselsetting, lav ledighet og betydningen av den internasjonale konkurransevnen. Det inntektspolitiske samarbeidet har bidratt til at vi i de siste 30 årene har hatt en lavere arbeidsledighet enn de fleste andre OECD-land. Mens arbeidsledigheten i Norge anslås til 3¼ pst. i 2006, er den anslått til 6¼ pst. i OECD-området.

I juni 2006 presenterte OECD en revidert sysselsettingsstrategi, «Boosting Jobs and Incomes». OECD trekker fram to kombinasjoner av politikk som har gitt gode resultater for arbeidsmarkedet. Begge kombinasjonene sørger for makroøkonomisk stabilitet, god insentivstruktur, god konkurranse i produktmarkedet og et relativt fleksibelt arbeidsmarked. De to tilnærmingene er imidlertid forskjellige når det gjelder koordinering av lønnsdannelse og omfanget av velferdsordninger.

- De nordiske landene har lagt vekt på koordinert lønnsdannelse og et godt utbygd velferdsystem, men med krav om aktiv arbeidssøking og vekt på aktive arbeidsmarkedstiltak. Disse landene har oppnådd høy sysselsetting og små lønnsforskjeller, men samtidig er de offentlige utgiftene høye.
- Engelskspråklige land, samt Japan, Korea og Sveits, har kombinert lave stønadsnivåer, et liberalt lovverk for arbeidsmarkedet og desentralisert lønnsdannelse. De har oppnådd høy sysselsetting med lave offentlige utgifter, men relativt store lønnsforskjeller.



Figur 7.2 Inntektsfordeling og arbeidsledighet

¹Standardisert arbeidsledighet 2006.

²Inntektsfordelingen er representert ved andel av samlet inntekt eller forbruk hos de 20 pst. med lavest nivå.

Kilde: OECD og Human Development Report 2006.

OECD viser også til at det er to andre grupper av land som ikke har hatt like stor suksess på arbeidsmarkedet.

- Land i Kontinental- og Sør-Europa har et godt utbygd velferdssystem og strengt oppsigelsesvern for fast ansatte. Disse landene har lavere sysselsetting og høyere arbeidsledighet enn gjennomsnittet i OECD, og lønnsforskjellene er større enn i de nordiske landene.
- Enkelte land i Øst-Europa og noen land i Sør-Europa har lave stønadsnivåer og et stort innslag av svart økonomi. Sysselsettingen i disse landene er klart lavere og arbeidsledigheten klart høyere enn i OECD-området forøvrig og lønnsforskjellene er store.

De nordiske land har en gunstigere demografisk utvikling enn resten av Europa og har både høy sysselsetting, lav ledighet, jevn inntektsfordeling og overskudd i offentlige budsjetter. Figur 7.2 viser ledighetsrate og inntektsfordeling i nordiske land samt i enkelte store industriland. Et velfungerende arbeidsmarked og lav arbeidsledighet legger godt til rette for omstillinger, også de som er knyttet til miljø og globalisering. Landene scorer høyt på bærekraftsindikatorer knyttet til yrkesdeltakelse

og forventet levealder og indikatorer for nasjonalformue i vid forstand, blant annet menneskelig kapital og utdanningsnivå. Landene ligger også på topp når det gjelder bistand som andel av brutto nasjonalinntekt (BNI).

Landene har mer effektive instrumenter i miljøpolitikken, gjennom et større innslag av økonomiske instrumenter, enn de fleste EU-land. Dette har positiv effekt på landenes makroøkonomiske situasjon. Finland var først ute med en CO₂-avgift, som ble innført fra 1990. Norge innførte en CO₂-avgift fra 1991, samtidig med Sverige. Danmarks CO₂-avgift ble innført fra 1993.

7.6 Regjeringens politikk på temaområdene i strategien

Nedenfor beskrives de viktigste målene for Regjeringens arbeid for bærekraftig utvikling og hvilke tiltak vi vil sette inn for å nå dem.

7.6.1 Internasjonalt samarbeid for en bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom

Regjeringens hovedmål:

Regjeringen vil styrke samarbeidet for å oppnå de internasjonale miljø- og utviklingsmålene, herunder en sosialt og miljømessig bærekraftig globalisering. Vi vil føre en utviklingspolitikk der fattigdomsbekjempelse står i sentrum, i tråd med FNs tusenårs mål.

Delmål og viktige handlinger:

- I Soria Moria-erklæringen sies det at bevilningene til utviklingssamarbeid skal nå 1 pst. av brutto nasjonalinntekt (BNI), og at innsatsen deretter trappes ytterligere opp i stortingsperioden. Regjeringen vurderer i de årlige budsjettprosessene hvor mye bevilningene til bistandsbudsjettet skal økes i det enkelte år.
- Norge skal være en pådriver i det internasjonale arbeidet for å slette de fattigste landenes gjeld og for å øke bevilningene til utviklingssamarbeid.
- Regjeringen vil arbeide for et internasjonalt handelsregime hvor hensyn til miljø, faglige og sosiale rettigheter, matsikkerhet og utvikling i fattige land skal tillegges avgjørende vekt.
- Regjeringen vil arbeide for at de fattigste landene blir best mulig i stand til å utnytte sine handelspreferanser. Regjeringen vil at forhandlingene i WTO skal gi et resultat som bidrar til

fattigdomsbekjemping og økonomisk og sosial utvikling.

- Norge skal være pådriver for at kvinner på lik linje med menn skal sikres full deltakelse i, råderett over og rettferdig utbytte av bruk av miljø og naturressurser.

Nærmere om Regjeringens politikk

Arbeid i internasjonale fora

Regjeringen vil arbeide for å gjøre FN til en mer effektiv og relevant partner for bærekraftig utvikling. Vi foreslår derfor å utvikle FNs miljøprogram til en Verdens Miljøorganisasjon. Den multilaterale bistanden for å fremme bærekraftig utvikling vil spesielt prioritere arbeidet i FN-organer. Regjeringen vil også bidra til at de multilaterale utviklings- og finansinstitusjonene legger økt vekt på offentlig velferdsbygging, miljø, helse og utdanning i sine strategier. Norge vil gi høy prioritet til arbeidet for FN-reform og følge opp rapporten fra Høynivåpanelet.

Regjeringen vil arbeide aktivt for at WTO-avtalen skal gi utviklingsland grunnlag for økt velferd, vekst og sysselsetting, og at miljøavtaler og WTOs regelverk skal være likeverdige og gjensidig støttende i arbeidet for å fremme bærekraftig utvikling. Regjeringen vil gjennom WTO-forhandlingene arbeide for økt handel med miljøvarer og miljøtenester på en måte som best mulig støtter opp om bærekraftig utvikling.

Regjeringen vil legge til grunn av WTO-avtaleverket ikke må ta fra fattige land styringsrett og virkemidler som har vært viktig for å utvikle vårt eget samfunn til et velferdssamfunn.

Bistand og gjeldslette

Bærekraftsindikator 1 er Offisiell norsk bistand, nivå og prosent av BNI, jf. figur 7.3. Regjeringens budsjettforslag for 2008 øker offisiell utviklingsbistand (ODA) til 22 290 mill. kroner, tilsvarende 0,98 pst. av anslått BNI. Dette innebærer en nominell økning på 1 540 mill. kroner i forhold til 2007.

I 2007 var bistanden budsjettetert til 0,97 pst. av anslått BNI. Det var en nedgang i indikatoren fra 2005 til 2006 på tross av at bistanden økte nominelt pga. høy vekst i BNI.

Regjeringen vil gjøre Norge til et ledende land mht. miljørettet utviklingssamarbeid gjennom aktiv oppfølging av Regjeringens handlingsplan for dette arbeidet, og være en pådriver i ulike fora for å innarbeide hensyn til miljø og utvikling i internasjonale konvensjoner.

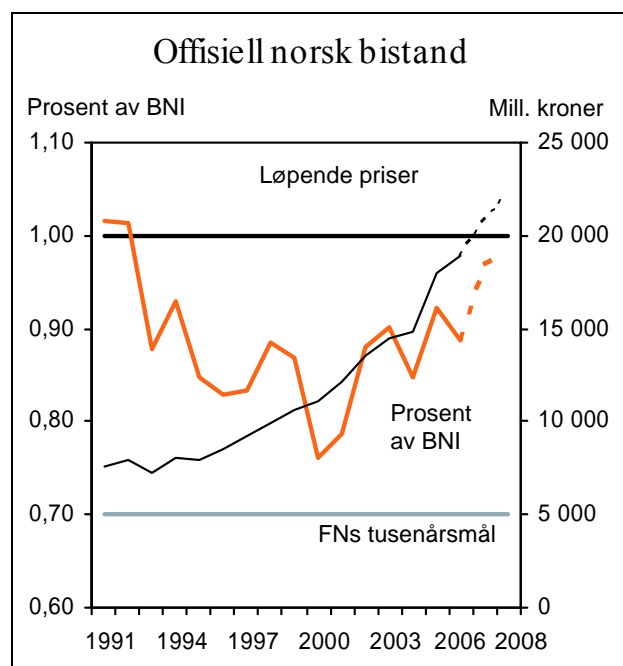
Regjeringen vil i samarbeid med mottakerlandene styrke arbeidet med utvikling av godt styret og korrupsjonsbekjempelse.

Vi skal også fortsette å bidra i den internasjonale diskusjonen av nye og innovative finansieringsmekanismer som kan medvirke til omfordeling og styrking av FN-institusjonene, karbonskatt, avgift på valutatransaksjoner, og dessuten en internasjonalt koordinert men nasjonalt implementert solidaritetsavgift på flytrafikk. Selv om vi holder fast på prinsippet om ikke å øremerke skatter og avgifter, har Regjeringen besluttet at den vil bruke deler av inntektene fra den eksisterende CO₂-avgiften på drivstoff på innenriks flygninger til utviklingsformål.

For å styrke utviklingslandenes tilgang til livreddende medisiner og vaksiner, vil Regjeringen avgi tiårige finansieringsforpliktelser overfor den nye internasjonale legemiddelordningen UNITAID og pilotprosjektet for å utvikle en pneumokokk-vaksine under initiativet Advance Market Commitments for Vaccines (AMC). Norge vil bidra med henholdsvis 1,5 mrd. kroner og 350 mill. kroner til disse to ordningene i perioden 2008–2017.

Regjeringen vil fortsatt arbeide for å oppnå bedre resultater av bistanden og styrket nasjonalt eierskap til denne og for bedre samordning med andre givere.

Som det eneste landet i OECD unnlater Norge med noen få unntak å rapportere bilateral gjelds-



Figur 7.3 Offisiell norsk bistand, nivå og prosent av BNI

Kilde: NORAD og Statistisk sentralbyrå.

sletting som bistand (ODA) til OECD/DAC. Norsk gjeldssletting er denne addisjonell til bistandsbudsjettet, mens det i alle andre land er slik at gjeldssletting nødvendigvis går på bekostning av annen bistand. Norges modell får økende positiv oppmerksomhet. Regjeringen vil videreføre denne særnorske modellen, som har bred støtte i Stortinget.

Handlingsplanen for miljørettet utviklingssamarbeid

Regjeringen har fulgt opp i innstilling om St.meld. nr. 35 «Felles kamp mot fattigdom» fra utenrikskomiteen om at det utarbeides en handlingsplan for den samlede miljøinnsatsen i norsk utviklingssamarbeid. Norge skal bli et ledende land innen miljørettet utviklingssamarbeid. Den norske satsingen bygger på erkjennelsen av en klar sammenheng mellom fattiges livsvilkår og lokale og globale miljøforhold.

Handlingsplan for miljørettet utviklingssamarbeid ble ferdigstilt i juni 2006. I tråd med planen legges det opp til økt innsats på områdene:

- Bærekraftig forvaltning av biologisk mangfold og naturressurser
- Forvaltning av vannressurser, vann og sanitære forhold
- Klimaendringer og tilgang til ren energi
- Miljøgifter

Hovedprioriteten i planen er bærekraftig forvaltning av biologisk mangfold og naturressurser. Målet for Norges innsats er å bidra til å oppnå FNs tusenårsmaal og å skape de nødvendige forutsetningene for at de fattige kan forbedre sine levevilkår og helse og redusere sårbarheten. Kapasitets- og kompetansebygging i utviklingslandene er et sentralt virkemiddel for å nå disse målene, både på miljøområdet og ellers.

I statsbudsjettet for 2008 foreslår Regjeringen å øke satsingen på miljørettet utviklingssamarbeid med 400 mill. kroner. Innsatsen på øvrige områder i handlingsplanen foreslås styrket med 75 mill. kroner.

Forvaltning av naturressurser

Gjennom 40 år med petroleumsproduksjon har Norge høstet erfaringer med effektiv verdiskaping og forvaltning av store petroleumsinntekter. Mange utviklingsland ønsker å lære av disse erfaringene. Norge lanserte høsten 2005 programmet Olje for utvikling. Formålet er å overføre norsk kompetanse slik at utviklingsland kan forvalte

petroleumsressursene på en måte som bidrar til varig reduksjon av fattigdom. Programmet har en bred tilnærming og omfatter ressursforvaltning, inntektsforvaltning, skattelegging og ivaretagelse av miljøhensyn. Dette er et bidrag til at forvaltningen av naturressursene i utviklingsland kan gi en bærekraftig økonomisk og sosial utvikling.

På bakgrunn av kompetansen som er bygd opp gjennom egne erfaringer, har Norge en lang tradisjon for å støtte utviklingslandenes forvaltning av fiskeri- og andre marine ressurser. Fiskerisektoren er viktig for økonomisk utvikling i mange utviklingsland, samtidig som bærekraftig forvaltning er avgjørende for å opprettholde ressursene.

God forvaltning av naturressurser er viktig for de fattigstes levekår fordi de er mest direkte avhengige av ressursene og økosystemtjenester som vannrensing og insektbestøving av matplanter.

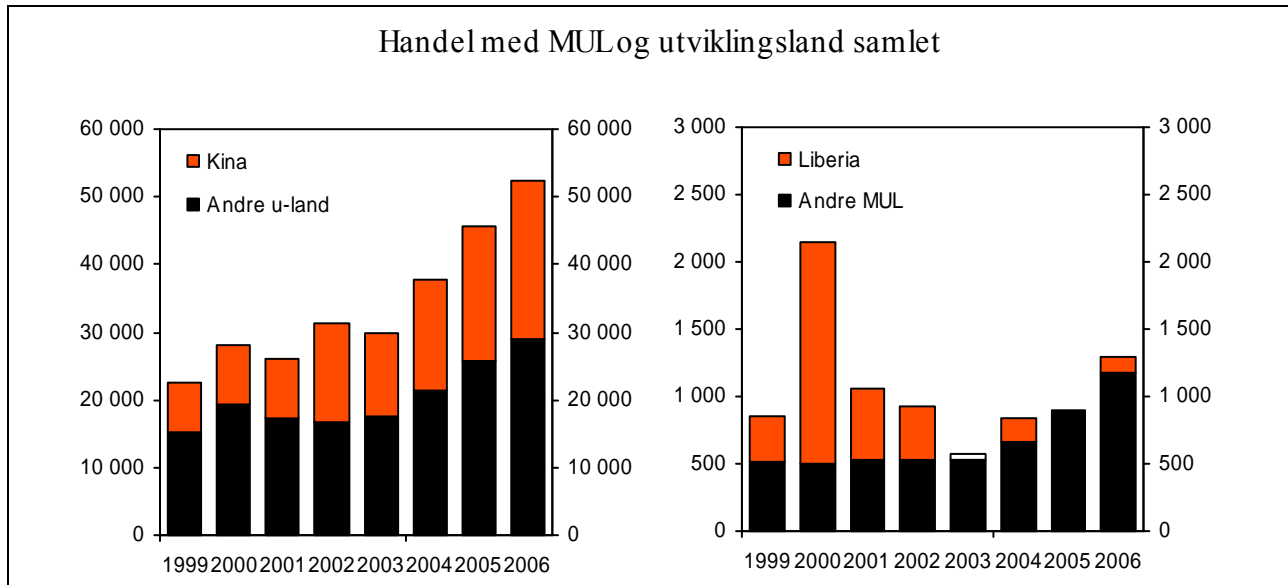
Handel

Bærekraftsindikator 2 er størrelsen på handelen med MUL og utviklingsland samlet, jf. figur 7.4.

Mange utviklingsland har opplevd en sterk eksportvekst i senere år, noe som kan ses i sammenheng med bl.a. forbedret markedsadgang. Omkring 75 pst. av utviklingslandenes eksport til industrilandene er tollfri, for MUL er tallet nær 80 pst. Også Norges import fra utviklingsland har steget betydelig og utgjorde rundt 52,5 mrd. kroner i 2006, hvilket er nærmere 13 pst. av samlet import. Kina sto alene for nærmere 45 pst. av dette. I 2006 utgjorde importen fra MUL ca. 1 290 mill. kroner i alt, tilsvarende 0,3 pst. av all import til Norge. Import av klær og tekstiler fra Bangladesh utgjør rundt 35 pst. av dette. Importen fra MUL i Afrika, i alt 34 land, utgjorde kun 748 mill. kroner. For alle de afrikanske landene samlet, inkludert mellominntektslandene i det nordlige og sørlige Afrika, er andelen av norsk import ca. 1 pst.

Behovet for et sterkt og forpliktende multilateralt handelspolitisk samarbeid med klare kjøreregler blir stadig viktigere for å kunne møte globaliseringens utfordringer. Dette er særlig viktig for små aktører. WTO spiller her en helt sentral rolle. Forpliktende samarbeid med forutsigbarhet og sanksjonsmuligheter vanskeliggjør korrupsjon og vilkårlighet, samt at det gir vekstvilkår for godt styresett. Dette er grunnleggende for å skape grobunn for bærekraftig utvikling. Norge er derfor opptatt av å styrke det multilaterale handelsregimet og vil arbeide for et vellykket forhandlingsresultat i Doha-runden.

Regjeringen arbeider for å fremme et internasjonalt handelsregime hvor hensyn til miljø, faglige



Figur 7.4 Handel med MUL og utviklingsland samlet¹. Import i mill. kroner

¹ Land som OECD definerer som kvalifisert for å motta utviklingshjelp.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

og sosiale rettigheter, matsikkerhet og utvikling i fattige land tillegges avgjørende vekt. I WTO-forhandlingene vil Regjeringen bl.a. arbeide for at all eksportstøtte avvikles. Norge vil bidra til at de fattige landene kan få hevdet sine interesser i WTO-forhandlingene og vil i bistandspolitikken legge opp til at landene i sør kan ta del i utviklingen av internasjonal handel.

Regjeringen vil arbeide for en differensiert handelspolitikk som kan styrke mulighetene for økt norsk import fra de fattigste landene. Den norske ordningen med tollpreferanser for utviklingsland (GSP) er blitt gjennomgått. Rapport med forslag til forbedringer fra en interdepartemental arbeidsgruppe forelå i april 2007. Ordningen med toll- og kvotefri adgang for alle varer fra de 50 minst utviklede land ble etablert i sin nåværende form i 2002. Ett av forslagene fra arbeidsgruppen er å utvide ordningene med toll- og kvotefri markedsadgang til også å gjelde de 14 minste lavinntektslandene som ikke er MUL. På bakgrunn av rapporten og høringsuttalelsene gir Regjeringen tilslutning til alle anbefalinger i arbeidsgruppens rapport. Norge vil med dette være det første landet som gir toll- og kvotefri markedsadgang til flere land enn MUL på grunnlag av generelle, objektive kriterier som nasjonalinntekt pr. innbygger. Blant de andre anbefalingene var økte tollreduksjoner på landbruksvarer innenfor kvotene for øvrige utviklingsland som ikke er inkludert i «nulltoll-ordningen».

Regjeringen vil målrette bistand for å sette MUL i stand til å utnytte sine handelspreferanser,

noe som vil bli fulgt opp i forbindelse med gjennomføringen av forbedringer i GSP.

Regjeringen har videreført utviklingsinnsatsen på handelsområdet både gjennom multilaterale og bilaterale kanaler. Det er gitt støtte til produksjon av enkelte landbruksvarer i noen afrikanske MUL med sikte på eksport til Norge. Tiltak rettet mot norske importører, bl.a. for å gjøre varer fra utviklingsland mer tilgjengelige i norske dagligvarebutikker, er også videreført.

Gjennom EFTA har Norge forhandlet med SACU (Southern African Customs Union, som består av Sør-Afrika, Botswana, Lesotho, Namibia og Swaziland) om en handelsavtale. Avtalen er undertegnet av samtlige land, og ventes å tre i kraft i 2007. Blant SACU-landene tilhører Lesotho MUL-gruppen, mens de øvrige fire er mellominntektsland. Det er like fullt en prioritert oppgave å utvikle handelen og samarbeidet med SACU-landene. Norge og EFTA har inngått handelsavtaler, eller tar sikte på å inngå slike, med en rekke andre utviklingsland. I flere av disse avtalene inngår handelsrelatert bistand og kompetansebygging.

7.6.2 Klima, ozonlaget og langtransporterte luftforurensinger

Regjeringens hovedmål:

Økningen i global gjennomsnittstemperatur skal begrenses til 2 °C sammenliknet med førindustrielt nivå. Norge skal overholde forpliktelsene under Montrealprotokollen og gjennomføre forpliktet-

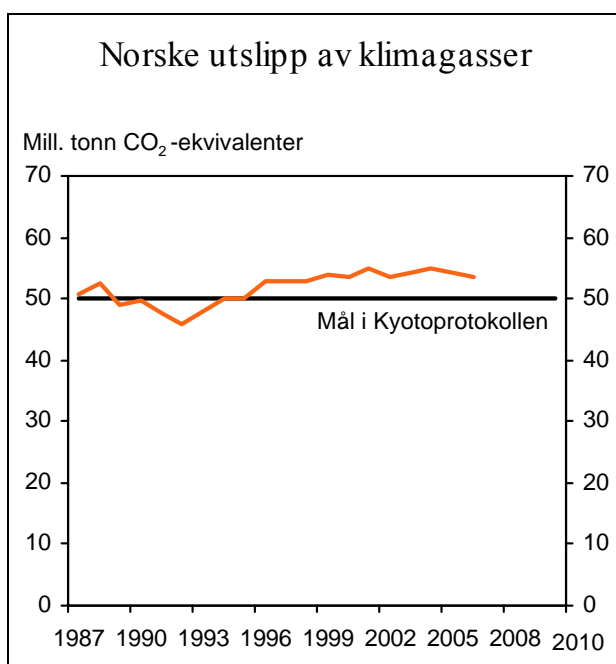
sene under Gøteborgprotokollen på en styrings- og kostnadseffektiv måte.

Delmål og viktige handlinger:

- Norge skal være karbonnøytralt i 2050.
- Norge skal forplikte seg til å kutte de globale utslippene av klimagasser tilsvarende 30 prosent av Norges utslipp i 1990 innen 2020.
- Norge skal skjerpe sin Kyoto-forpliktelse med ti prosentpoeng, til ni prosent under 1990-nivå.
- Norge skal arbeide for at en mer omfattende og ambisøs klimaavtale skal etterfølge Kyoto-protokollen. Det er viktig at flest mulig land deltar, at internasjonal luftfart og skipsfart omfattes av avtalen, og at den får et tillegg om klimautfordringene i Arktis.
- Norge skal bidra til utvikling av teknologi som kan være med på å redusere kostnader ved tiltak mot klimagassutslipp. Fangst og lagring av CO₂ er viktig i denne sammenheng.

Nærmere om Regjeringens politikk

Bærekraftsindikator 3 er Norske utslipp av klimagasser relatert til Kyotomålet, jf. figur 7.5. Foreløpige tall viser at utslippene av klimagasser i Norge ble redusert med 0,8 pst. fra 2005 til 2006, til 53,7 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Likevel har Norges utslipp av klimagasser økt med rundt 8 pst. siden



Figur 7.5 Norske utslipp av klimagasser relatert til Kyotomålet

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Statens forurensningstilsyn.

1990. Dette må først og fremst ses i sammenheng med økte utslipp fra petroleumsvirksomheten og transport.

Industrilandene har et særlig ansvar for å bidra til utslippsreduksjonene, både fordi det er industrilandene som hittil har bidratt med de største utslippene og fordi industrilandene har bedre økonomiske forutsetninger. På denne bakgrunn bør Norge påta seg et særlig ansvar for å bidra til globale utslippsreduksjoner.

Regjeringen har en tredelt strategi for å nå målene i politikken. En bedre internasjonal klimaavtale er det første og viktigste elementet i klimapolitikken. Det andre elementet er at Norge må bidra til utslippsreduksjoner i utviklingsland og raskt voksende økonomier som Kina, India med flere. Det tredje elementet er at innsatsen for reduksjon av utslipp i Norge intensiveres.

Det er i dag ikke mulig å ha sikker kunnskap om den utslippsreducerende effekten av eksisterende og nye tiltak de neste ti til femten årene. Det er heller ikke mulig nå å ha kunnskap om alle utslippsreducerende tiltak som vil bli gjennomført i Norge fram mot 2020. Dette vil blant annet avhenge av den teknologiske utviklingen og utviklingen i karbonprisen. Utviklingen på norsk sokkel vil også ha stor betydning for utslippsnivået i Norge i 2020. I 1990 var utslippene fra norsk territorium om lag 50 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. I Nasjonalbudsjettet for 2007 ble utslippene av klimagasser i 2020 på usikkert grunnlag anslått til om lag 59 millioner tonn CO₂-ekvivalenter, under forutsetning av at dagens virkemiddelbruk videreføres. Basert på Statens forurensningstilsyns tiltaksanalyse, de sektorvise klimahandlingsplanene samt eksisterende virkemidler mener Regjeringen at det er realistisk å ha et mål om å redusere utslippene i Norge med 13–16 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i forhold til referansebanen slik den er presentert i Nasjonalbudsjettet for 2007, når skog er inkludert. Dette innebærer i tilfelle at om lag halvparten og opp mot to tredjedeler av Norges totale utslippsreduksjon i 2020 tas nasjonalt. Det legges til grunn at en ny internasjonal klimaavtale nødvendigvis gjør en revisjon av nasjonale mål og virkemidler. Dersom utviklingen går i retning av at målene ikke realiseres, vil Regjeringen vurdere ytterligere tiltak.

Norge skal ta ansvar for å redusere utslippene av klimagasser tilsvarende 100 pst. av egne utslipp innen 2050. Dette vil gjøre Norge karbonnøytralt. Om andre industriland fulgte Norges eksempel, ville det være et viktig bidrag for å hindre alvorlige klimaendringer.

Generelle virkemidler er sentrale i den nasjonale klimapolitikken. Sektorovergrepene økonomiske virkemidler legger grunnlag for desentraliserte, kostnadseffektive og informerte tiltak der forurenser betaler. Enkelte utslippskilder kan verken pålegges kvoteplikt eller CO₂-avgift. Her må myndighetene bruke andre virkemidler for å redusere klimagassutslippene. På områder som er underlagt generelle virkemidler er Regjeringens utgangspunkt at man som hovedregel skal unngå ytterligere regulering. Samtidig vil regjeringen videreføre muligheten til å benytte andre virkemidler i tillegg til kvoter og avgifter også i disse sektorene.

Internasjonale avtaler

Tre firedeler av veksten i CO₂-utslippene framover vil komme i utviklingsland og overgangsekonomiene. Disse landene anslås å passere de samlede klimagassutslippene fra dagens industriland innen 2030. Det er derfor avgjørende at det gjennomføres omfattende utslippsbegrensende tiltak der.

Klimautfordringen krever en global løsning. Regjeringen vil derfor arbeide for en ambisiøs internasjonal klimaavtale som omfatter flest mulig land. Stor internasjonal innsats for å redusere utslippene av klimagasser vil bidra til økt pris på utslipp over tid. Forventninger om en stigende karbonpris vil påvirke investeringsbeslutninger i næringslivet allerede i dag. Det er derfor viktig at det skapes troverdighet rundt et bredt internasjonalt arbeid for å redusere klimagassutslippene. Også politiske beslutninger må ta utgangspunkt i at prisen på karbon vil stige.

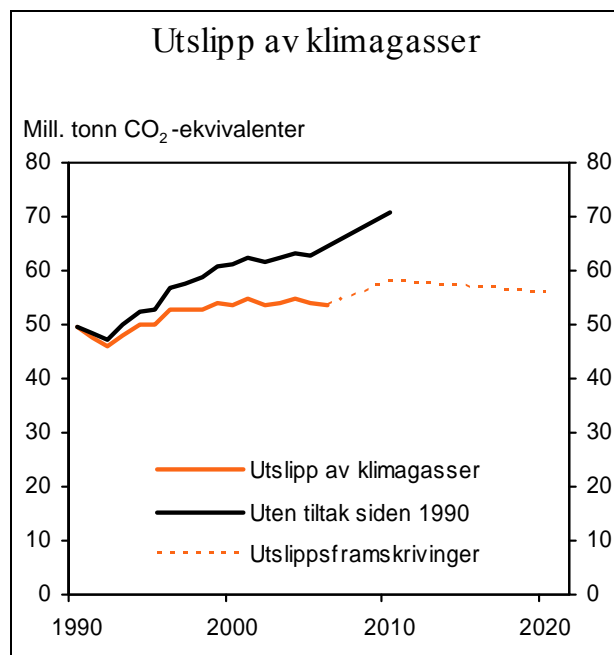
I vurderingen av utslippsreduksjoner som skal finansieres utenfor Norges grenser, vil Regjeringen legge stor vekt på tiltak og prosjekter som skal sikre at klimapolitikken får størst mulig positiv virkning på økonomisk utvikling og fattigdomsbekjempelse i utviklingsland. I tillegg til en større klimaeffekt pr. krone, kan klimatiltak i utviklingsland gi betydelig utviklingseffekt gjennom at kapitaloverføringen bidrar til bærekraftig utvikling i vertslandet. Den norske hovedposisjonen i de internasjonale klimaforhandlingene tar utgangspunkt i Regjeringens fastsatte mål om å unngå at den globale temperaturøkningen overskrider 2 grader.

For 2007 er Norges hovedmål at det på Bali etableres en forhandlingsprosess under Klimakonvensjonen om et nytt regime hvor alle land deltar. Forhandlingene bør gis en ramme på to år, og avsluttes under Partsmøtet i København i 2009.

Det nye regimet bør inkludere regulering av utslipp fra internasjonal luft- og skipsfart, utslipp fra avskoging i utviklingsland, samt samarbeid om tilpasning til klimaendringer og teknologi. Regimet bør bygge på prinsippene fra Kyotoprotokollen, og en vesentlig del av kostnadene knyttet til gjennomføringen bør bæres av industrilandene. Finansieringsspørsmål vil således også bli et sentralt element i forhandlingene. Et regime som kan sikre oppfyllelse av 2-gradersmålet, forutsetter at alle store utslippsland påtar seg utslippsforpliktelser. Norge vil arbeide for et globalt klimaregime med et marked som har som siktemål at det etablerer en felles pris på utslipp av klimagasser. Det må utredes prinsipper for rimelig fordeling av de økonomiske byrdene ved en ambisiøs internasjonal klimaavtale.

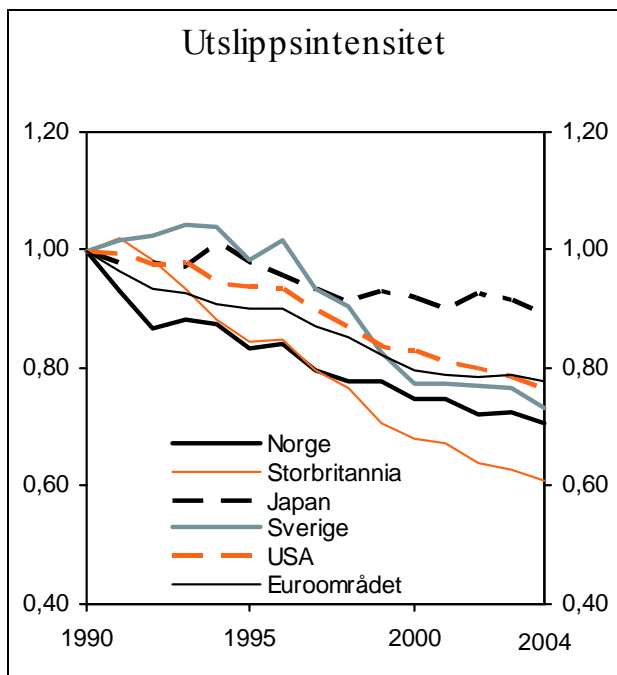
Nasjonale klimatiltak

Regjeringen har i St.meld. nr. 34 (2006–2007) Norsk klimapolitikk lagt fram sektorvise handlingsplaner for petroleum og energi, transport, industri, primærnæringer og avfall, samt kommunalt klimaarbeid og driften av statlig sektor. Hovedformålet med de sektorvise klimahandlingsplanene er å identifisere de virkemidler som gir kostnadseffektive utslippsreduksjoner for den enkelte sektor, som med dagens virkemiddelbruk



Figur 7.6 Utvikling i norske utslipp av klimagasser. Millioner tonn CO₂-ekvivalenter.

Kilde: Statens forurensningstilsyn, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 7.7 Utslipp av klimagasser pr. enhet BNP i utvalgte land. Indeks 1990 = 1

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

ikke blir gjennomført. I tillegg er det fastsatt mål for hvilke utslippsreduksjoner som skal oppnås i sektoren innen 2020. Målene knyttet til sektorene er basert på anslag og vil måtte revurderes dersom endringer i framtidige prognoser, kostnader, teknologiutvikling eller andre vesentlige endrede forutsetninger tilsier det.

Innen hver sektor presenteres en oversikt over det som på det nåværende tidspunkt ansees for å være det tekniske potensialet for utslippsreduksjoner, samt tiltak som regjeringen vil igangsette arbeidet med.

På oppdrag fra Miljøverndepartementet har Statens forurensningstilsyn utredet en rekke enkelttiltak som kan bidra til å redusere utslippene av klimagasser fram mot 2020. En viktig premisse for analysen er at det i hovedsak er tekniske tiltak som er vurdert. Tiltak som medfører større samfunnsmessige endringer, endret produksjonsnivå eller atferdsendringer, er i liten grad inkludert. Regjeringen vil spesielt vurdere tiltak som er kostnadseffektive i lys av en forventet stigende karbonpris over investeringsenes levetid, og som ikke nødvendigvis utløses av dagens virkemiddelbruk. I denne sammenheng vil tiltak som bidrar til teknologiutvikling bli særlig vurdert.

Regjeringen vil legge opp til kontrollstasjoner og videreutvikling av nasjonal virkemiddelbruk hvert femte år. Som et ledd i vurderingene som

skal gjøres ved disse gjennomgangene, vil Regjeringen innhente uavhengige faglige vurderinger av norsk klimapolitikk fra institusjoner og/eller personer med bred erfaring og kunnskap i utforming og gjennomføring av klimapolitikk. Regjeringen har derfor også foreslått at det midtveis i den første Kyoto-perioden (2010) legges fram for Stortinget en vurdering av klimapolitikken og behov for endrede virkemidler.

Norge har allerede gjennomført betydelige tiltak innenlands. Norge fikk tidlig på 1990-tallet på plass virkemiddelbruk som i internasjonal sammenheng må betraktes som relativt sterk. CO₂-avgiften, tiltak overfor avfallssektoren og produktionsforbedringer i aluminiumssektoren er anslått å bidra til at utslippene av klimagasser vil være anslagsvis 8½ -11 mill. tonn lavere i 2010 enn det som ellers ville vært tilfelle, jf. figur 7.6.

Effekten av eksisterende og nye tiltak vil bidra til nedgang i utslippene over tid, relativt til en bane uten nye tiltak. At vår virkemiddelbruk har vært effektiv sammenliknet med andre land – illustreres av at utslippsintensiteten etter 1990 har falt mer i Norge enn i andre industrialiserte land, jf. figur 7.7.

Regjeringen har fremmet viktige klimatiltak i de siste budsjettokumentene. I budsjettet for 2007 ble slagvolum erstattet med CO₂-utslipp som beregningsgrunnlag for engangsavgiften for biler, som ledd i en pågående omlegging av bilavgiftene i miljøvennlig retning. Fritak fra CO₂-avgift for andel bioetanol i bensin ble gitt. Ambisjonsnivået for fornybar energi og energieffektivisering ble økt til 30 TWh over perioden 2001–2016, se omtale av satsingen på Enova i avsnitt 7.6.4. I tillegg kom satsingen på investering i jernbane.

Revidert budsjett for 2007 fulgte opp med retningslinjer for kjøp av klimakvoter. Dessuten besluttet Regjeringen å kjøpe kvoter for å dekke statsansattes internasjonale tjenestereiser med fly. Dette kan være med på å sette fokus på behovet for utvide en framtidig klimaavtale til også å omfatte internasjonal luftfart og sjøfart. En støtteordning for E-85 biler ble foreslått, gjennom et fradrag i engangsavgiften på 10 000 kroner pr. E-85 bil. Regjeringen la også fram en strategi for økt bruk av biodrivstoff i Norge. Det settes et omsetningskrav til andel omsatt som forutsettes økt til biodrivstoff tilsvarende 2 volumprosent i 2008, som forutsettes økt til 5 volumprosent i 2009. Regjeringen vil arbeide for et mål om å nå 7 volumprosent i 2010.

Som omtalt i avsnitt 7.4.3 mener Stern-rapporten at skjerpete krav fra myndighetene til energieffektivitet i bygninger er et sentralt klimatiltak, fordi folk ikke er nok oppmerksomme på energiutgiftene og klimagassutslippene som følger med når

de velger bolig. Regjeringen har i tråd med dette lagt fram nye byggeforskrifter som gir en betydelig skjerping av effektivitetskravene. Regjeringen vil følge opp dette videre ved å få på plass en merkeordning for energi i bygninger. Målet med merkeordningen er å skape økt oppmerksomhet om energibehov og energibruk ved kjøp/salg og leie av boliger og næringsbygg.

I budsjettet for 2008 foreslår Regjeringen å øke grunnavgiften på fyringsolje til samme nivå som elavgiften, samt en økning i CO₂-avgiften på mineralolje til bruk i innenriks luftfart med 10 øre pr. liter. Autodieselavgiften foreslås økt med 20 øre pr. liter utover prisjustering for å motvirke avgiftstilpasninger som er miljømessig uheldige og som undergraver statens inntekter. Avsnitt 3.7 omtaler disse forslagene nærmere.

Regjeringen har lagt fram forslag til kvotesystem for perioden 2008–2012. Sammenliknet med kvotesystemet for perioden 2005–2007 utvides kvoteplikten til nye sektorer, slik at systemet vil omfatte mer enn 40 pst. av Norges samlede utslipp av klimagasser.

FNs sjøfartsorganisasjon IMO arbeider med å etablere et regime for reduksjon av utslipp av klimagasser fra internasjonal skipsfart. Norge er pådriver i dette arbeidet. IMO vedtok i 2005 en CO₂-indeks for skip som en frivillig prøveordning fram til 2008.

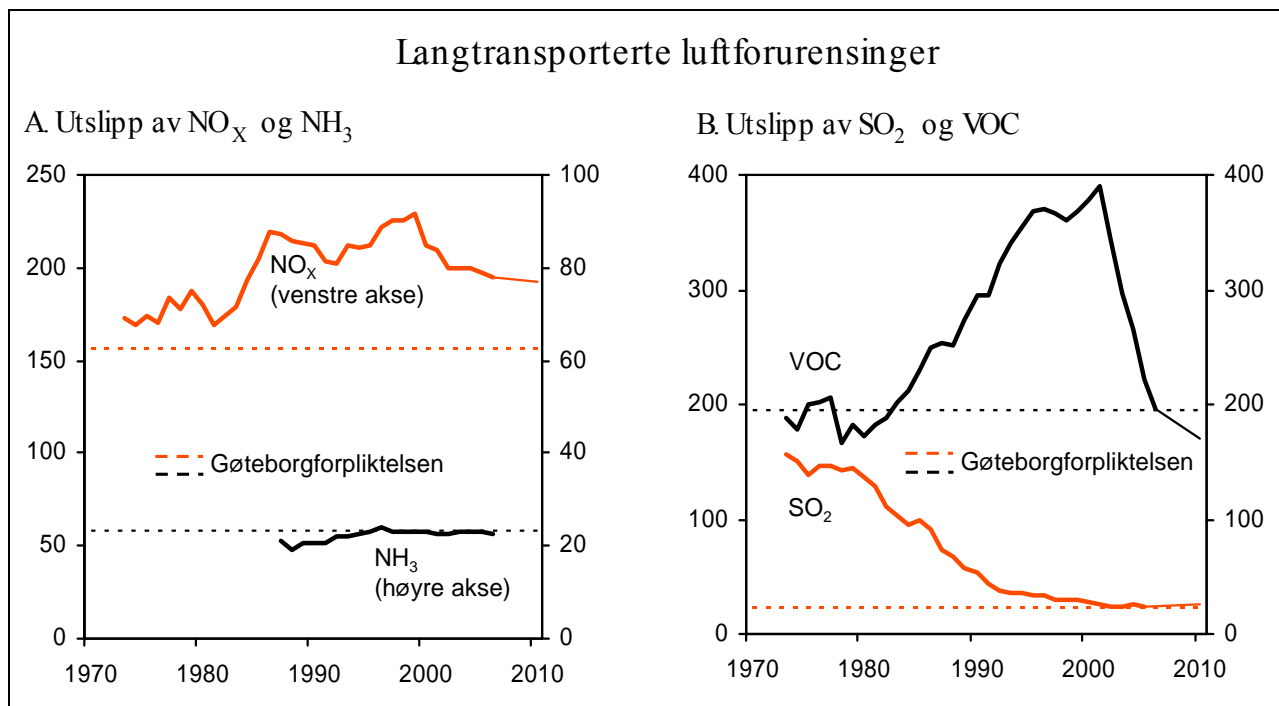
Regjeringens klimatiltak i årets budsjett er nærmere omtalt i avsnitt 3.7.

Ozon og langtransporterte luftforurensinger

Bærekraftsindikator 4 er Utslipp av langtransporterte luftforurensinger og utslippsforpliktelser under Gøteborgprotokollen, jf. figur 7.8.

Norge har forpliktet seg til å redusere de årlige utslippene av NO_x til maksimalt 156 000 tonn. Foreløpige tall viser at Norges utslipp av NO_x i 2006 var på 194 500 tonn, som er 8,5 pst. lavere enn i 1990. Utslippene må imidlertid ned med ytterligere 20 pst. fram mot 2010 for at Norge skal overholde utslippsforpliktelsen i Gøteborgprotokollen. Dette er en av de store miljøutfordringene Norge står overfor de nærmeste årene.

Utslippene av forsurende gasser i Europa er betydelig redusert. Siden 1980 har andelen av Norges areal der tålegrensen for forsurende gasser er overskredet gått ned fra 30 pst. til 13 pst. Dersom alle land oppfyller forpliktelsene under Gøteborgprotokollen innen 2010, vil overskridelsene etter hvert avta til 7 pst. Gøteborgprotokollen setter tak for utslipp av fire langtransporterte gasser i 2010, avsnitt 3.7 omtaler nærmere utviklingen i norske utslipp. Tilførselen av svovel og nitrogen til Norge har falt med henholdsvis 65 pst. og 40 pst. mellom 1980 og 2003.



Figur 7.8 Utslipp av langtransporterte luftforurensinger og utslippsforpliktelser under Gøteborgprotokollen. Tusen tonn

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Statens forurensningstilsyn.

FNs rapport om tusenårsmålene i 2006 slår fast at beskyttelsen av ozonlaget er en global suksesshistorie. Montreal-protokollen fra 1987 virket som en katalysator for global handling for å redusere bruken av stoffer som bryter ned ozonlaget. Ozonlaget beskytter jorda mot ultrafiolett stråling. Siden avtalen ble inngått har industrilandene nesten eliminert bruken av ozonnedbrytende stoffer, de siste årene har det også vært sterkt fall i bruken av slike stoffer i utviklingslandene. Uten denne utviklingen ville nedbrytingen av ozonlaget vært tido- blet i 2050 sammenliknet med nå. En slik utvikling ville gitt millioner av tilfeller av ulike typer kreft og øyeskader.

Norge har, på bakgrunn av våre egne forsurs- ingsproblemer, stått i første rekke i arbeidet med å utvikle forpliktende internasjonale avtaler om reduksjon av langtransportert luftforurensning.

Det er innført en avgift på utslipp av nitrogen- oksider (NO_x) fra 1. januar 2007 kombinert med kompensasjoner til enkelte berørte næringer. Avgiften skal gi reduserte utslipp fra blant annet skip, fiskefartøy og petroleumsvirksomheten, både gjennom rensiltak og ved overgang til gass- drift. Regjeringen styrker NO_xRED-ordningen for å redusere utslipp av NO_x fra skip og vil opprette et eget NO_xRED-program for fiskebåter. Det arbei-

des med miljøavtaler. Foretak som tilslutter seg avtaler med staten om konkrete, tidfestede utslippsreduksjoner med minst samme miljøeffekt som avgiften over tid, gis avgiftsfritak.

SFT arbeider med å sette utslippskrav til indus- trien i tråd med EU-direktivet om integrert foru- rensningskontroll (IPPC-direktivet). For utslipp som omfattes av avgiften, vil imidlertid avgiftsni- vået være styrende for hvilke utslippsreducerende tiltak som utløses.

Norge har tatt initiativ i IMO for å revidere annekts VI til den internasjonale konvensjonen om utslipp til luft fra internasjonal skipsfart (MAR- POL). Revisjon av regelverket vil gi muligheter for ytterligere reduksjon av utslipp til luft fra interna- sjonal skipsfart (NO_x, SO_x, PM og VOC).

7.6.3 Biologisk mangfold og kulturminner

Regjeringens hovedmål:

Naturen skal forvaltes slik at arter som finnes naturlig, sikres i levedyktige bestander. Variasjo- nen av naturtyper og landskap skal opprettholdes og sikre det biologiske mangfoldet fortsatte utvi- klingsmuligheter. Kulturarven skal sikres et effek- tivt vern.

Boks 7.4 Tap av biologisk mangfold

Koblingen mellom sentrale miljøspørsmål som forvaltning av naturressurser, klimaend- ringer, bruk av naturressurser og produks- jons- og forbruksmønster blir stadig sterkere og vil føre til at forvaltning av biologisk mang- fold i større og større grad vil gjøres med fokus på økosystemtjenester og bærekraftig utvikling. Det europeiske miljøbyrået, EEA, har vedtatt at det skal gjennomføres en evalu- ring av naturens verdier og tjenester i Europa (Millennium Ecosystem Assessment) innen 2012. Videre har G8+5 landene besluttet å igangsette utviklingen av en «Stern-rapport» for biodiversitet som kan angi de økonomiske verdier knyttet til biodiversitet, ikke minst kostnadene knyttet til tap av mangfold. Norge vil aktivt støtte disse initiativene.

Det globale tapet av biologisk mangfold er omfattende, noe som blant annet skyldes tap av leveområder, avskoging, overbeskatning av arter, forsuring, miljøgifter, arealbruksendrin- ger og introduksjon av fremmede arter. Større

variasjoner i været pga. klimaendringer bidrar til å forsterke problemet og kan føre til at både natur og mennesker utsettes for større skader i framtiden. Samlet endrer disse påvirknin- gene økosystemenes evne til å levere mat, til vannrensing, flomdemping og pollinering av planter og trær.

Dette stiller forvaltningen av naturressur- sene overfor store utfordringer. Også i Norge er flere arter dødd ut. Rødlisten er en oversikt over utdødde arter, truede arter og arter som i nær fremtid kan bli truet. Vurderingene som er gjort av Artsdatabanken, viser at 3886 arter i Norge, på Svalbard og i norske havområder tilfredsstill kriteriene for en plass på Rødli- sten for 2006. 285 av disse artene er vurdert som kritisk truet. Artene på Rødlisten utgjør om lag hver femte av i alt 18 500 undersøkte arter i Norge. Av disse er 84 utdødd fra norsk natur etter år 1800, deriblant 2 pattedyr, 4 fugler, 17 karplanter og 41 biller.

Delmål og viktige handlinger:

- Regjeringen har som mål å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010.
- Regjeringen vil intensivere innsatsen mot fremmede arter.
- Regjeringen vil styrke forvaltning og skjøtsel av vernede områder og tiltak for truede arter.
- Regjeringen vil fortsette arbeidet med å få oversikt over tilstanden i fredete bygninger, for å kunne verne kulturarven mer effektivt.

Nærmere om Regjeringens politikk**Biologisk mangfold**

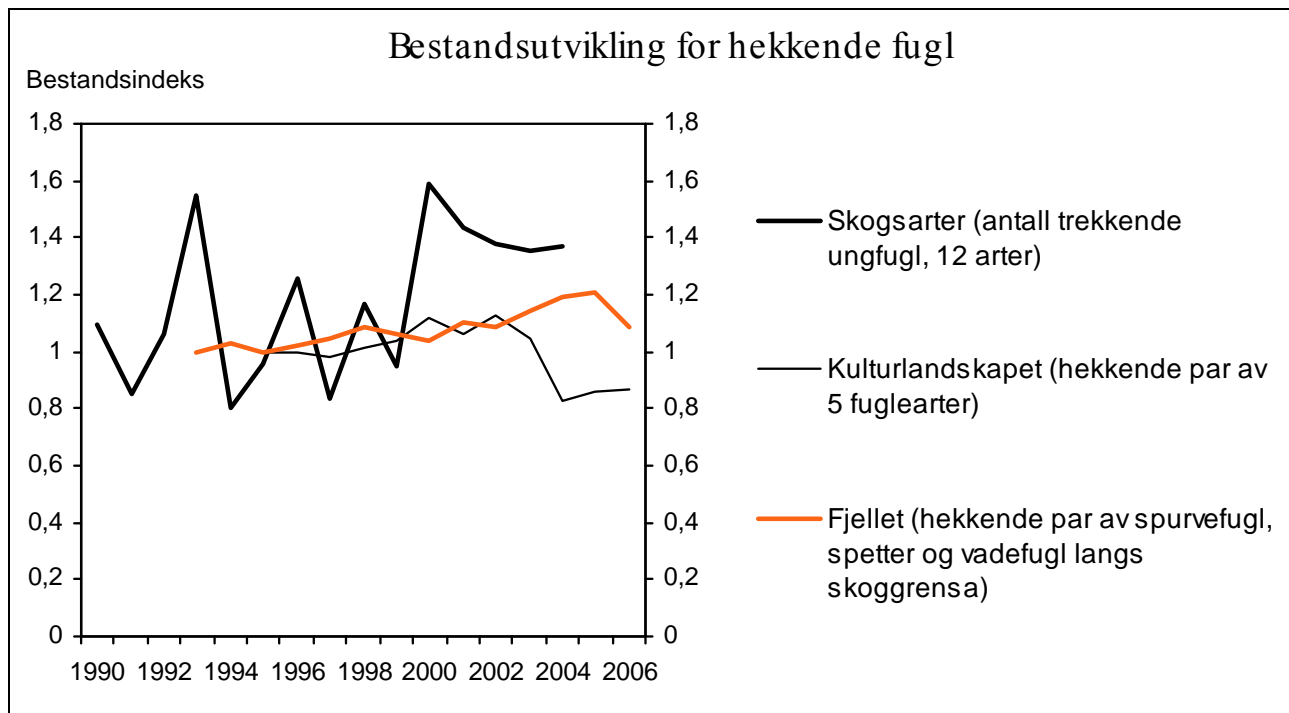
Å ta vare på naturen og sikre det biologiske mangfoldet er en av de viktigste miljøutfordringene vi står overfor, jf. boks 7.4. For å nå Regjeringens mål for bevaring av det biologiske mangfoldet, er det behov for styrket innsats i tiden som kommer. Dette er i tråd med anbefalingene fra den svenske evalueringsrapporten om Norges arbeid for bærekraftig utvikling. Flere viktige virkemidler og tiltak i det videre arbeidet er:

- Å sørge for at den nye loven om naturmangfold gir et helhetlig juridisk virkemiddel i arbeidet for en forsvarlig forvaltning av det biologiske mangfoldet.

- Forsterket innsats for kartlegging, overvåking og statusrapportering for arter og naturtyper.
- Indikatorer for naturtilstand (Naturindeks), som vil gi oss et nyttig verktøy for å måle endringer i Norges naturmangfold.
- Å sørge for at norske data kan inngå i felles evalueringer av europeiske naturverdier, slik at vi kan sammenligne vår innsats med øvrige europeiske land.
- Styrket vernearbeid.
- Tiltak for truede arter og økt fokus på leveområder.
- Å styrke arbeidet med det genetiske mangfoldet innen landbruket.
- At biologisk mangfold skal ivaretas som grunnlag for vedvarende høsting.
- Å videreføre streng praksis for utsetting av genmodifiserte organismer i norsk natur.

For å nå målet om å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010, er det satt i verk en rekke tiltak, og Regjeringen arbeider med en ny lov om naturmangfold.

Bærekraftsindikator 5 er bestandsutviklingen for hekkende fugl i økosystemer på land, jf. figur 7.9. Utviklingen i fuglebestander er vurdert å gi en god indikasjon på økosystemets tilstand, da fuglene representerer forskjellige nivåer i nærings-



Figur 7.9 Bestandsutvikling for hekkende fugl¹

¹ Indeksen er basert på foreløpige og ufullstendige data.

Kilde: Direktoratet for naturforvaltning.

kjeden. I fjellområdene er det vekst i hekkebestanden. I skog er det store variasjoner mellom år, og ingen entydig trend. For alle tre serier er datagrunnlaget mangelfullt og ikke representativt for landet som helhet. Et overvåkingssystem som skal sikre representative data fra hele landet er under oppbygging.

Resultater fra Det nasjonale overvåkingsprogrammet for sjøfugl viser at flere sjøfuglarter langs Norskekysten har hatt en urovekkende tilbakegang. For å styrke kunnskapen om sjøfugl, startet Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet sjøfuglprogrammet SEAPOP våren 2005.

Det er etablert et nasjonalt program for kartlegging og overvåking av biologisk mangfold. De viktigste data om biologisk mangfold vil gjøres tilgjengelige over internett. Data fra overvåking av naturtyper og viktig areal for truede arter vil gi en indikasjon på om Norge klarer å stanse tapet av det biologiske mangfoldet. Videreutvikling av kartlegging og overvåking vil kunne gi grunnlag for et bedre sett av indikatorer, eller en «indeks» for utviklingen i naturtilstand og biologisk mangfold i Norge.

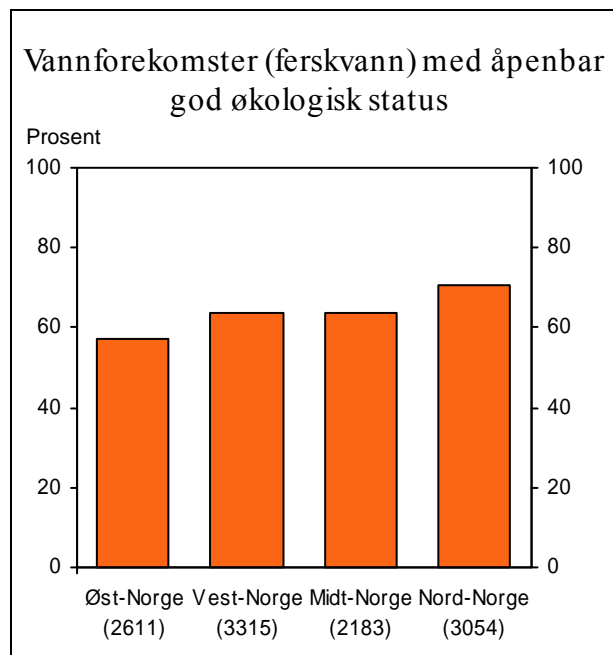
Landbruks- og matdepartementet opprettet i 2006 et nasjonalt genressurssenter på Ås. Senteret skal ha fokus på bevaring og bruk av de genetiske ressursene til dyr, kulturplanter og skogtrær. Det globale sikkerhetslageret for frø, «The Svalbard Global Seed Vault», vil åpne våren 2008.

Det vil i perioden 2005–2010 bli utarbeidet handlingsplaner for utvalgte naturtyper, artsgrupper og arter, i tråd med St.meld. nr. 21 (2004–2005) og oppdatert målsetting i St.meld. nr. 26 (2006–2007).

Norge er det eneste landet i Europa som har intakte høyfjellsøkosystemer med bestander av villrein. Villreinen skal ha en sentral plass i norsk fjellfauna også i framtiden. Arten er under sterkt press og dens leveområder må derfor sikres.

Bærekraftsindikatorene nr. 6 og 7 er Vannsystemer, hhv. ferskvann og kystvann, med god eller svært god økologisk status, jf. figur 7.10 og figur 7.11. Det pågår for tiden en omfattende kartlegging av miljøtilstanden i norske vannforekomster. Dette arbeidet vil danne grunnlag for å kunne rapportere på de to indikatorene.

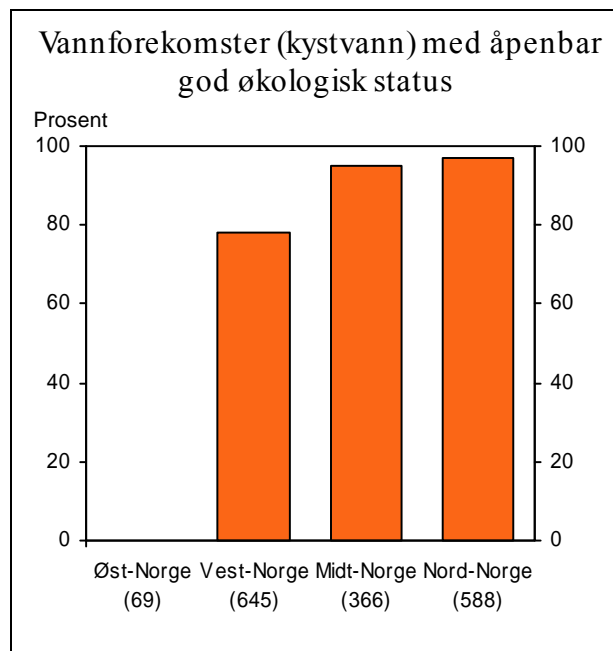
Det biologiske mangfoldet bestemmer hvilken tilstandsstatus vannforekomsten får. Statistisk sentralbyrå viser til at tilstanden ser ut til å være dårlig i østlige regioner, særlig i kystvann. Mange av de undersøkte vannforekomstene med usikker økologisk status vil imidlertid trolig bli kategorisert med god status etter nærmere vurdering.



Figur 7.10 Andel vannforekomster¹ (ferskvann) med åpenbar god økologisk status, etter region. 2004

¹ Antall undersøkte lokaliteter er angitt i parentes.

Kilde: Direktoratet for naturforvaltning og Statens forurensningstilsyn.



Figur 7.11 Andel vannforekomster¹ (kystvann) med åpenbar god økologisk status, etter region. 2004

¹ Antall undersøkte lokaliteter er angitt i parentes.

Kilde: Direktoratet for naturforvaltning og Statens forurensningstilsyn.

I Soria Moria-erklæringen er det varslet at norsk vannforvaltning skal bli mer helhetlig og økosystembasert. Forskrift om rammer for vannforvaltningen, som trådte i kraft 1. januar 2007, blir et viktig verktøy for å oppnå dette. Forskriften skal gjennomføre EUs rammedirektiv for vann i norsk rett. Hovedmålet for arbeidet er å oppnå «god tilstand» i alle vannforekomster, både med hensyn til forurensning (kjemisk tilstand) og naturmangfold (økologisk tilstand).

Regjeringen har lagt fram St.prp. nr. 32 (2006–2007) om vern av villaksen og ferdigstilling av nasjonale laksevasdrag og laksefjorder.

Introduksjon av fremmede organismer regnes i dag som en av de alvorligste truslene mot det biologiske mangfoldet i marine økosystemer, sammen med overhøsting, habitatødeleggelse, menneskeskapte klimaendringer og andre forurensinger. Den største faren for introduksjon av fremmede organismer utgjøres av skip som kommer fra andre deler av verden med liknende klimatiske og økologiske forhold.

IMO vedtok i 2004 en ny konvensjon om håndtering og rensing av ballastvann og sedimenter fra skip (Ballastvannskonvensjonen). Konvensjonen fastslår at i en overgangsperiode skal ballastvann skiftes ut i åpent farvann. Krav til rensing av ballastvannet vil bli innført over en tidsperiode fra 2009 og 2016 avhengig av skipets størrelse og byggeår. Konvensjonen er ikke trådt i kraft. Internasjonale overenskomster om skifte eller behandling av ballastvann og generelt økende bevissthet om problemstillinger knyttet til ballastvann forventes likevel å redusere faren for skadevirkninger.

Også utenom de marine økosystemene er spredning av fremmede arter en av de største truslene mot det biologiske mangfoldet. En nasjonal strategi mot fremmede skadelige arter ble lagt fram i mai 2007.

Det pågår forhandlinger om et internasjonalt regime om rettferdig fordeling under FN-konvensjonen om biologisk mangfold. Norge har gått inn for at det utvikles en juridisk bindende protokoll som bl.a. skal sikre utviklingslandenes rettigheter som opphavsland ved kommersiell utnytting av genetisk materiale.

Vi mangler fortsatt grunnleggende kunnskap om langsiktige helse- og miljøeffekter ved bruk av genmodifiserte organismer. Dette tilsier en fortsatt restriktiv holdning på området. For å bidra til økt kunnskap, går Regjeringen inn for at senter for biosikkerhet (GenØk) blir et nasjonalt kompetansesenter for trygg bruk av genteknologi.

Det nye nasjonale regelverket for genmodifiserte produkter som trådte i kraft høsten 2005, er i tråd med EUs regelverk på området. Regjeringen er i forhandlinger med EU om innlemmelse av EUs regelverk for utsetting av genmodifiserte organismer (GMO) i miljøet og om genmodifisert mat og fôr under EØS-avtalen. Det er et mål å sikre at Norge kan forby enkeltprodukter selv om EU godkjenner dem, dersom norske myndigheter anser at det foreligger alvorlig helse- eller miljørisiko.

Cartagena-protokollen om GMO skal sikre at handel og bruk av levende GMO ikke skader biologisk mangfold eller helse. Partsmøter har styrket reglene for merking og identifisering av GMO ved transport over landegrensene. Norge og EU er pådrivere for ytterligere å styrke protokollen, særlig når det gjelder merking og identifikasjon av GMO og regler om ansvar og erstatning.

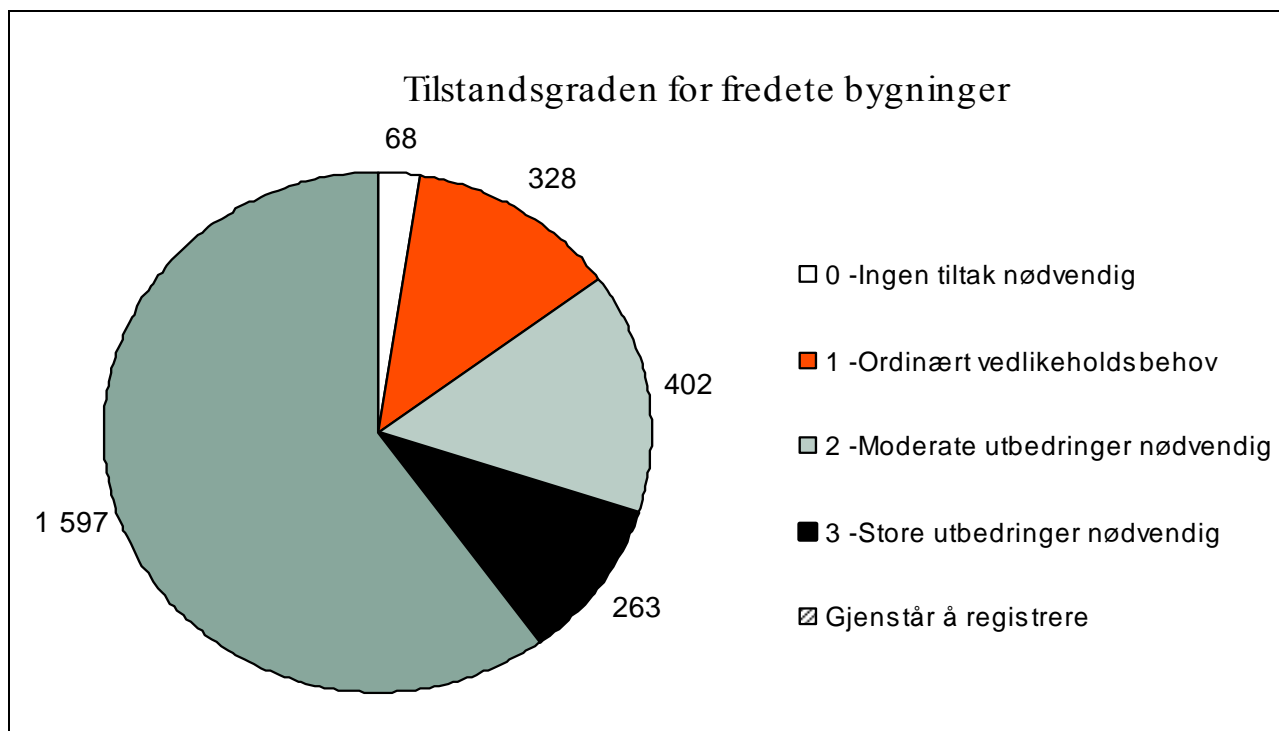
Landbrukets kulturlandskap er en viktig produsent av biologisk mangfold og må derfor opprettholdes og forvaltes målrettet. Den generelle samfunnsutviklingen med veibygging og byutvidelser har ført til oppsplitting og nedbygging av verdifulle kulturlandskap. De produktive landbruksarealene nær byer og tettsteder er også utsatt for utbyggingspress.

Det er planlagt vernevedtak for Trillemarka-Rollag østfjell i løpet av 2007. Arbeidet med frivillig skogvern videreføres i samarbeid med Skogeierforbundet, og det er planlagt vern av flere områder, bl.a. i kystgranskog.

St.meld. nr. 26 (2006–2007) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand slår fast ytterligere mål, virkemidler og tiltak for arbeidet med biologisk mangfold.

Kulturminner

Bærekraftsindikator 8 er tilstandsgraden for fredete bygninger, jf. figur 7.12. Gjenbruk i stedet for riving og nybygging vil bidra til et mangfoldig nærmiljø. Ett av de nasjonale resultatmålene i kulturminnepolitikken er at alle fredete og fredningsverdige kulturminner og kulturmiljøer skal være sikret og ha ordinært vedlikeholds nivå innen 2020. Den fredete bygningsmassen deles inn i fire kategorier etter tilstandsgrad med tilhørende tiltaksbehov. Det gjenstår å klassifisere mer enn halvparten av de fredete byggene. Av de vurderte bygningene, har over 60 pst. behov for istandsetting av moderat eller stort omfang for å nå et ordinært vedlikeholds nivå. Riksantikvaren tar sikte på å ferdigstille tilstandsregistreringene i alle fylker i løpet av 2008. I tillegg utvikler Riksantikvaren en metode for å



Figur 7.12 Tilstandsgraden for fredete bygninger i privat eie pr. mai 2007. Antall bygninger

Kilde: Riksantikvaren.

beregne totale utbedringskostnader for fredete bygninger.

Kulturminner og kulturmiljøer er utsatt for forfall, skader og ødeleggelser. Klimaendringene forsterker dette problemet. Det skal gjennomføres 10 bevaringsprogrammer for fredete og fredningsverdige kulturminner. Programmene vil omfatte en gjennomgang av kulturminnenes tilstand og av aktuelle tiltak for å sikre, sette i stand og vedlikeholde dem. De ti programmene omfatter:

- kulturminner i privat eie
- samiske kulturminner
- stavkirkene
- verdensarven
- tekniske og industrielle kulturminner
- brannsikring av historisk trebebyggelse
- fartøyer
- ruiner
- bergkunst
- utvalgte arkeologiske kulturminner i lokalsamfunnene og i regionene

Mangfoldet av kulturminner og kulturmiljøer skal tas i bruk som verdier i lokalsamfunn og regionene. Det legges til rette for godt samspill mellom ulike programmer og relevante statlige satsinger og tiltak som tar utgangspunkt i lokale og regionale interesser. Fondskapitalen for Norsk kulturminnefond er økt til 1 000 mill. kroner i 2007.

Vern og utvikling av tradisjonell material- og håndverkskunnskap har stor betydning i arbeidet med vedlikehold av kulturminner. På bakgrunn av dette har Regjeringen igangsatt en utredning av feltet tradisjonelt håndverk. Den skal gjennomgå strukturer, aktører og ressursbruk og gi grunnlag for å vurdere tiltak for å utvikle og ivareta tradisjonelt håndverk i Norge.

7.6.4 Naturressurser

Regjeringens hovedmål:

Norges betydelige naturressurser skal forvaltes på en bærekraftig måte, i tråd med føre-var-prinsippet. Regjeringen vil arbeide for at Norge skal være en miljøvennlig energinasjon og ledende innenfor utviklingen av miljøvennlig energi.

Delmål og viktige handlinger:

- Regjeringen vil føre en helhetlig energipolitikk basert på effektiv utnyttelse av energiressursene og stimulere til økt bruk av fornybar energi.
- Utvinningen av petroleumsressurser skal skje i et nasjonalformuesperspektiv og på en miljømessig forsvarlig måte.
- Norges marine ressurser skal forvaltes med sikte på høyest mulig langsiktig ressursuttak

innenfor bærekraftige rammer, samt et mest mulig stabilt uttak fra år til år.

- Regjeringen vil sikre verdifulle jordbruksareal og kulturlandskap og bidra til et miljøvennlig landbruk.

Nærmere om Regjeringens politikk

Produksjon og forbruk av energi

Bærekraftsindikator 9 er samlet energibruk pr. enhet brutto nasjonalprodukt, jf. figur 7.13. Indikatoren fanger opp utviklingen i effektiviteten i samfunnets bruk av energiresurser over tid, men påvirkes også av endringer i næringsstrukturen. Med et par unntak har Norge hatt en svakere vekst i innenlandsk energiforbruk enn i verdiskaping (BNP) de siste 30 årene, selv om energiforbruket har økt vesentlig. Fra 1976 til 2005 økte BNP med 147 pst. alt i alt og samlet energiforbruk med 68 pst. Veksten i bruk av fornybar energi var noe større enn veksten i bruk av ikke-fornybar energi.

Regjeringen vil sikre at Norge skal være en miljøvennlig energinasjon og ledende innenfor utviklingen av miljøvennlig energi. Satsing på fangst og deponering av CO₂, energieffektivisering, fornybar varme og fornybar elektrisitet er sentrale elementer i denne politikken. Av hensyn til miljøet er

det viktig å redusere energiintensiteten i økonomien og stimulere til økt bruk av fornybar energi.

Vannkraften bidrar ikke til utslipp av klimagasser, men ytterligere utbygging av norske vassdrag har konsekvenser for naturen og kan ha det for biologisk mangfold. Regjeringen vil sikre en bærekraftig forvaltning av vassdragsnaturen. For å bevare verdifull vassdragsnatur skal det legges til rette for bedre utnyttelse av eksisterende vannkraftstruktur og etablering av nye kraftverk som gir god ressursutnyttelse uten at naturmangfold, friluftsliv eller store landskapsverdier går tapt. Plan- og konsesjonssystemet er et viktig verktøy for avveining av ulike interesser i vannressursforvaltningen. Retningslinjer for små vannkraftverk ble fastsatt av Olje- og energidepartementet i juni 2007. Det vil bli foretatt en gjennomgang av Samlet plan for vassdrag hvor det tas sikte på å konkludere i 2008.

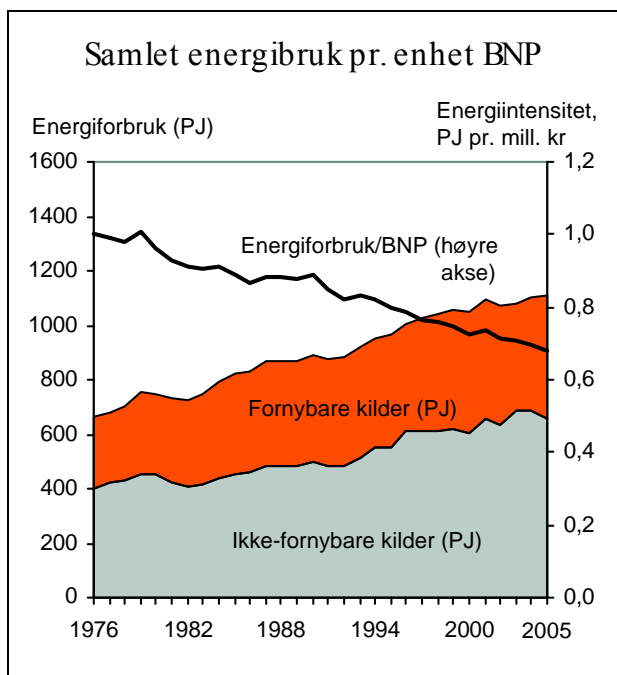
Regjeringen arbeider med spørsmål om å verne Vefsna fra kraftutbygging. Det vil også komme en vurdering av vern av Øystesevassdraget, Langvella og Tovdalsvassdraget nedenfor Heresfossfjorden.

Fangst og lagring av CO₂

Det er et mål for Regjeringen at Norge skal bli verdensledende i miljøvennlig bruk av gass. Det satses på forskning, utvikling og demonstrasjon av miljøvennlige gasskraftteknologier. Regjeringen vil bidra til at fremtidsrettede og effektive teknologier for CO₂-håndtering kan realiseres.

Nye konsesjoner til gasskraftverk skal basere seg på CO₂-fjerning. Staten og Statoil har inngått en gjennomføringsavtale om å etablere et fullskala CO₂-håndteringsanlegg ved det planlagte varmekraftverket på Mongstad. I henhold til utslippstillatelsen og avtalen skal arbeidet med å utvikle et fullskala CO₂-rensianlegg skje parallelt med byggingen av verket. For å redusere teknisk og økonomisk risiko, vil prosjektet foregå i to steg. Første steg skal være på plass samtidig med at kraftverket settes i drift i 2010. Andre steg er at fullskala rensing skal være på plass innen utløpet av 2014. Det er opprettet et teknologiselskap på Mongstad, som skal være ansvarlig for å teste, kvalifisere og videreutvikle ulike teknologier for CO₂-fangst.

Prosjektet på Mongstad innebærer at en beveger seg fra utredningsfasen til bygging av anlegg for fangst av CO₂. Formålet er å sikre at teknologit utviklingen i Norge får en bred internasjonal anvendelse og ikke blir prosjektspesifikk og særnorsk. Slik kan Norge bidra til at teknologi tas i



Figur 7.13 Samlet energibruk pr. enhet brutto nasjonalprodukt (BNP¹) og energibruk fordelt på fornybare og ikke-fornybare kilder

¹ BNP i faste 2002-priser.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

bruk som har et stort potensial for å redusere CO₂-utslippene globalt.

Norges vassdrags- og energidirektorat overleverte en rapport om CO₂-håndtering på Kårstø til Olje- og energidepartementet i desember 2006. Olje- og energidepartementet har etablert en prosjektorganisasjon for CO₂-håndtering på Kårstø, som vil følge opp NVEs rapport. I dette arbeidet vil det blant annet være nødvendig å utføre ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsdokumenter før en investeringsbeslutning kan presenteres for Stortinget.

Regjeringen har gitt høy prioritet til arbeidet med å utvikle teknologier og løsninger som kan bidra til å redusere klimagassutslippene og har bidratt til å legge forholdene til rette for prosjekter for fangst og lagring av CO₂. Et nytt statsforetak som skal ivareta statens forretningsmessige forhold knyttet til deltakelse i CO₂-håndteringsprosjekter er etablert. Foretaket skal bidra med rådgivning og til realisering av Regjeringens mål og politikk knyttet til CO₂-håndtering. Det vil i samarbeid med Norges Forskningsråd videreføre aktivitetene i det offentlige støtteprogrammet for utvikling av miljøvennlige gasskraftteknologier, CLIMIT. På kort sikt er oppmerksomheten rettet mot kvalifisering og reduksjon av kostnader knyttet til CO₂-fangst fra gasskraftverk, samt å etablere metodikk for sikker geologisk lagring av CO₂. På lenger sikt vil det være viktig å kunne utvikle teknologier med potensial for signifikant forbedring i virkningsgrad og lønnsomhet innen kraftproduksjon med CO₂-fangst. Norges bidrag til teknologiutvikling bør være mest mulig målrettet mot å redusere utslippene av klimagasser.

Tiltak på sokkelen mot forurensing

Olje- og gassvirksomheten medfører utslipp til luft av blant annet CO₂ og NO_x. Virksomheten omfattes av ulike virkemidler, som CO₂-avgiften og NO_x-avgiften. Fra 2008 vil virksomheten også omfattes av klimavoteloven. Som følge av den strenge reguleringen av utslipp til luft, er norsk olje- og gassvirksomhet langt framme i utvikling av energieffektive løsninger offshore. Eksempelvis er CO₂-utslippene pr. produsert oljeenhet kun 1/3 av gjennomsnittlige utslipp internasjonalt. Når det gjelder kraftforsyningen til sokkelen er Oljedirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Statens forurensningstilsyn og Petroleumstilsynet gitt i oppdrag å sammen utarbeide en oppdatert analyse av spørsmålet om kraft fra land til petroleumsvirksomheten i løpet av 2007.

Målsettingen om null miljøfarlige utslipp til sjø fra petroleumsvirksomheten ble slått fast i St.meld. nr. 58 (1996–1997). Nullutslippsmålet er basert på føre-vår prinsippet som skal sikre at utslipp til sjø av olje og miljøfarlige stoffer ikke fører til uakseptabel helse- eller miljøskade. For hver enkelt feltutbygging skal det foretas en helhetlig vurdering av miljømessige, tekniske, sikkerhetsmessige og økonomiske sider ved utslippsreducerende tiltak. Petroleumsvirksomheten følger opp målet ved å gjennomføre utslippsreducerende tiltak på eksisterende og nye felt.

Området Barentshavet – Lofoten er ansett som særlig sårbart. Det er derfor etablert særskilte krav til utslipp fra olje- og gassvirksomheten i dette området. Det skal ikke være utslipp til sjø av produsert vann, borekaks eller boreslam ved normal drift.

Satsing på fornybar energi

Regjeringen bygger videre på satsingen gjennom Enova og Energifondet for å styrke utviklingen av miljøvennlig energi. For å sikre at den økte satsingen blir langsiktig og stabil, har Regjeringen opprettet et nytt fond, Grunnfond for energieffektivisering og fornybar energi. Det er bevilget et innskudd på 10 mrd. kroner i 2007. Regjeringen vil foreslå å skyte inn ytterligere 10 mrd. kroner i 2009. Den samlede avkastningen fra grunnfondet anslås å bli om lag 930 mill. kroner når fondskapitalen kommer opp i 20 mrd. kroner. Videre er det i St.meld. nr. 34 (2006–2007) Norsk klimapolitikk varslet at Regjeringen vil foreslå å øke kapitalen i grunnfondet med inntil 10 mrd. kroner innen 2012.

I dag finansieres Enovas satsing ved et påslag på nettatariffen på 1 øre/kWh. Påslaget forventes å gi en inntekt på om lag 820 mill. kroner i 2008 inkludert renteinntekter fra foregående år. I tillegg gis det en tilsagnsfullmakt på 400 mill. kroner i 2008. Etableringen av grunnfondet innebærer mer enn en dobling av satsingen på energieffektivisering og fornybar energi fra 2010.

Det legges opp til å innføre støtteordningen fra 2008. Ordningen vil gi følgende tilskudd:

- Vannkraft vil få 4 øre per kWh for produksjon som representerer de første 3 MW av den installerte effekten i anleggene.
- Vindkraft vil få 8 øre per kWh produsert elektrisitet.
- Umodne teknologier og el-produksjon basert på bioenergi vil få 10 øre per kWh. Det legges opp til at umodne teknologier også kan få støtte gjennom Enovas teknologiprogram.

Det har de siste årene ved flere tilfeller oppstått lokal strid om plassering av vindkraftanlegg. Regjeringen ønsker å legge til rette for en vurdering av de samlede virkninger av flere potensielle utbygginger innenfor en region, og mer effektiv og forutsigbar konsesjonsbehandling. Behandlingen av konsesjonsøknader blir i utvalgte regioner samordnet i tid og sett i sammenheng med planer for styrking av overføringsnettet. Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraft ble fastsatt av Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet i juni 2007. Alle nye vindkraftanlegg vil bli omfattet av Regjeringens tilskuddsordning for fornybar elektrisitet.

Livsvilkårene til utsatte fuglearter vil være et viktig hensyn under konsesjonsbehandlingen f.eks. med tanke på plassering av anleggene.

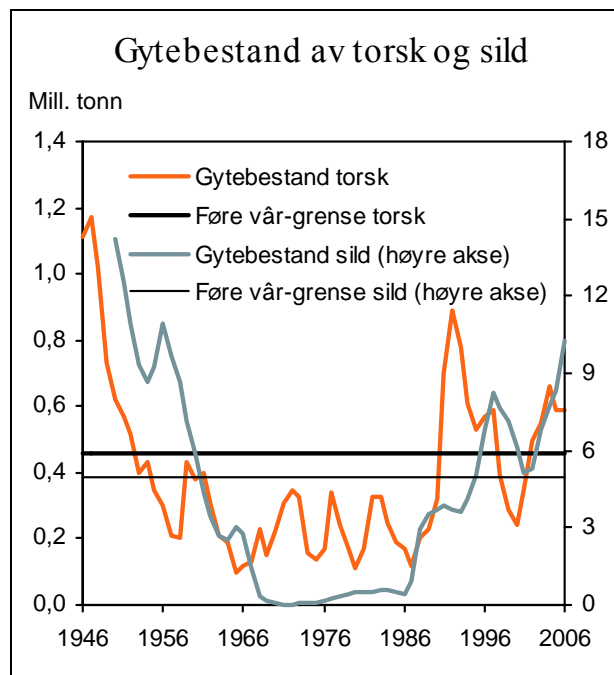
I Soria Moria-erklæringen er det satt som mål at folk i framtiden ikke skal være ensidig avhengig av strøm til oppvarming, å stimulere til økt bruk av nye, fornybare energikilder og gjøre lavenergiboliger til standard. Nye byggeforskrifter trådte i kraft fra 1. februar 2007 og innebærer blant annet en innskjerping i energikravene på omkring 25 pst. Et viktig mål med de nye kravene er at nybygg i økende grad skal kunne bruke alternative energikilder framfor fossile brensler som olje og gass. Med de nye energikravene vil Norge etter Kommunal- og regionaldepartementets beregninger fra første år spare 400–450 mill. kilowatt-timer, noe som tilsvarer det årlige energiforbruket for cirka 20 000 boliger.

Husbanken og Enova satser på lavenergiboliger. Dette har bidratt til at det de siste årene er bygd minst 3 000 boliger med et energibehov på ca. 100 kWh/m² år. Interessen for lavenergihus blant husbyggere er sterkt økende.

Marine ressurser

Bærekraftsindikator 10 er Beregnet gytebestand for nordøstarktisk torsk og for norsk vårgytende sild sammenlignet med føre-vår-grenseverdier, jf. figur 7.14. Den forteller om hvorvidt den enkelte bestand forvaltes bærekraftig. Norsk vårgytende sild og nordøstarktisk torsk som er de viktigste av våre fiskebestander, er de siste årene blitt forvalt slik at gytebestanden er holdt større enn «føre-vår»-grenseverdien.

Fordi de aller fleste fiskebestandene som norske fiskerier høster av er felles bestander som flere nasjoner beskatter, gir indikatoren ikke bare et mål på situasjonen nasjonalt, men reflekterer også den internasjonale forvaltningen av den aktuelle fiskebestanden.



Figur 7.14 Beregnet gytebestand for nordøstarktisk torsk og for norsk vårgytende sild sammenlignet med føre-vår-grenseverdier¹

¹ Føre-vår-grenseverdier er inntegnet med henholdsvis 460 000 tonn for torsk og fem mill. tonn for sild.

Kilde: Havforskningsinstituttet og ICES.

Mange av verdens fiskebestander er overutnyttet, og tilstanden til enkelte norske bestander gir også grunn til bekymring. Overbeskatning har tidligere ført til sammenbrudd i bestanden av norsk vårgytende sild, nordsjøsilde og nordsjømakrell. Sammenbruddet i bestanden av norsk vårgytende sild i slutten av 1960-årene medførte at den endret sitt vandringsmønster og ikke var tilgjengelig i fangstbare mengder på 20 år. Et møysommelig oppbygningsarbeid ga gode resultater og gir nå grunnlag for et lønnsomt fiske.

Norges marine ressurser må forvaltes med sikte på høyest mulig langsiktig ressursuttak innenfor bærekraftige rammer og et mest mulig stabilt uttak fra år til år. En bærekraftig forvaltning av de levende marine ressursene i norsk farvann må være kunnskapsbasert. Videre må forvaltningen av de enkelte arter og bestander være basert på langsiktige forvaltningsplaner så langt det er mulig og hensiktsmessig. Det er spesielt behov for økt kunnskap om sammenhenger mellom det fysiske, kjemiske og biologiske miljøet i havet, om artsmangfoldet og om interaksjonen mellom de forskjellige marine artene.

Bærekraftig forvaltning av fiskeressursene sikres ved å sørge for at det ikke fiskes mer enn at den

enkelte gytebestand holder seg større eller lik «føre vår»-grenseverdien. Ved beregning av grenseverdien forsøkes det å ta hensyn til alle faktorer som kan påvirke rekruttering til den enkelte fiskebestand. Forvaltningen av fiskeressursene baseres på vitenskapelige råd som kvalitetssikres gjennom arbeid i Det internasjonale råd for havforskning, ICES.

Regjeringen la våren 2006 fram St.meld. nr. 8 (2005–2006) Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten. Forvaltningsplanen skal legge til rette for verdiskaping gjennom bærekraftig bruk av ressurser i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten og samtidig opprettholde økosystemenes struktur, virkemåte og produktivitet. Planen understreker betydningen av å videreføre og styrke omlegging til økosystembasert ressursforvaltning. Erfaringene fra arbeidet med forvaltningsplanen for Barentshavet vil danne grunnlag for å gå videre med forvaltningsplaner i øvrige norske havområder. I St.meld. nr. 26 (2006–2007) varsler Regjeringen at den vil utarbeide en helhetlig forvaltningsplan for Norskehavet og tar sikte på å presentere denne i en stortingsmelding i 2009.

Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjonen avtalte i 2002 en fangstregel som første gang kom til anvendelse ved fastsetting av kvoten for 2004. Det internasjonale råd for havforskning (ICES) anser nå denne regelen for å være i samsvar med «føre vår»-tilnærmingen.

Det store UUU-fisket (ulovlig, urapportert og uregulert) er en betydelig usikkerhetsfaktor for bestandsutviklingen. Det er lagt ned et stort arbeid i å få bukt med dette fisket. Fiskeridirektoratet og Kystvakten er styrket. Arbeidet med elektronisk kontroll, informasjonsutveksling og felles inspeksjoner med andre land er bedret, samt at samarbeidet mellom ulike etater (politi, skatt, toll, Kystvakt og Fiskeridirektoratet) og kvaliteten av inspeksjoner har økt.

Et miljøvennlig landbruk

Jordressursene er sårbare både i global og nasjonal målestokk. En bærekraftig forvaltning tilsier at dyrkede og dyrkbare arealer bør bevares for å sikre mulighetene for matproduksjon for kommende generasjoner globalt og nasjonalt. Resultatet av de pågående WTO-forhandlingene vil være viktig for den videre utviklingen i landbruket.

Sikring av verdifulle jordbruksarealer og kulturlandskap er en prioritert oppgave for Regjeringen. Regjeringen har som mål å halvere den årlige omdisponeringen av de mest verdifulle jordressur-

sene. Bærekraftsindikator 11 skal vise graden av irreversibel avgang av produktivt areal. Indikatoren er under utvikling. Som ledd i å styrke jordvernet har Regjeringen gitt Statens landbruksforvaltning innsigelsesrett mot kommunale planvedtak.

Regjeringen arbeider for å oppnå god dokumentasjon og forvaltning av spesielt verdifulle kulturlandskap innen 2010 og for at områder som gror igjen med skog skal skjøttes med tanke på næring og rekreasjon.

Tilveksten i norske skoger er i dag langt større enn avvirkingen, og det er rom for å øke utnyttelsen av skogressursene gjennom et bærekraftig skogbruk. Bruk av trevirke vil gi miljøfordeler dersom det erstatter mer energikrevende materialer. Trevirke er en kilde til klimanøytral energi. Regjeringens satsing på økt avvirking kan derfor bidra til å nå miljømål.

Skogen, utmarksbeitearealene, veiene og stiene i kulturlandskapet er viktig for ferdsel og friluftsliv. Dette er samfunnets rekreasjonsarealer. Strategien for landbruksbasert næringsutvikling (2007–2009) – «Ta landet i bruk» legger stor vekt på utvikling av levende bygder med et moderne og livskraftig landbruk. Regjeringen mener at sikring av muligheter for naturopplevelser gjennom et enkelt friluftsliv er et viktig motiv for etablering av verneområder. Regjeringen legger også til grunn at de unike natur- og kulturlandskapsressursene i den norske fjellheimen representerer et stort potensial for sysselsetting og bosetning i bygdene. I St.meld. nr. 21 (2005–2006) «Hjerte for heile landet» om distrikts- og regionalpolitikken er det trukket opp særlige utviklingsstrategier for fjellområdene.

Landbruks- og matdepartementet har utarbeidet en strategi for forskning og forskningsbasert innovasjon (2007–2012) med egne prioriteringer for økologisk landbruk, bioenergi, jordvern og biologisk mangfold. Regjeringen har som mål at 15 pst. av matproduksjonen og matforbruket skal være økologisk innen 2015.

7.6.5 Helse- og miljøfarlige kjemikalier

Regjeringens hovedmål:

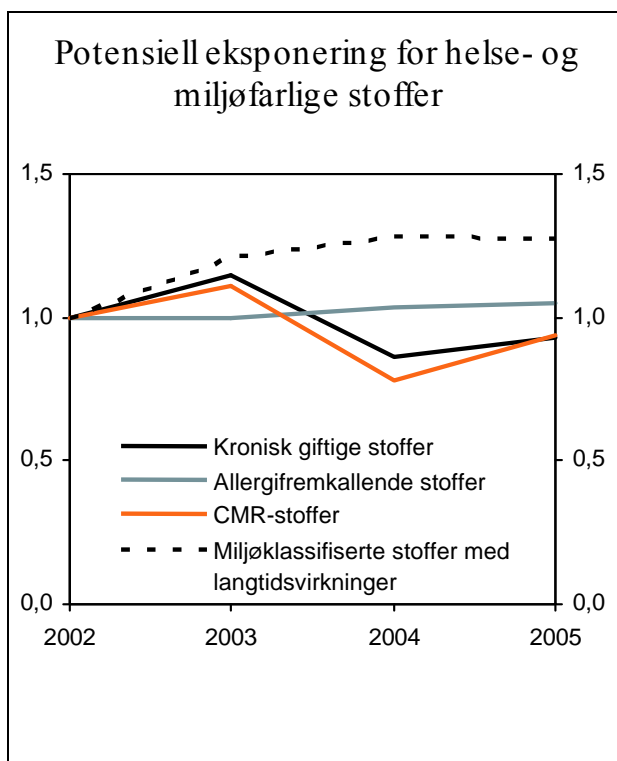
Utslipp og bruk av helse- og miljøfarlige stoffer skal ikke føre til helseskader, skader på økosystemer eller skader på naturens evne til produksjon og selvfornyelse. Konsentrasjonen av de farligste kjemikaliene i miljøet skal bringes ned mot bakgrunnsnivået for naturlig forekommende stoffer, og tilnærmet null for menneskeskapt forbindelser.

Delmål og viktige handlinger:

- Utslipp av enkelte miljøgifter (etter en prioritetsliste og egne kriterier) skal stanses eller reduseres vesentlig.
- Utslipp og bruk av kjemikalier som utgjør en alvorlig trussel mot helse og miljø, skal kontinuerlig reduseres i den hensikt å stanse utslippene innen en generasjon (dvs. innen 2020).
- Risiko for at utslipp og bruk av kjemikalier forårsaker skade på helse og miljø skal minimeres.
- Spredning av miljøgifter fra forurenset grunn skal stanses eller reduseres vesentlig. Spredning av andre helse- eller miljøfarlige kjemikalier skal reduseres på bakgrunn av en konkret risikovurdering.
- Sedimenter (bunnmasser i vann), som er forurenset med helse- eller miljøfarlige kjemikalier, skal ikke medføre fare for alvorlige forureningsproblemer.

Nærmere om Regjeringens politikk

Bærekraftsindikator 12 er Potensiell eksponering for helse- og miljøfarlige stoffer, jf. figur 7.15. Indi-



Figur 7.15 Risikoindikatorer. Potensiell eksponering for helse- og miljøfarlige stoffer. 2002–2005. Indeks 2002=1

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Statens forurensningstilsyn.

katoren viser graden av potensiell eksponering, det vil si mengden av farlige stoffer som slipper ut i omgivelsene et bestemt år, og som vi dermed kan eksponeres for og bli skadet av. Utviklingen har vært nokså ulik for de forskjellige stoffene. Mens det i perioden 2002–2005 har skjedd en klar økning i bruken av miljøklassifiserte stoffer med langtidsvirkninger, har det i samme periode funnet sted en reduksjon i bruken av CMR-stoffer (som blant annet bidrar til kreft) og kronisk giftige stoffer. Når det gjelder allergifremkallende stoffer, har det vært en marginal økning. Resultatene må tolkes med forsiktighet, da det arbeides med å forbedre og justere elementer i beregningsmodellen.

Helse- og miljøfarlige kjemikalier kan framkalle sykdommer som kreft eller allergier og skade forplantningsevnen eller arvestoffet. Flere kjemikalier brytes svært langsomt ned i naturen og kan derfor hope seg opp i næringskjedene, noe som representerer en alvorlig trussel mot det biologiske mangfoldet, matforsyningen og helsen til kommende generasjoner. Helse- og miljøfarlige stoffer kan ha irreversible langtidskonsekvenser for natur og mennesker. De farligste kjemikaliene, miljøgifter som PCB og dioksiner, kan forårsake skader selv i små konsentrasjoner. Det er påvist gjennom Arktisk råds overvåkningsprogram AMAP at det er relativt høye nivåer av miljøgifter i dyr som brukes til mat i våre nordlige og arktiske regioner. De fleste av giftene lar seg transportere over lange avstander.

Selv om utslippene av enkelte av de farligste miljøgiftene er redusert, har den samlede bruken av kjemiske stoffer økt. Bruken av kjemikalier er nært knyttet til produksjons- og forbruksmønsteret. Både mengden, antall kjemikalier og antall bruksområder har økt betraktelig de senere årene. Innenfor EØS-området brukes i dag anslagsvis 50 000 kjemikalier. For mange av disse har vi lite informasjon om helse- og miljøkonsekvensene. Gjennom den vedtatte REACH-forordningen innfører EU en ny felles politikk på kjemikalieområdet. Arbeidet med REACH er nærmere beskrevet i St.meld. nr. 14 (2006–2007) Sammen for et giftfritt miljø – forutsetninger for en tryggere fremtid.

I meldingen fastsetter Regjeringen virkemidler for å nå målene knyttet til miljøgifter og kjemikalier. De mest skadelige stoffene vil bli særlig prioritert og utslippene av disse skal reduseres vesentlig innen 2010 og stanses innen 2020. Miljøgiftene dette handler om er kjennetegnet av følgende kriterier:

1. Lite nedbrytbare stoffer som hopper seg opp i levende organismer, og som a) har alvorlige lang-

- tidsvirkninger for helse, eller b) er svært giftige i miljøet.
2. Svært lite nedbrytbare stoffer som svært lett hoper seg opp i levende organismer (uten krav til kjente giftvirkninger).
 3. Stoffer som gjenfinnes i næringskjeden i nivåer som gir grunn til bekymring.
 4. Andre stoffer, slik som hormonforstyrrende stoffer og tungmetaller, som gir grunn til bekymring.

I forbindelse med fremleggelsen av St.meld. nr. 14 (2006–2007) ble det også klart at Norge tar initiativ til et globalt forbud mot to nye miljøgifter: Endosulfan (brukes i plantevernmidler) og heksabromcyklododekan (HBCDD). Norge skal også aktivt arbeide for en ny global avtale som stanser utslipp av kvikksølv og andre tungmetaller. Et giftfritt miljø krever gode internasjonale løsninger, og Regjeringen skal være pådriver for en strengere internasjonal regulering av helse- og miljøfarlige kjemikalier.

7.6.6 Bærekraftig økonomisk og sosial utvikling

Regjeringens hovedmål:

Regjeringen vil videreutvikle de sosiale og økonomiske kjennetegn ved vårt samfunn som støtter opp under arbeidet med bærekraftig utvikling. Regjeringen vil styrke fellesskapsløsningene og bidra til at samfunnets samlede verdier overlates til kommende generasjoner i like god eller bedre stand enn vi overtok dem.

Delmål og viktige handlinger:

- Regjeringen vil føre en økonomisk politikk som fremmer verdiskaping og bekjemper arbeidsledighet og utestenging fra arbeids- og samfunnslivet.
- Regjeringen vil sikre at nasjonalformuen kommer senere generasjoner til gode ved å øke den samlede verdien og føre en ansvarlig budsjettpolitikk som legger grunnlag for at de som kommer etter oss får dekket sine behov.
- Regjeringen vil at fattigdom skal avskaffes og at de økonomiske forskjellene i samfunnet reduseres.
- Regjeringen vil arbeide for å motvirke sosialt betingede helseforskjeller.
- Regjeringen vil gi flest mulig tilgang til relevant høyere utdanning og utvikle Norge som bærekraftig kunnskapsnasjon.

- Regjeringen vil at produkter og omgivelser skal utformes på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpasning og en spesiell utforming.
- Statens Pensjonsfond – Utland skal forvaltes med sikte på høy avkastning innenfor moderat risiko. Det er en etisk forpliktelse å sikre at framtidige generasjoner får del i petroleumsformuen. Videre er det en etisk forpliktelse å søke å påvirke selskaper der fondet er investert til å respektere grunnleggende etiske normer. Dette kan vi gjøre gjennom aktiv bruk av eierrettigheter.

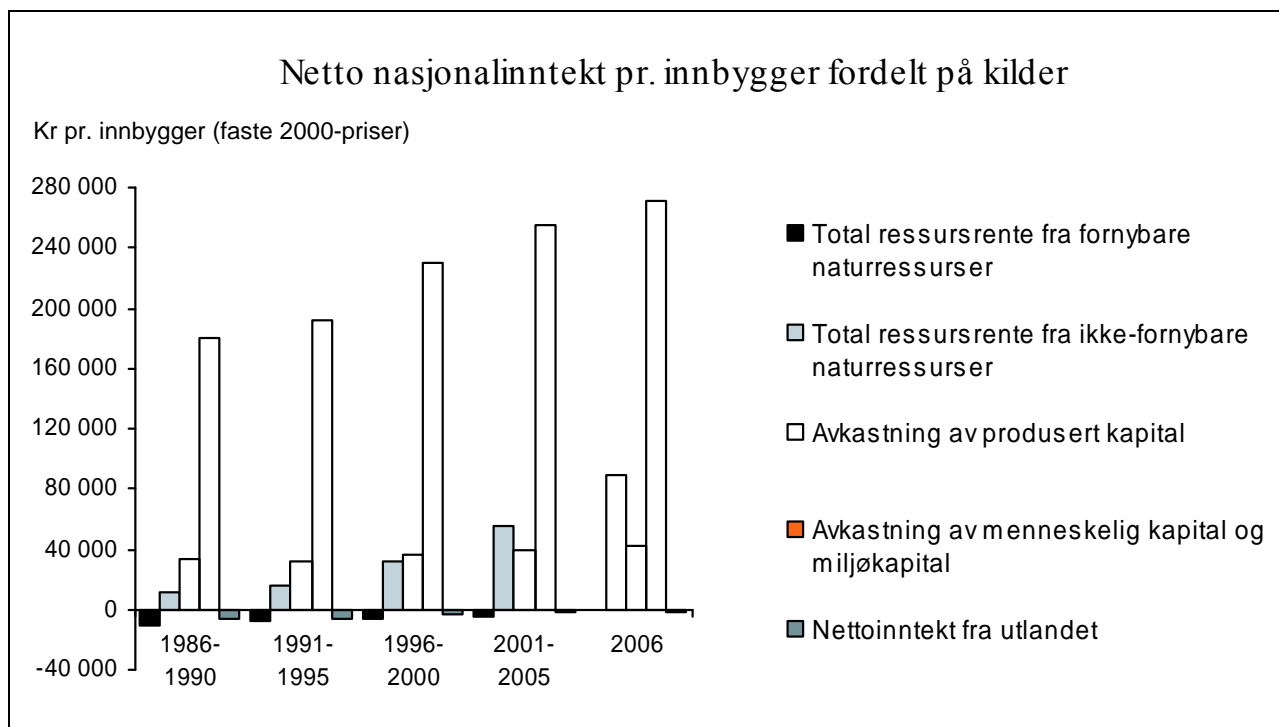
Nærmere om Regjeringens politikk

Internasjonal solidaritet og fordeling utgjør sammen med globale miljøspørsmål sentrale områder for Regjeringens politikk for en bærekraftig utvikling. I tillegg har bærekraftig utvikling en hjemlig sosial og økonomisk dimensjon; bærekraftig utvikling omfatter et hjemlig ansvar for generasjonsrettferdighet. Dette innebærer at vi må overføre naturverdier og ressurskapital til kommende generasjoner i minst like god stand som vi selv overtok dem.

Bevaring av nasjonalformuen for kommende generasjoner

Nasjonalformuen er et uttrykk for den samlede nasjonale ressursbasen som består av menneskelig kapital, natur- og miljøkapital, realkapital og netto fordringer på utlandet. Nasjonalinntekten kan betraktes som den markedsmessige avkastningen av nasjonalformuen. Bærekraftsindikator 13 er Netto nasjonalinntekt pr. innbygger fordelt på kilder, jf. figur 7.16. Indikatoren viser at menneskelige ressurser og miljøkapital har dominerende betydning for økonomisk velferd. Inntekten har økt fra alle kilder i perioden 2001–2006 sammenliknet med nivået i forrige femårsperiode. Betydningen av utvinning av ikke-fornybare naturressurser har økt sterkt siden 1985.

Hovedmålene og hovedlinjene i Regjeringens økonomiske politikk er omtalt i kapittel 1 og kapittel 3. Det framgår der at Regjeringen vil følge retningslinjene for en gradvis innfasing av petroleumsinntektene i økonomien. Retningslinjene innebærer at statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i sin helhet overføres til Statens pensjonsfond – Utland, mens bruken av petroleumsinntekter over tid skal tilsvare forventet realavkastning av fondet, anslått til 4 pst. På den



Figur 7.16 Kilder til inntekt, vist ved dekomponering av gjennomsnittlig netto nasjonalinntekt (NNI¹) pr. innbygger

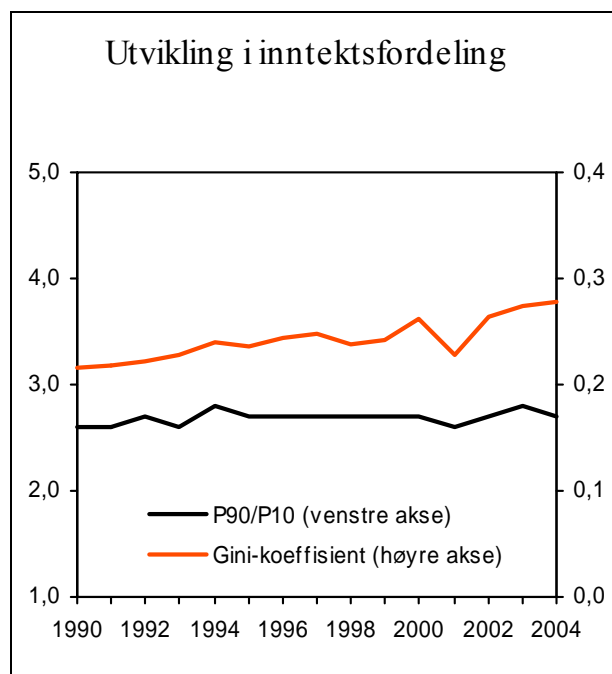
¹ Netto nasjonalinntekt i faste 2000-priser.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

måten får også kommende generasjoner nyte godt av petroleumsformuen.

Regjeringen arbeider for at de økonomiske forskjellene i samfunnet reduseres. Indikator 14 er Utvikling i inntektsfordeling, jf. figur 7.17. Denne indikatoren er ny og erstatter tidligere indikator 14 Petroleumskorrigert sparing. Indikatoren inneholder to ulike mål på relative inntektsforskjeller mellom husholdningene; Gini-koeffisienten og forholdstallet mellom den husholdningen som har høyere inntekt enn akkurat 90 pst. av husholdningene dividert på den som akkurat har inntekt over 10 pst. av husholdningene (P90/P10).

Målt ut fra forholdstallet P90/P10 er inntektsfordelingen i perioden 1990–2004 lite endret. Gini-koeffisienten viser i samme periode en viss tendens til økning i inntektsforskjellene. En stor del av de økte ulikhetene målt på denne måten henger sammen med økte inntekter for tiendedelen av husholdningene med høyest inntekt. Noe av både svingningene og økningen i Gini-koeffisienten har sammenheng med store skattemotiverte endringer i utbytte til de rikeste. Økningen i andelen ikke-vestlige innvandrere som har en klar overhyppighet blant lavinntektshusholdninger har også bidratt noe til økte inntektsforskjeller.

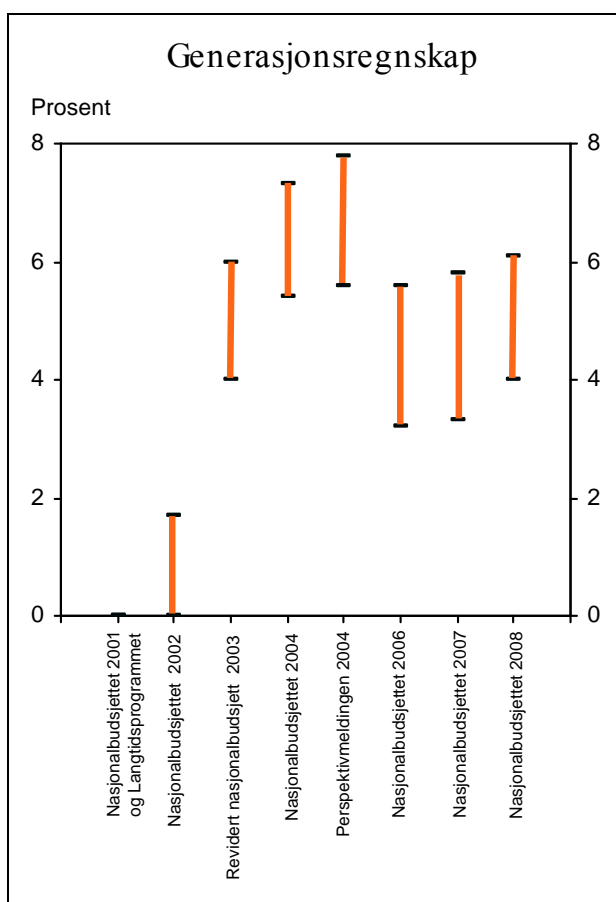


Figur 7.17 Fordelingen av husholdningenes inntekter etter skatt pr. forbruksenhet for personer.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og inntekts- og formuesundersøkelsen.

At vi klarer å opprettholde relativt små inntektsforskjeller vil – sammen med god omstillingsevne – være avgjørende for å kunne videreføre den nordiske velferdsmodellen i framtida. Retningslinjene for budsjettpolitikken innebærer en gradvis økning i bruken av petroleumsinntekter framover, om lag i takt med veksten i fondskapitalen. Avkastningen fra et voksende fond kan gjøre det lettere å møte den framtidige veksten i statens utgifter til pensjoner, helse og omsorg som følger av en aldrende befolkning etter 2010. For å sikre bærekraftige offentlige finanser, er det imidlertid nødvendig med ytterligere tiltak, jf. avsnitt 3.2. I mars 2007 vedtok Stortinget et nytt alderspensjonssystem. Dette forliket vil sikre trygghet og forutsigbarhet i pensjonssystemet for lang tid framover og uavhengig av skiftende regjeringer.

Bærekraftsindikator 15 er Generasjonsregnskapet, jf. figur 7.18. Generasjonsregnskapet belyser de generasjonsmessige fordelingsvirkningene av å videreføre dagens budsjettpolitikk, når en tar



Figur 7.18 Innstrammingsbehov i offentlige finanser som prosent av BNP. Generasjonsregnskapsberegninger publisert i ulike styringsdokumenter i perioden 2001–2007.

Kilde: Finansdepartementet.

hensyn til demografiske utviklingstrekk og de forpliktelsene som er innebygd i dagens folketrygdsystem. For at finanspolitikken skal være opprettholdbar på lang sikt, må nåverdien av de ressursene som står til rådighet for offentlig sektor være om lag like stor som nåverdien av utbetalingene over tid. Det er gjort nærmere rede for denne indikatoren i avsnitt 3.2, der bærekraften i offentlige finanser er drøftet i et bredere perspektiv.

Figur 7.18 viser at det beregnede innstrammingsbehovet økte betydelig fra nasjonalbudsjettet 2001 til Perspektivmeldingen 2004. Nye befolkningsframskrivninger fra Statistisk sentralbyrå bidro sammen med en økning i bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet til å svekke generasjonsregnskapet med om lag 25–30 mrd. kroner fra Nasjonalbudsjettet 2002 til Nasjonalbudsjettet 2003. Siden Perspektivmeldingen 2004 har oppjusteringer av oljeformuen bidratt til å styrke den generasjonsmessige balansen, og til Nasjonalbudsjettet 2007 ble inndekkningsbehovet anslått til mellom 50 og 90 mrd. kroner. Til denne meldingen er anslaget for statens petroleumsformue noe nedjustert sammenliknet med anslaget til Nasjonalbudsjettet 2007. Sammen med en viss økning i bruken av oljeinntekter bidrar dette til at innstrammingsbehovet i følge generasjonsregnskapet anslås til mellom 70 og 110 mrd. kroner, tilsvarende mellom 4 pst. og 6 pst. av BNP for Fastlands-Norge.

Forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland (SPU)

De etiske retningslinjene for SPU ble fastsatt i november 2004. Etter retningslinjene skal fondet forvaltes slik at det sikres en god avkastning over tid som kommer framtidige generasjoner til gode. Samtidig skal vi søke å påvirke selskaper der fondet er investert til å ta sosialt og miljømessig ansvar. Som en siste utvei vil Regjeringen utelukke selskaper for å unngå egen medvirkning til grovt uetisk aktivitet. Regjeringen har besluttet at de etiske retningslinjene skal evalueres innenfor denne stortingsperioden for å sikre at de virker etter intensjonen. Finansdepartementet tar sikte på å starte evalueringsprosessen ved årsskiftet 2007/2008. Det legges opp til en bred prosess, hvor flest mulig instanser blir hørt. Evalueringen vil bli lagt fram for Stortinget i løpet av vårsesjonen 2009.

Finansdepartementet har delegert utøvelsen av eierrettigheter i fondet til Norges Bank. Det overordnede målet for Norges Banks utøvelse av eierrettigheter er å sikre fondets finansielle interesser. Utøvelsen av eierrettigheter skal bygge på at

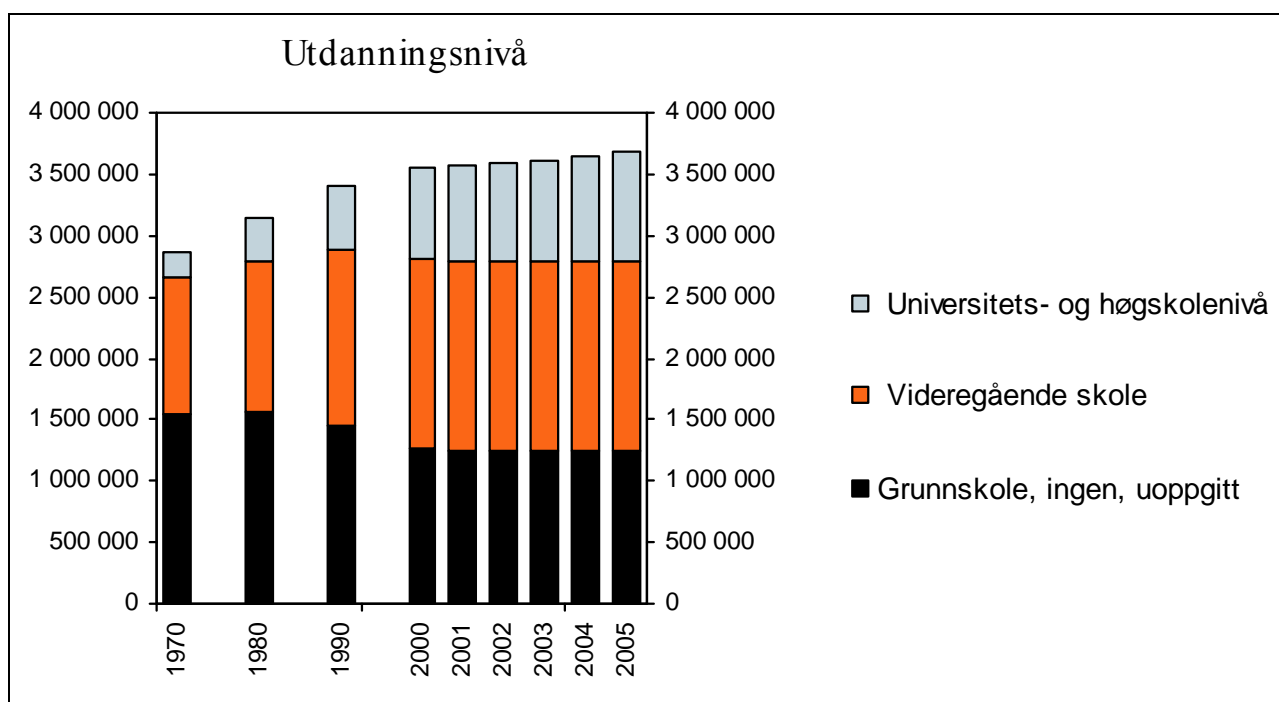
fondet har en lang investeringshorisont og at investeringene er bredt plassert i de markedene som fondet kan investere i. Hensynet til langsiktig finansiell avkastning vil ofte trekke i samme retning som andre etiske hensyn. For å nå målet om god avkastning over tid, er det derfor naturlig at eierskapsutøvelsen anvendes for å søke å påvirke selskaper i fondet til å respektere grunnleggende etiske normer. Norges Bank har utarbeidet en strategi hvor god selskapsstyring, barns rettigheter og miljø/klimautfordringer står sentralt for eierskapsarbeidet den kommende fireårsperioden. Regjeringen er positiv til bankens vektlegging i dette arbeidet.

Dersom vi løper en uakseptabel risiko for at fondet medvirker til produksjon av inhumane våpen, eller til uetiske handlinger eller unnlatelser som for eksempel krenkelser av grunnleggende humanitære prinsipper, grove eller systematiske krenkelser av menneskerettighetene, grov korrupsjon eller alvorlige miljøskader, vil det etter de etiske retningslinjene være riktig å selge eierandelene i selskapet. Det er opprettet et uavhengig Etikkråd som gir Finansdepartementet tilrådinger om å utelukke enkelt-selskaper på bakgrunn av disse kriteriene. Departementet foretar en selvstendig vurdering av spørsmålet om å utelukke et selskap. Eierskapspåvirkning for å sikre respekt for grunnleggende etiske normer inngår i en virkemiddelkjede der utelukkelse av et selskap er siste

utvei. Mot slutten av september 2007 hadde Finansdepartementet utelukket 21 selskaper fra SPU. Publisering av utelukkelse basert på de etiske retningslinjene har vekket internasjonal oppmerksomhet og medført at andre finansaktører har fulgt Etikkrådets anbefalinger og trukket seg ut av samme selskap.

Høyere utdanning og forskning

Bærekraftsindikator 16 er Befolkningen fordelt etter høyeste utdanning, jf. figur 7.19. Figuren viser at utdanningsnivået har steget markant. Andelen av befolkningen med universitets- eller høyskoleutdanning økte fra 7 pst. i 1970 til 24 pst. i 2005. Befolkningens utdanningsnivå er en indikator for tilbudet av kvalifisert arbeidskraft til offentlig og privat sektor. Utdanning har betydning for økonomisk vekst og sosial og personlig utvikling. Et høyt utdanningsnivå i befolkningen er en forutsetning for en bærekraftig økonomisk utvikling i et moderne kunnskapssamfunn. Utdanning er viktig for å unngå å havne utenfor arbeidsmarkedet. Skillet mellom de som er innenfor og utenfor arbeidsmarkedet er den viktigste enkeltfaktor for å forklare inntektsforskjeller i befolkningen. Helse har også nær sammenheng med utdanning og inntektsforskjeller, jf. St.meld. nr. 20 (2006–2007) Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller.



Figur 7.19 Antall personer 16 år og over, fordelt etter høyeste utdanning

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Forskning og høyere utdanning spiller en viktig rolle når det gjelder oppbygging av den menneskelige kapitalen, som er den viktigste målbare enkeltkomponent i nasjonalformuen. Styrking av grunnforskning er en overordnet prioritering som skal bidra til økt kvalitet i norsk forskning og til å gjøre norske forskningsmiljøer i stand til å møte framtidens utfordringer. Klimaforskning, marin forskning og forskning på miljøvennlig energiteknologi er utpekt som særlig viktige områder i Soria Moria-erklæringen, mens hav og energi og miljø er to av fire tematiske prioriteringer i St.meld. nr. 20 (2004–2005) Vilje til forskning. Norge deltar i utviklingen av satellitter for klima- og miljøovervåking gjennom European Space Agency.

Norge deltar i EUs 7. rammeprogram for forskning, teknologisk utvikling og demonstrasjonsaktiviteter. Mye av forskningen under rammeprogrammet vil være relevant for bærekraftig utvikling. Gjennom kontingenten bidrar dermed Norge til å støtte slik forskning i Europa.

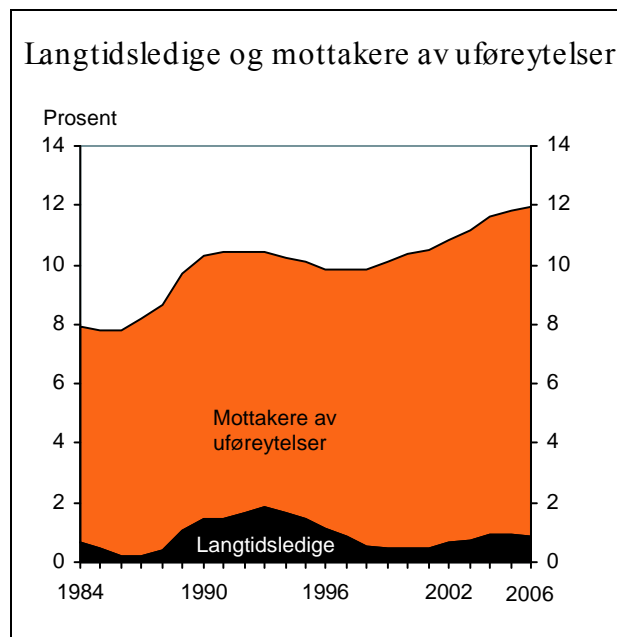
Kunnskap om klimaendringer og effekter av disse vil stå helt sentralt som grunnlag for politikkutforming for bærekraftig utvikling både nasjonalt og globalt. Norge har sterke miljøer innen klimaforskning og deltar aktivt i Det internasjonale polaråret, en stor internasjonal forskningsinnsats som løper fra 2007 til 2009 som vil gi oss verdifull informasjon om utviklingen i klima og miljø i polarområdene.

Nordområdestrategien legger stor vekt på betydningen av kunnskapsutvikling om, for og i Nordområdene. For å sikre høy kvalitet på norsk forskning i fremtiden, er det også behov for å styrke rekrutteringen. Regjeringen går inn for å øke antall doktorgradsstillinger og postdoktorstillinger, og vil legge særlig vekt på å styrke rekrutteringen til realfaglig forskning.

Regjeringen arbeider med en stortingsmelding om innovasjon. Bærekraftig utvikling vil være et gjennomgående tema her.

Inkluderende arbeidsliv

Bærekraftsindikator 17 er Langtidsledige og mottakere av uføreytelser som andel av befolkningen 18–66 år, jf. figur 7.20. I 2006 var det registrert 25 000 langtidsledige og over 328 000 mottakere av uføreytelser. Det var flest kvinner som mottok uføreytelser, men flest langtidsledige menn, jf. nærmere omtale i avsnitt 3.6 om sysselsettingspolitikken. Antallet mottakere av tidsbegrenset uførestønning økte med om lag 11 500 personer, mens antallet uførepensjonister ble redusert med 3 400 personer fra utgangen av 2005 til utgangen av 2006.



Figur 7.20 Langtidsarbeidsledige og mottakere av uføreytelser som andel av befolkningen i aldersgruppen 18–66 år

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Dette innebærer en netto økning i mottakere av uføreytelser på 8 100 personer. Gjennomsnittlig antall langtidsledige (AKU) sank med 2 000 i samme periode. I sum gir dette en negativ utvikling for denne indikatoren.

For den enkelte gir sysselsetting inntekt, tilhørighet og trivsel og er en viktig del av det å delta i samfunnslivet. At en stor andel av befolkningen i arbeidsdyktig alder står utenfor arbeidslivet er en trussel mot opprettholdelse av den menneskelige kapitalen. Spesielt er andelen uføre høy i Norge. De siste to årene har ledigheten sunket betydelig, det har aldri vært flere sysselsatt enn nå. Likevel står vi fortsatt overfor utfordringer i forhold til arbeidsliv og inkludering.

Nær ni pst. av Norges befolkning har innvandrerbakgrunn. Innvandrerbefolkningen er en stor og sammensatt gruppe. I enkelte innvandrergrupper er andelen uføretrygdede og ledige høy. Regjeringen vil legge til rette for at innvandrere raskest mulig kan bidra med sine ressurser i arbeidslivet og i samfunnet for øvrig. Regjeringen vil forhindre at det utvikler seg et klassesdelt samfunn hvor personer med innvandrerbakgrunn har dårligere levekår og lavere samfunnsdeltakelse enn befolkningen for øvrig. 2. kvartal 2007 var arbeidsledigheten blant innvandrerbefolkningen ca. 5 pst., det vil si rundt 3 ganger høyere enn i den øvrige befolkningen. Det er en målsetting å øke sysselsettingen og

reduere ledigheten bl.a. gjennom tiltak i handlingsplanen for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og gjennom mandatet til Arbeids- og velferdsetaten og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

I forbindelse med Nasjonalbudsjettet 2007 la Regjeringen fram en handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og en handlingsplan mot fattigdom. Flere tiltak for å styrke arbeidsmarkedstilknytningen for innvandrere og for å sikre at alle barn og unge skal kunne delta og utvikle seg er blant forslagene fremmet som en del av Regjeringens handlingsplan mot fattigdom. Den nye arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) skaper en ramme for et helhetlig og samordnet tilbud til personer som har behov for bistand for å komme i og stå i et arbeidsforhold.

Regjeringen la høsten 2006 også fram St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering med forslag til hvordan tiltak, tjenester og stønader best kan utformes for å bidra til at flere kan komme i arbeid. Innvandrerbefolkningens situasjon og muligheter i arbeidslivet er også tema i meldingen.

Tiltak for å redusere antall mottakere av uføretelser og langtidsledige står svært sentralt for Regjeringen.

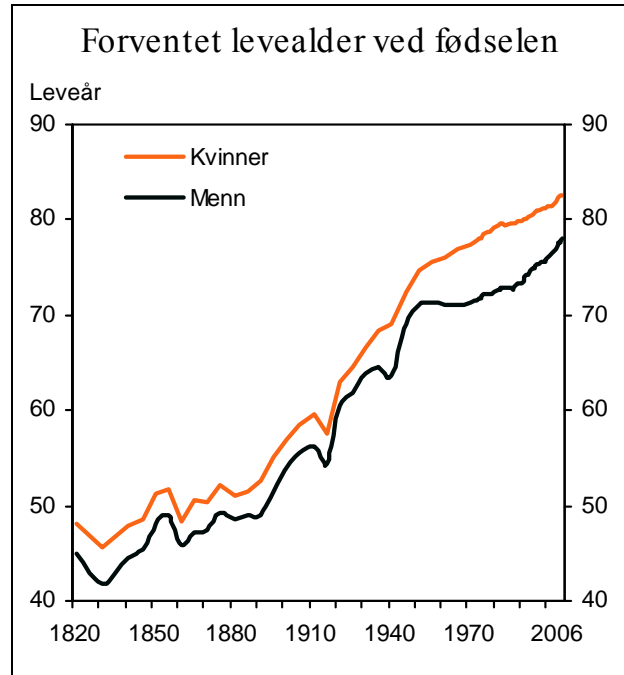
Universell utforming

Med bakgrunn i Soria Moria-erklæringen og FN-konvensjonen fra 2006 om rettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne vil Regjeringen følge opp handlingsplanen for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne gjennom universell utforming (2005–2008) med en ny handlingsplan. Det tas sikte på at den nye planen skal gjelde fra 2009. Arbeid med utvikling av indikatorer for tilgjengelighet/universell utforming står sentralt i forberedelsen av planen.

Universell utforming i form av at arbeidsplasser tilrettelegges bedre for personer med nedsatt funksjonsevne vil redusere utestenging fra yrkeslivet som målt ved indikator 17.

Arbeid mot sosialt betingede helseforskjeller

Bærekraftsindikator nr. 18 er Forventet levealder ved fødselen, jf. figur 7.21. Levealderen har økt i Norge i snart to hundre år. Forventet levealder for menn er nå 78,1 år, mens den for kvinner er 82,7 år. Forventet levealder er en indikator som fanger opp viktige forhold knyttet til helse og velferd. En viktig grunn til økningen i forventet levealder historisk er at dødeligheten blant spedbarn og barn har sunket. For nedgangen i dødeligheten framover er



Figur 7.21 Forventet levealder ved fødselen etter kjønn. Norge 1815–2006

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

det særlig nedgang i dødelighet i høyere aldersklasser som vil bidra.

Den aldersspesifikke dødeligheten er sosialt skjevfordelt. De sosiale helseforskjellene er gjennomgripende for de fleste dødsårsaker og for de fleste store sykdomsgruppene.

Regjeringen er opptatt av at alle skal ha like muligheter til å oppnå god helse. Ferske tall fra Nasjonalt folkehelseinstitutt viser imidlertid at helseforskjeller som følger utdannings-, yrkes- og inntektskategorier i befolkningen er betydelige og trolig økende i Norge.

I forbindelse med St.meld. nr. 20 (2006–2007) Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller er det fastsatt mål, virkemidler og indikatorer for sosiale helseforskjeller. Meldingen inngår som del av Regjeringens politikk for sosial utjevning, inkludering og fattigdomsbekjempelse sammen med St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering og St.meld. nr. 16 (2006–2007) ...og ingen sto igjen – Tidlig innsats for livslang læring. Arbeidet mot sosiale helseforskjeller kombinerer målrettet innsats mot spesielt utsatte grupper med generelle velferdsordninger og befolkningsrettede tiltak.

De europeiske medlemslandene i Verdens helseorganisasjon vedtok i 2004 en handlingsplan for barns miljø og helse. Norge har utviklet en nasjonal strategi, Barnas helse, som omfatter en strate-

gisk handlingsdel i et tiårsperspektiv. Dokumentet skal medvirke til bedre oversikt over barn og unges helse og over miljøfaktorer som virker inn på denne.

7.6.7 Samiske perspektiver i miljø- og ressursforvaltningen

Regjeringens hovedmål:

Regjeringen vil verne det materielle grunnlaget for samisk kultur.

Delmål og viktige handlinger:

- Regjeringen mener at Sametinget bør ha reell innflytelse på områder som er viktig for det samiske samfunn.
- Regjeringen vil arbeide for at vern i samiske områder virker styrkende for samisk kultur med næringer og samfunnsliv.

Nærmere om Regjeringens politikk

I Soria Moria-erklæringen slår regjeringspartiene fast at Sametinget må ha reell innflytelse på områder som er viktig for det samiske samfunn. Tradisjonelle samiske næringer som duodji (brukskunst), reindrift, fiske og utmarksnæringer er nært knyttet til naturen. Miljøperspektivet og bærekraftig utvikling er derfor viktige elementer i samiske næringer og i samiske områder. Reindriftsnæringen er en av de viktigste bærerne av samisk kultur og identitet og har stor betydning for det samiske samfunnet og for andre urfolk rundt Nordkalotten. Bruttoarealet av reinbeiteland i Norge er på drøyt 140 000 km² og utgjør mer enn 40 pst. av landarealet. For å få til økologisk bærekraftig reindrift er det nødvendig med tiltak for å sikre bedre sosial og økonomisk bærekraft i enkelte reindriftsområder.

Norske myndigheter har rettslige forpliktelser når det gjelder å sikre grunnlaget for samisk kultur, bl.a. gjennom FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter. I ILO-konvensjon nr. 169 Om urfolk og stammefolk i selvstendige stater heter det at «I samarbeid med vedkommende folk skal myndighetene treffe tiltak for å verne og bevare miljøet i de områder der de lever». Konvensjonen innebærer også at Regjeringen har en plikt til å konsultere samene i saker som kan få direkte betydning for dem. Konvensjonen om biologisk mangfold har bestemmelser om urfolk. Sentrale miljøutfordringer for samiske næringer og kultur

er knyttet bl.a. til klimaendringer, overfiske og arealvern for reindriften.

Regjeringen legger opp til en nær dialog med påfølgende konsultasjoner mellom Sametinget og ulike departementer om utformingen av mål og tiltak som sikrer oppfølgingen knyttet til samisk perspektiv i miljø- og ressursforvaltningen. Samerettutvalget fikk ved kgl. res. 1. juni 2001 i oppdrag å utrede generelt spørsmålene omkring den samiske befolknings rettslige stilling når det gjelder retten til og disponeringen av land og vann i samiske bruksområder utenfor Finnmark fylke. Utvalget ventes å avlevere sin utredning høsten 2007.

Det er tidligere inngått en avtale om prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget. Prosedyrene ble fastsatt ved kgl. res. 1. juli 2005. Ordningen bygger på følgende grunnelementer:

- Sametinget må ha fullstendig informasjon om relevante forhold i den aktuelle saken så tidlig som mulig, og på alle stadier i behandlingen av en sak.
- Sametinget må gis tid til å vurdere aktuelle spørsmål og til å gi tilbakemelding.
- Det skal legges til rette for at konsultasjonsprosessene ikke avsluttes så lenge Sametinget og staten antar det er mulig å oppnå enighet om saken.

Siden inngåelsen av avtalen om konsultasjonsprosedyrer er det blitt avholdt konsultasjoner med Sametinget i en rekke saker. Miljøverndepartementet og Sametinget fastsatte i februar 2007 nærmere retningslinjer for konsultasjoner i saker om utarbeidelse av verneplaner innenfor rammene av den generelle konsultasjonsavtalen.

7.7 Bred medvirkning og oppfølging

En bærekraftig utvikling krever deltakelse og bidrag fra mange parter. Regjeringen ønsker å føre en politikk som oppmuntrer næringsliv, organisasjoner, forvaltning, skoler, utdanningsinstitusjoner og den enkelte til å delta aktivt i arbeidet.

7.7.1 Samfunnsansvar i næringslivet

Næringslivets evne til innovasjon i retning av mer bærekraftige produksjonsprosesser og vilje til å ta samfunnsansvar, er viktig i arbeidet for bærekraftig utvikling. Regjeringen vil medvirke til at det offentlige går foran som ansvarlig forbruker og etterspør varer og tjenester som er tilvirket etter

Boks 7.5 Global Compacts 10 prinsipper for samfunnsansvar i næringslivet

I en tale til World Economic Forum i 1999, oppfordret tidligere generalsekretær i FN, Kofi Annan, næringslivsledere til å bli med på et internasjonalt initiativ – Global Compact – som ville føre selskaper sammen med FN-byråer, arbeidsliv og øvrige deler av det sivile samfunn for å støtte universelle miljømessige og sosiale prinsipper. I dag arbeider flere tusen selskaper fra hele verden, samt arbeidslivs- og andre organisasjoner med å fremme ti universelle prinsipper for menneskerettigheter, arbeidslivsstandarder, miljø og anti-korrupsjon.

Menneskerettigheter

1. Bedrifter skal støtte og respektere vernet om internasjonalt anerkjente menneskerettigheter.
2. Sikre at de ikke medvirker til menneskerettighetsbrudd.

Arbeidslivsstandarder

3. Bedrifter skal overholde organisasjonsfriheten og den reelle anerkjennelse av retten til kollektive forhandlinger.
4. Sette en stopper for alle former for tvangsarbeid.
5. Reelt bringe barnarbeid til opphør.
6. Sette en stopper for diskriminering i forhold til ansettelse og yrke.

Miljø

7. Bedrifter skal støtte et føre-vår-prinsipp i forhold til miljøutfordringer.
8. Ta initiativ for å fremme økt ansvarlighet i forhold til miljøet.
9. Oppmuntre til utvikling og spredning av miljøvennlig teknologi.

Anti-korrupsjon

10. Bedrifter skal motarbeide alle former for korrupsjon, inkludert utpressing og bestikkelser.

høye miljømessige og etiske standarder. Regjeringen har derfor lagt fram en treårig handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser, se boks 7.5.

I St.meld. nr. 13 (2006–2007) *Et aktivt og langsiktig eierskap* sier Regjeringen at den forventer at alle selskaper tar samfunnsansvar enten de er offentlig eller privat eid. Statens pensjonsfond – Utland søker å påvirke selskaper der fondet er investert til å ta sosialt og miljømessig ansvar. Dette omfatter også muligheten til å utelukke selskaper for å unngå egen medvirkning til grovt uetisk aktivitet.

Staten har en viktig rolle i å fremme samfunnsansvar i næringslivet ved å tilrettelegge arenaer for dialog, gjennom informasjonsarbeid og gjennom sin rolle som eier, investor, lovgiver, innkjøper og pådriver.

Regjeringen igangsetter i høst arbeidet med en stortingsmelding om samfunnsansvar. Arbeidet med meldingen vil involvere et bredt spekter av aktører og omfatte dialog med næringsliv og organisasjoner. Meldingen vil være et viktig grunnlag

for Regjeringens videre arbeid med næringslivets samfunnsansvar.

Miljøverndepartementet har etablert et nytt nettsted for å veilede arbeidet med miljødelen av næringslivets samfunnsansvar. Nettstedet gjør relevant informasjon tilgjengelig på ett sted.

Kompakt er regjeringens konsultasjonsorgan for samfunnsansvar i næringslivet, og en arena for erfaringsutveksling mellom næringsliv og myndigheter. Kompakt skal bidra til å utbre oppslutningen om bedrifters samfunnsansvar, uttrykt gjennom OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper og prinsippene i FNs Global Compact, se boks 7.6. For å gjøre arbeidet med samfunnsansvar mer konkret, har Regjeringen endret mandat og sammensetning av Kompakt og opprettet flere nye arbeidsgrupper.

Det er et mål at næringslivet øker bruken av miljøledelsessystemer og miljøsertifiserings- og merkeordninger, at det satser på miljøvennlig teknologi- og produktutvikling og utvikler mulighetene for eksport av miljøteknologi. Miljøledelses- og sertifiseringssystemer som ISO 14001, EMAS og Miljøfyrtårn, miljørapportering etter regn-

skapsloven og miljømerking som Svanemerket er viktige hjelpemidler. Et virkemiddel for å stimulere til miljøvennlig næringsutvikling er GRIP senter for bærekraftig produksjon og forbruk. Initiativ for etisk handel er et ressurs-senter og pådriver for etisk handel. Det er også etablert fora i næringslivet i Norge som arbeider med ulike tema innenfor miljøvernpolitikken. BBU's nettverk for miljø og samfunnsansvar er et slikt forum.

I forhold til størrelsen på økonomien har mange norske selskap kvalifisert seg til Dow Jones Sustainability Index og indeksen FTSE4Good. Storebrand er som eneste norske selskap også inne på Global 100-listen over verdens mest bærekraftige selskaper i 2007. Storebrand slår fast at satsingen på miljø og samfunnsansvar gir en meravkastning. World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) er en særlig sentral aktør med mange store internasjonale selskaper som medlemmer, deriblant Statoil, Norsk Hydro, Det norske Veritas, Storebrand, Norske Skog, Grieg International, Leif Höegh og Statkraft. NHO er WBCSDs representant i Norge.

Regjeringen mener at norsk næringsliv bør vise et særskilt samfunnsansvar ved å benytte de beste standardene tilgjengelig og beste praksis når de opererer i andre land, særlig i land der sosiale, etiske og miljømessige forpliktelser står svakt. Regjeringen vil oppfordre land og selskaper til å slutte opp om internasjonalt anerkjente prinsipper og rapporteringsnormer som FNs Global Compact og Global Reporting Initiative, GRI, slik at bedriftene kan etterprøves på sin innsats. Norge er en stor bidragsyter til FNs Global Compact.

7.7.2 Lokalforvaltningens rolle

Kommunene er både tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere og demokratiske organer med ansvar for samfunnsutvikling. De er derfor viktige i arbeidet med miljø og bærekraftig utvikling. De har et hovedansvar for arealforvaltningen. Energi, avfallshåndtering, avløpsrensing, lokal luftforurensing og viltforvaltning er andre viktige områder hvor kommunene har en sentral rolle. En god lokal forankring av miljøvernpolitikken er nødvendig for å bidra til nasjonale og internasjonale miljømål, og for å sikre miljøkvaliteter som har betydning for helse, trivsel og velferd.

Bygningsmassen kan ha negativ innvirkning på flere miljøområder. Lokalisering av utbyggingsområder er vesentlig for transportbehovet i samfunnet og en viktig rammebetingelse for samferdssektorens miljøutfordringer.

Regjeringen er opptatt av hvordan kommunene i sterkere grad kan bruke plan- og bygningsloven for å fremme et utbyggingsmønster som reduserer transportbehovet, sikrer landbruks-, natur- og friluftsområder mot unødig nedbygging. Planlegging av løsninger for fornybar energi er et viktig tema. Regjeringen vil fremme en ny plandel av plan- og bygningsloven med økt vekt på bærekraftig arealpolitikk, kunnskap om miljøvirkninger av tiltak, langsiktige arealavklaringer og samordning på tvers av sektorer og forvaltningsgrenser.

Kommunene kan søke støtte til energiplanlegging fra Enova. I 2006 var det 62 kommuner som fikk slik støtte. *Grunnfond for energieffektivisering og fornybar energi* ble etablert i 2007 med en fondskapital på 10 mrd. kroner. Regjeringen vil foreslå å skyte inn ytterligere 10 mrd. kroner i 2009. Gitt dagens rentenivå vil avkastninger av fondet med dette øke til en samlet årlig avkastning på om lag 930 mill. kroner fra 2010. Dette vil gi en betydelig økning i inntektene til Enova. I forlengelsen av energiplanleggingen kan kommuner også søke om midler til investeringer. Kommunene kan videre sammen med næringslivet legge til rette for energireduksjoner i næringsbygg.

Regjeringen legger vekt på lokaldemokratiet og det kommunale handlingsrommet. Regjeringen har derfor styrket kommuneøkonomien kraftig de siste årene. Det ligger derfor godt til rette for at kommunesektoren kan prioritere miljøarbeid og bidra til en bærekraftig utvikling.

Kommunenes Sentralforbund (KS) er en viktig samarbeidspartner i arbeidet for bærekraftig utvikling. Miljøverndepartementet har for perioden 2006–2010 inngått et samarbeid med KS om programmet «Livskraftige kommuner – kommune-nettverk for miljø og samfunnsutvikling». Programmet skal styrke kommunenes miljøkompetanse og fokuserer på tema som støtter opp under det nasjonale arbeidet med bærekraftig utvikling. Gjennom programmet får kommunene drahjelp til å utvikle en offensiv politikk for miljø og samfunnsutvikling. Alle landets kommuner inviteres til å delta i programmet. Det er stor interesse for miljø og samfunnsutvikling i kommunene. I august 2007 hadde 128 kommuner vedtatt å delta i programmet og danne læringsnettverk sammen med andre kommuner. Nettverkene arbeider med temaer som:

- Klima og energi
- Viktige arealpolitiske hensyn
- Framtidsrettet produksjon og forbruk
- Kulturminner og kulturmiljøer
- Friluftsliv, folkehelse og livskvalitet

- Miljøsamarbeid med lokalsamfunn i Sør og Øst.

I mai 2007 ble det inngått en avtale om Grønne energikommuner mellom Kommunal- og regionaldepartementet, Olje og energidepartementet, Miljøverndepartementet og KS. Målet med avtalen er å få kommunene til å satse på energieffektivisering, fornybar energi og å få ned klimagassutslippene. Det er valgt ut 22 kommuner som gjennom samarbeid i 5 nettverk spesielt vil fokusere på klima og energi.

Indikatorer er viktige for måloppnåelse. I forbindelse med Livskraftige kommuner arbeides det derfor med indikatorer. Utviklingen av indikatorer ses i sammenheng med de nasjonale bærekraftindikatorerne.

Kommunesektoren har betydelige innkjøp av varer og tjenester. Gjennom et samarbeid med KS i forbindelse med handlingsplanen for miljø og samfunnsansvar i offentlige innkjøp, vil Regjeringen bidra til at kommuner og fylkeskommuner har økt fokus på miljø- og samfunnsansvar i egne innkjøp.

Gjennom Lokal Agenda 21 og deltakelse i prosjekter som Foregangskommuner og Miljøfyrtårn-programmet har en del særlig aktive kommuner satt fokus på globale miljøspørsmål og klima, og søkt å øke engasjementet og deltakelsen i miljøpolitikken lokalt. En viktig erfaring er at lokale myndigheter kan utløse handling sammen med næringsliv og organisasjoner.

Idébanken er en stiftelse som bidrar med praktiske eksempler på hvordan kommuner kan fremme nyskapende løsninger for et bedre miljø og styrke lokale og globale fellesskap. Folk-til-folk-samarbeid mellom Nord og Sør skal øke forståelsen for utviklingslandenes utfordringer og nødvendigheten av bærekraftige produksjons- og forbruksmønstre i vårt eget land.

7.7.3 Frivillige organisasjoner

De frivillige organisasjonene spiller en viktig rolle i det norske demokratiet. Organisasjonene bidrar til å øke kunnskapen om miljø- og utviklingsspørsmål, og til å sette disse spørsmålene på samfunnets dagsorden. De er også viktige deltakere i det praktiske miljøarbeidet lokalt. Regjeringen ønsker å sikre en fortsatt viktig rolle for de frivillige organisasjonene og ser dem som svært viktige alliansepartnere i arbeidet med bærekraftig utvikling.

Norge er en foregangsnaasjon og pådriver for økt medvirkning fra ikke-statlige organisasjoner i det internasjonale miljøvernssamarbeidet. Det er en

tradisjon å ha representanter for organisasjonene med i nasjonale delegasjoner ved større FN-konferanser. Organisasjonene dannet nettverket Forum for Utvikling og Miljø (ForUM) etter Rio for å følge opp gjennomføringen av Agenda 21. ForUM har mer enn 50 tilsluttede organisasjoner og finansieres i hovedsak av Utenriksdepartementet og Miljøverndepartementet.

De frivillige organisasjonene spiller også en viktig rolle i utviklingssamarbeidet, både som dialogpartner og i gjennomføringen av konkrete utviklingstiltak. Dette bidrar både til å styrke det sivile samfunn i utviklingslandene og til å sikre forankring av vår utviklingspolitikk i norske kompetansemiljøer.

I det regionale og bilaterale samarbeidet i nordområdene og Øst-Europa samarbeider Miljøverndepartementet med organisasjoner som har engasjert seg i disse områdene, og gir økonomisk støtte til deres miljøprosjekter, særlig i Nordvest-Russland.

Den norske kirke arbeider sammen med andre kirkesamfunn og en rekke kirkelige og kristelige organisasjoner, for å øke miljøbevisstheten blant medlemmene og i befolkningen for øvrig. De peker blant annet på nødvendigheten av endringer i enkeltmenneskers forbruk, motiverer til bistandsarbeid og tar del i utviklingsarbeidet i land i sør.

I arbeidet med strategien for bærekraftig utvikling er det gjennomført flere høringer hvor organisasjonene har kommet med konstruktive innspill. Regjeringen vil invitere organisasjonene til videre medvirkning. Flere av forslagene som er spilt inn fra organisasjonene, er blitt fulgt opp av Regjeringen, blant annet i form av omlegging av CO₂-avgifter og bilavgifter.

7.7.4 Miljøinformasjon, den enkeltes rolle og bærekraftig forbruk

I Soria Moria-erklæringen ønsker regjeringspartiene å gjøre det enklere for folk å være miljøvennlig i hverdagen.

Hver enkelt kan bidra til en bærekraftig utvikling ved å velge produkter og tjenester som belaster miljøet minst mulig. Ofte er det vanskelig å finne ut hvilke miljøbelastninger bruk og framstilling av et enkelt produkt eller en tjeneste medfører. Grønne skatter og avgifter er med på å sette en pris på miljøkostnadene som oppstår ved produksjon og forbruk. I de fleste tilfeller er pris et viktig kriterium i forbrukernes valg mellom ulike alternativer. Bruk av økonomiske virkemidler egner seg derfor godt til å vri forbruket mot produkter som gir lav

miljøbelastning, selv om den enkelte forbruker ikke gjør produktvalg ut ifra en miljøvurdering.

God informasjon er viktig for at forbrukeren skal kunne ta hensyn til miljø. Retten til miljøinformasjon er i Norge både grunnlovsfestet og styrket gjennom en egen lov. Norge ratifiserte Århus-konvensjonen i mai 2003, men loven om rett til miljøinformasjon går på flere områder lengre. Loven forplikter offentlige forvaltningsorganer til å gjøre informasjon om miljøtilstanden og miljøforhold innenfor sine ansvarsområder allment tilgjengelig. For at miljøinformasjon skal kunne holdes tilbake, må det være reelle og saklige grunner for det, og informasjonen eller dokumentet den finnes i må være unntatt offentlighet i medhold av offentlighetsloven. Miljøverndepartementets foreløpige evaluering av loven tyder på at den fungerer godt, men at den bør gjøres enda mer kjent.

Miljømerking har til hensikt å gi hver enkelt en mulighet til å velge ut fra miljø og etiske hensyn. Miljøsertifisering har til hensikt å gi tjenesteprodusenter og andre virksomheter dokumentasjon på at de arbeider systematisk med miljø. I Norge finnes det to offisielle miljømerker, den nordiske Svanen og EUs Blomsten, og tre bransjeovergrepene miljøsertifiseringsordninger, ISO14001, EMAS og Miljøfyrtårn. Fairtrade Max Havelaar er en annen utbredt merkeordning. Den arbeider for å gi småbønder og arbeidere i utviklingsland bedre levevilkår. Ø-merket markerer at et produkt er økologisk produsert etter sertifiseringsinstansen Debios krav. Organisasjonen Grønn hverdag arbeider for å gjøre det lettere for den enkelte å ta ansvar for miljø og utvikling gjennom praktiske handlingsvalg.

Regjeringen vil styrke miljøinformasjonen og gjøre miljømerker bedre kjent i offentligheten. En forskrift for offentlige innkjøp, som ble innført fra årsskiftet 2007, åpner for at miljømerker kan benyttes som dokumentasjon av krav som stilles ved innkjøp.

7.7.5 Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser

Offentlig sektor – staten, fylkeskommunene og kommunene – påvirker miljøet og sosiale forhold både i Norge og internasjonalt som forbruker, produsent, byggherre, arealregulator og eiendomsforvalter. Offentlig sektor kjøpte i 2005 inn varer og tjenester for rundt 275 mrd. kroner. Statens andel var rundt 100 mrd. kroner. Det er et stort potensial for reduksjon av miljøbelastningene fra det offentlige innkjøp og bruk av varer og tjenester.

I St.meld. nr 26 (2006–2007) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand presenterte Regjeringen nye tiltak som skal styrke arbeidet med miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. Regjeringen la i juni 2007 fram en handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. I arbeidet med miljøhensyn i offentlige innkjøp vil Regjeringen ha fokus på tiltak rettet mot klima og energi, helse- og miljøfarlige kjemikalier og biologisk mangfold. Avfallsforebygging og effektiv ressursutnyttelse er en del av dette. Miljøhensyn, etiske og sosiale hensyn i offentlige anskaffelser skal bidra til en effektiv offentlig sektor og et konkurransedyktig næringsliv. Regjeringen ser det som viktig at statlige virksomheter tar et særlig ansvar for å gå foran som ansvarlig innkjøper og forbruker. Det skal derfor utformes en politikk for statlige innkjøp med krav og mål knyttet til innkjøp av prioriterte produktgrupper. Det skal også arbeides for at statlige virksomheter med betydelige miljøkonsekvenser innfører tredjepartssertifiserte miljøledelsessystemer som ISO 14001 eller EMAS. Alle statlige virksomheter skal som minimum ha et enkelt system for miljøledelse. Regjeringen vil bidra til bedre statistikk og rapportering om miljøeffektene av statlige innkjøp.

Det vil bli opprettet et nytt direktorat underlagt Fornyings- og administrasjonsdepartementet 1. januar 2008. Direktoratet for forvaltning og IKT vil blant annet få ansvaret for å følge opp handlingsplanen for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser.

Regjeringen vil medvirke til at kommuner og fylkeskommuner øker fokus på miljø- og samfunnsansvar. Regjeringen vil bl.a. samarbeide med Kommunenes Sentralforbund og gjennomføre kompetansetiltak og veiledning. Det vil legges til rette for bruk av forsknings- og utviklingskontrakter under Innovasjon Norge for å stimulere til samarbeid mellom bedrifter og offentlige kunder om miljøteknologi.

Det er viktig å utvikle miljøkompetansen hos offentlige innkjøpere. Høsten 2005 nedsatte derfor Miljøverndepartementet et treårig rådgivende Panel for miljøbevisste offentlige innkjøp. Det har bl.a. medlemmer fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Statens forurensningstilsyn, Statsbygg, NHO og LO. GRIP senter etablerte i 2005 et 5-årig nasjonalt kompetanseprogram for miljøbevisste innkjøp. Panelet, det nye direktoratet og GRIP-senteret vil fremme kompetansen om miljøhensyn til offentlige innkjøpere. Regjeringen vil samarbeide med andre land gjennom FN, EU og Nordisk ministerråd bl.a. for å utvikle kriterier,

praktiske verktøy og indikatorer for offentlige anskaffelser.

7.7.6 Utdanning for bærekraftig utvikling

Kunnskap er en helt sentral forutsetning for å lykkes i arbeidet med en bærekraftig utvikling, og skoler og andre utdanningsinstitusjoner kan gi viktige bidrag. Miljøverndepartementet og Kunnskapsdepartementet presenterte 14. desember 2006 Norges oppdaterte Strategi for utdanning om bærekraftig utvikling for grunnsopplæringen – *Utdanning for bærekraftig utvikling*. Norge ligger på dette området langt framme i forhold til de fleste andre land. Strategien er et bidrag til Norges oppfølging av FNs utdanningstiår for bærekraftig utvikling, som strekker seg fra 2005 til 2014, og av den europeiske strategien på samme område.

Strategien beskriver flere sentrale utdannings tiltak for bærekraftig utvikling rettet mot barn og unge i Norge. Et tiltak som har vakt interesse er det interaktive nettstedet *sustain.no*, hvor norske skoler og forskningsinstitusjoner samarbeider om problemstillinger og dokumentasjon av status på sentrale miljøområder. Et annet viktig verktøy for skoler er det internettbaserte Nettverk for miljølære [www.miljolare.no]. Her kan elever og lærere hente informasjon om tema knyttet til bærekraftig utvikling og legge inn resultatene av sitt eget arbeid.

Nettverk for miljølære er knyttet til Miljøstatus i Norge [www.miljostatus.no], som gir oversikt over miljøtilstanden i hele landet. I Nettverk for miljølære samarbeider Utdanningsdirektoratet med Miljøverndepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet. Det er også et samarbeid med organisasjoner som Forbrukerrådet, Idébanken, Grønn hverdag og Sabima. Nærmere 2700 skoler er registrert som brukere av nettstedet.

Flere universiteter og høyskoler tilbyr kurs på høyere nivå om bærekraftig utvikling. Senter for utvikling og miljø og CICERO ved Universitetet i Oslo ble opprettet som svar på Brundtlandrapporten og har bærekraftig utvikling og klima som kjerneområder for sin undervisning.

Målet med å styrke forskning, utdanning og opplæring på området bærekraftig utvikling er å bidra til kunnskapsoppbygging og økt innsikt i viktige årsakssammenhenger. Klimaforskning, marin forskning og forskning for miljøvennlig energiteknologi er utpekt som særlig viktige områder i Soria Moria-erklæringen.

Barnehageloven, som trådte i kraft 1. januar 2006, sier at barnehagens verdigrunnlag omfatter

å fremme forståelse for bærekraftig utvikling hos barna.

7.7.7 Oppfølging

Regjeringen har som mål å gjøre Norge til et foregangsland for bærekraftig utvikling. Strategien for bærekraftig utvikling angir hovedretningen i dette arbeidet. Det er avgjørende at strategien følges opp. Regjeringen vil bidra til at bærekraftig utvikling får en fast plass på det politiske sakskartet nasjonalt og internasjonalt. Vi vil skape oppmerksomhet rundt behovet for bærekraftig utvikling og inspirere og mobilisere befolkningen.

Regjeringen har positiv erfaring med å invitere mange aktører til deltakelse i en bred prosess i arbeidet med strategien. Regjeringen ønsker å videreutvikle dette samarbeidet gjennom en ny møteplass der det legges vekt på aktørenes roller og ansvar i oppfølgingen av bærekraftstrategien.

Regjeringen har et spesielt ansvar for å følge opp strategien i Nasjonalbudsjettet og i andre meldinger. På miljøområdet er strategien samordnet med og blir konkretisert blant annet gjennom egne meldinger om helse- og miljøfarlige kjemikalier, om klimapolitikken og i meldingen om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand. For å sørge for god koordinering mot hovedlinjene i Regjeringens økonomiske politikk, vil Regjeringens arbeid for å følge opp strategien omtales i det årlige nasjonalbudsjettet og i langsiktige plandokumenter. Slik sikrer man også at arbeidet med bærekraftig utvikling blir behandlet av Stortinget hvert år, noe som vil bidra til å holde temaet på den politiske dagsorden.

Det er viktig med god politisk koordinering av arbeidet med bærekraftig utvikling. Derfor blir arbeidet koordinert av et statssekretærutvalg. Den praktiske koordineringen er forankret i Finansdepartementet. Det er bred støtte for denne løsningen, både politisk og blant norske organisasjoner.

Arbeidet med bærekraftig utvikling innebærer å se økonomi, miljø og sosiale forhold i sammenheng. Det er viktig at arbeidet i årene framover knyttes opp mot den økonomiske politikken. Finansdepartementet har et særlig ansvar for effektiv bruk av samfunnets ressurser. Det har ansvar for økonomisk og etisk forvaltning av Statens Pensjonsfond – Utland. Det vurderer økonomiske sider ved miljøtiltak og internasjonale forpliktelser. For å fremme bærekraftig utvikling, er det viktig med sektorovergrepene kostnadseffektive virkemidler. Finansdepartementet har ansvar for miljøavgifter som er et kostnadseffektivt virkemiddel for bedre miljø.

Hovedvekten i denne strategien er lagt på overordnede mål, prinsipper, virkemiddelbruk og analyser. Et sentralt formål med strategien er at den skal bidra til bedre koordinering og en mer effektiv politikk for bærekraftig utvikling. Det viktigste ved strategien er derfor ikke hvert enkelt tiltak, men at den bidrar til at kreftene trekker i samme retning, og til at en får etablert mekanismer som sikrer oppfølging av strategien.

Strategien er koordinert med, og bygger på, ulike eksisterende planer og strategier på alle departementers områder, og vil slik bidra til en bedre integrasjon av politikken framover. I tråd med tankegangen om å integrere hensynet til bærekraftig utvikling i forvaltningens ordinære virksomhet vil departementene følge opp strategien på sine områder. Strategien skal i første rekke følges opp i de enkelte departementers meldinger og proposisjoner som omhandler konkrete politikkforslag. Ett resultat av arbeidet med strategien, er at Regjeringen har besluttet at den vil nedsette et ekspertutvalg som skal gjennomgå hvordan hensynet til bærekraftig utvikling og miljø bedre kan inkluderes i offentlige beslutningsprosesser.

Klimapolitikken er et særlig viktig område å følge opp. I tråd med rådene fra IPCC og i Sternrapporten vil Norge være en pådriver for en målrettet klimapolitikk internasjonalt og arbeide for en ambisiøs klimaavtale. Det vil være et mål for Regjeringens internasjonale klimapolitikk at den bidrar til store globale utslippsreduksjoner, kostnadseffektive løsninger og en rettferdig byrdefordeling mellom fattige og rike land. Regjeringen vil gjennomføre en rekke tiltak i Norge for å redusere

utslipp og stimulere til utvikling av framtidens lavutslippsteknologi.

Arbeidet med bærekraftig utvikling krever langsiktig tenkning – et generasjonsperspektiv. Analysene som arbeidet baserer seg på må derfor ha en tilstrekkelig lang horisont for å legge et godt grunnlag for handling i dag. Det er viktig med konkrete analyser og tidfestede mål. Tidshorisonten avhenger bl.a. av internasjonale forpliktelser og mål som det internasjonale samfunnet har satt seg. Noen av de viktigste økonomiske og miljømessige framskrivningene bærekraftsstrategien bygger på, strekker seg ut dette århundret og et godt stykke inn i det neste.

På sentrale politikkområder har strategien tallfestede nasjonale mål og indikatorer. For å vurdere om en nærmer seg målene, er det avgjørende ikke bare å ha indikatorer for historisk utvikling, men også en begrunnet oppfatning av utviklingen framover. Statistisk sentralbyrå har et viktig ansvar i arbeidet med å oppdatere og analysere indikatorene. Første gang skjedde dette i forkant av Nasjonalbudsjettet for 2007.

Strategien omfatter en rekke områder som er i rask endring. Regjeringen legger derfor opp til at strategien revideres igjen om fire år.

Finansdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Finansdepartementet av 28. september 2007 om Nasjonalbudsjettet 2008 blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1

Tilråding om investeringer i eiendom og infrastruktur i Statens pensjonsfond – Utland

Brev fra Finansdepartementets råd for investeringsstrategi 18. juni 2007

1 Innledning

Finansdepartementets råd for investeringsstrategi (Strategirådet) ble opprettet for å bistå Finansdepartementet i arbeidet med den overordnede investeringsstrategien i Statens pensjonsfond – Utland (SPU). Finansdepartementet har i brev til Strategirådet av 11. desember 2006 bedt rådet vurdere om avkastnings- og risikoegenskapene til fast eiendom tilsier at denne aktivaklassen bør inkluderes i fondets portefølje, og hvilken porteføljeandel den i så fall bør ha. Departementet viser i sitt brev til at Norges Bank i brev av 20. oktober 2006 tilrår å inkludere eiendom i porteføljen med en andel på 10 prosent.

Grunnlaget for Strategirådets arbeid har både vært Norges Banks analyser av eiendoms- og infrastrukturmarkedet¹ og en rapport utarbeidet for Strategirådet av Colin Lizieri og Martin Hoesli.² Denne rapporten gir en sammenfatning av tilgjengelige forskningsresultater om eiendomsinvesteringer. Strategirådet viser også til rådets brev til Finansdepartementet av 2. juni 2006 om å øke aksjeandelen i SPU fra 40 til 60 prosent.

Dette brevet er organisert som følger. Avsnitt 2 gir en oversikt over det globale eiendoms- og infrastrukturmarkedet og allokeringen til slike investeringer i andre fond. I avsnitt 3 drøftes egenskapene til eiendoms- og infrastrukturinvesteringer, og hvordan slike investeringer vil kunne påvirke avkastningen og risikoen i SPU. Avsnitt 4 tar opp forvaltningskostnader. I avsnitt 5 drøftes hvordan investeringer i eiendom kan gjennomføres. Avsnitt 6 inneholder Strategirådets anbefaling.

2 Investeringer i fast eiendom og infrastruktur

Investeringer i fast eiendom er kjøp av eierinteresser i tomt, bygning eller del av bygning. Investeringene gir en avkastning som avhenger av prisutviklingen i, og leieinntekter fra kontorbygg, kjøpesentre, industribygninger og til en viss grad også andre eiendomstyper.

Investeringer i fast eiendom kan grupperes i direkte og indirekte investeringer. Direkte investeringer er unoterte, mens indirekte investeringer både forekommer i noterte og unoterte instrumenter. Indirekte investeringer kan for eksempel struktureres gjennom partnerskap, trusters og ulike former for eiendomsselskaper. Eierandeler i disse strukturene gir eksponering mot en underliggende portefølje av direkte eiendomsinvesteringer. Eksempler på noterte indirekte investeringer er børsnoterte eiendomsselskaper og eiendomstruster, såkalte «real estate investment trusts» (REITs)³.

En relatert aktivaklasse er infrastruktur. Med det menes både økonomisk infrastruktur, som havneanlegg, veier og vannkraftutbygging, og investeringer i skolebygg og sykehus. På samme måte som for fast eiendom tilbys slike investeringer gjennom flere typer instrumenter. Det skilles mellom infrastrukturprosjekter som er i en utviklingsfase («greenfields»), og prosjekter som er i drift. Det er den siste gruppen som er mest aktuell for institusjonelle investorer. Sammenlignet med fast eiendom, er markedet for infrastruktur mindre modent og investeringene er mer regulert. Anslagene på korrelasjonen mellom avkastningen i infrastruktur og tradisjonell eiendom er sprikende. Etter Strategirådets vurdering kan forskjellene mellom fast eiendom og infrastruktur tale for å behandle infrastruktur som en egen aktivaklasse⁴.

¹ Norges Bank Staff Memo 6/2007 og 1/2007 og brev av 20. oktober 2006 til Finansdepartementet.

² Hoesli, M. og Lizieri, C. (2007), Real estate in the investment portfolio. Rapport skrevet på oppdrag av Strategirådet.

³ REITs er eiendomsselskaper som slipper selskappsskatt mot at de betaler ut mesteparten av årlige resultater som (skattbart) utbytte. REITs er gjennomgående børsnoterte og har som regel gjeld.

2.1 Forvaltning av eiendom i andre fond

Statens pensjonsfond – Utland har ikke en separat allokering til eiendom. Fondet er likevel eksponert mot eiendomsmarkedet. Ved utgangen av 2006 var over to prosent av markedsverdien av fondets referanseportefølje for aksjer klassifisert som eiendomsselskaper. De fleste store institusjonelle investorer har betydelige investeringer i eiendomsmarkedet. CEM Benchmarking⁵ har utarbeidet en sammenligningsgruppe for SPU som består av verdens 19 største pensjonsfond. Tabell 1.1 gir en oversikt over allokeringen til eiendom i disse fondene. I gjennomsnitt hadde fondene investert 6 prosent i eiendom ved utløpet av 2005. 4 prosent var i unoterte eiendomsinvesteringer. Den høyeste samlede allokeringen til eiendom i sammenligningsgruppen var 11,5 prosent.

Gjennomsnittlig eiendomsandel varierer mellom land. Selv mellom USA, Nederland, og Storbritannia, land som har hatt mange store pensjonsfond over en lengre periode, er forskjellene store. Forskjellene kan skyldes flere forhold, som historie, kultur, konkurranse mellom pensjonsfond, forskjeller mellom struktur og størrelse på hvert lands eiendomsmarked, samt aktuar- og regnskapsstandarder⁶. Aktivaallokeringen i de ameri-

kanske universitetsfondene («endowments») skiller seg fra pensjonsfondene ved at de har lav obligasjonsandel og store investeringer i «private equity» og ulike alternative investeringer. Som en ser av tabellen, er imidlertid ikke universitetsfondenes allokering til eiendom særlig forskjellig fra de amerikanske pensjonsfondene.

Mange store pensjons- og reservefond foretar både indirekte og direkte investeringer. Analyser av organiseringen i andre fond viser at det har vært en trend bort fra direkte investeringer med arbeidsintensiv intern forvaltning, og over mot ulike former for indirekte investeringer, som børsnoterte aksjer, eiendomsfond og «joint ventures».

Direkte investeringer innebærer at investor eier eiendommene selv. Det er likevel vanlig at store deler av eiendomsforvaltningen - slik som driften av eiendommene - settes ut til eksterne tjenesteleverandører. Også kjøps- og salgsbeslutninger kan settes ut gjennom diskresjonære forvaltningsmandater. Flere pensjons- og reservefond har lagt mange forvaltningsoppgaver til eiendomselskaper hvor de selv har store eierandeler. ABP har for eksempel store eierandeler i Vesteda, Corio og KFN, som til sammen har omlag 600 ansatte. Et annet eksempel er «Ontario Teachers' Pension Plan» (OTTP) som i 1999 kjøpte Cadillac Fairview og delegerte eiendomsforvaltningen til dette selskapet. Cadillac Fairview har omlag 1500 ansatte, hvorav hoveddelen er sysselsatt med teknisk drift av eiendommene.

⁴ ABP er et eksempel på et fond som frem til nå har inkludert infrastrukturinvesteringer i sin eiendomsportefølje. I fondets strategiplan for 2007–2009 er infrastruktur skilt ut som en egen aktivaklasse med en allokering på 2 prosent, mot 9 prosent i fast eiendom.

⁵ Finansdepartementet har i flere år fått CEM Benchmarking til å sammenligne forvaltningen av SPU med andre store fond.

⁶ Mark Griffin (1998), A Global Perspective on Pension Fund Asset Allocation, Financial Analyst Journal.

Tabell 1.1 Eiendomsallokering i pensjons- og universitetsfond.

Fond	Antall fond	Gj.snittlig størrelse (mrd kr)	Andel av porteføljen (%)		
			Eiendom		Obligasjoner
			Notert	Unotert	
CEMs gruppe av fond ¹	19	670	2	4	29
Statlige pensjonsplaner (USA) ²	125	85		5	28
Engelske pensjonsfond ³	240	23		7	15
Nederlandske pensjonsfond	65	52		13	44
Universitetsfond (USA) ⁴	56	23	1	3	14

¹ CEM Benchmarking Inc (2006). Defined Benefit Investment Cost Effectiveness Analysis for 2005. Analyseselskapet. Noterte eiendomsaksjer er i denne rapporten begrenset til REITs.

² Wilshire Research. (2007), «Wilshire Report on State Retirement Systems: Funding Levels and Asset Allocation». Tallene er for 2006.

³ WM Performance Services (2006). Data utarbeidet for Finansdepartementet.

⁴ TIAA-CREF Institute (2006), Trends and issues, 2005 NACUBO Endowment study: Highlights and trends. Tallene er for fond større enn 1 mrd. USD.

Fordelene med direkte forvaltning er høy grad av kontroll over investeringene og lavere kostnader forbundet med porteføljeforvaltningen. For en langsiktig investor kan det også være en fordel at direkte eiendomsinvesteringer som regel har lengre løpetid enn indirekte. Det betyr at omløpshastigheten blir mindre, antall transaksjoner færre og kostnadene knyttet til vedlikehold av porteføljen lavere.

Ulike former for indirekte investeringer og muligheten til å sette ut forvaltningsoppgaver til underleverandører har gjort at de fleste store pensjonsfondene i dag har relativt få egne ansatte som forvalter eiendomsporteføljen. ABP har for eksempel 30 ansatte. Et annet stort nederlandsk pensjonsfond, PGGM, har 10 ansatte som forvalter eiendomsporteføljen. Begge disse fondene har 11 prosent av porteføljen investert i eiendom.

2.2 Forvaltning av infrastruktur i andre fond

Flere store fond i Canada, Nederland og Singapore har i de siste årene foretatt investeringer i infrastruktur internasjonalt. CEM undersøkelsen viser samtidig at sammenligningsgruppen i gjennomsnitt bare har 1 prosent allokert til såkalte «andre aktiva», som blant annet omfatter infrastruktur.

Mange forventer at markedet for infrastrukturinvesteringer vil vokse betydelig i fremtiden. Utviklingen i det australske markedet, hvor privatisering av infrastruktur har pågått i over 10 år, brukes av flere som en referanse. I Australia er det vanlig at store pensjonsfond («superannuation funds») allokterer 5 prosent eller mer til infrastruktur. Enkelte fond har allokert helt opp til 20 prosent.⁷

Forvaltningen av infrastrukturporteføljer kan organiseres på samme måte som for fast eiendom. Flere store aktører som OTPP i Canada, IFM⁸ i Australia og GIC i Singapore har valgt å investere direkte, mens mange andre velger å investere indirekte gjennom børsnoterte selskaper eller fond. Individuelle infrastrukturinvesteringer er som regel langt større, mer heterogene og mer komplekse enn eiendomsinvesteringer. Investeringene har ofte veldig lang levetid og er mindre likvide enn fast eiendom. Institusjonelle investorer går derfor ofte sammen i ulike former for konsortier.

⁷ Kurt Wright (2006) «Infrastructure Investing: The Australian Experience.» IFE paper, (www.ifecorp.com).

⁸ Industry Funds Management. Heleiet datterselskap av Industry Fund Services, som eies av ni superannuation fond i Australia og som blant annet forvalter infrastrukturinvesteringer tilsvarende AUD 1,3 mrd.

2.3 Markedenes størrelse

I analyser av fast eiendom som egen aktivaklasse, er eiendomsmarkedets andel av verdensmarkedsporteføljen relevant. I slike beregninger er det viktig å skille mellom eiendommer som eies av de som bruker dem (for eksempel bedrifter som eier egne kontorbygninger), og det resterende markedet, som er den investerbare delen av markedet. Størrelsen på den investerbare delen av det globale eiendomsmarkedet er betydelig lavere enn den potensielle markedsverdien av alle eiendommer i verden.

Anslag for størrelsen på det globale investerbare eiendomsmarkedet varierer fra 8 000 milliarder dollar til 17 000 milliarder dollar (EPRA 2007), og så høyt som 22 000 milliarder dollar i den siste rapporten fra La Salle Investment Management (2007). Disse forskjellene kan i hovedsak tilskrives ulike markedsdefinisjoner. Bak anslaget på 8 000 milliarder dollar ligger det en regionfordeling på 42 prosent i Nord-Amerika, 7 prosent i Storbritannia, 29 prosent i Kontinental-Europa og 22 prosent i Asia/Oseania. Hoesli og Lizieri (2007) konkluderer med at eiendomsmarkedets andel av verdensmarkedsporteføljen ligger i intervallet 10-15 prosent.

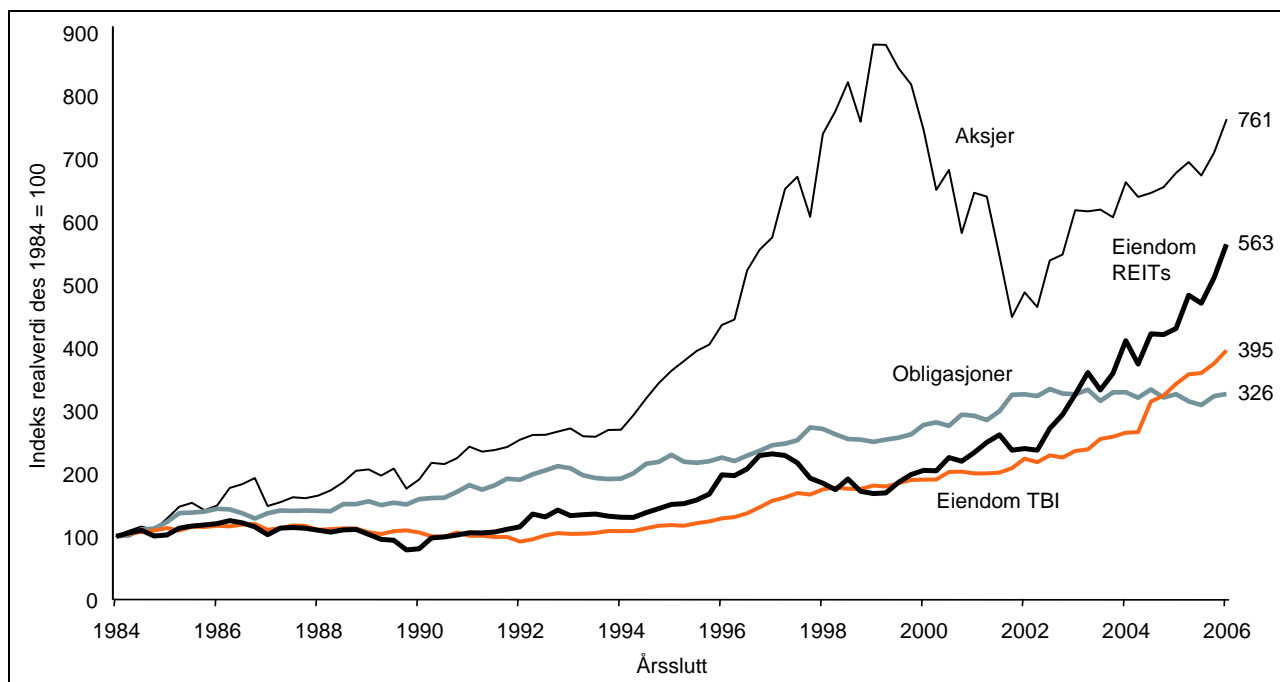
For SPU som har en kapital på over 300 milliarder dollar, vil en 10 prosent allokering til eiendom tilsvare 0,15 – 0,4 prosent av det globale investerbare eiendomsmarkedet. Etter rådets syn skulle en slik andel være mulig å oppnå over tid.

Infrastrukturmarkedets andel av verdensporteføljen er enda vanskeligere å anslå enn andelen til fast eiendom. Norges Bank viser i sin rapport til anslag for den samlede verdien av infrastrukturprosjekter i intervallet 17 000 - 23 000 milliarder dollar, men store deler av infrastrukturprosjektene vil være finansiert over offentlige budsjetter, og vil derfor ikke være tilgjengelig for institusjonelle investorer.

3 Avkastning og risiko

3.1 Avkastnings- og risikoegenskaper til eiendomsinvesteringer

Dårlig datakvalitet og begrenset tilgang på indekser med tilstrekkelig lang historikk gjør det krevende å måle avkastning og risiko forbundet med investeringer i fast eiendom. Avkastnings- og risikoegenskapene til denne aktivaklassen kan måles med utgangspunkt i indekser for akkumulert avkastning for henholdsvis noterte og unoterte



Figur 1.1 Akkumulert brutto realavkastning i amerikanske aktiva (før kostnader knyttet til porteføljevaltning er trukket fra) 1985–2006.

Kilde: Datastream/MIT.

investeringer. Indekser for unoterte investeringer i fast eiendom er enten basert på takseringsverdier eller på faktiske transaksjoner. Takseringsbaserte indekser, som NCREIF-indeksen⁹ i USA og IPD-indeksene¹⁰ i mange andre land, viser akkumulert avkastning til fast eiendom som er 100 prosent egenkapitalfinansiert. Disse indeksene gir et mål på verdiutviklingen av en portefølje av eiendommer som verken omsettes eller blir oppgradert. Transaksjonskostnader og investeringsutgifter ved større standardhevninger påvirker derfor ikke indeksverdiene.

Slike indekser gir et glattet bilde av utviklingen i avkastningen av direkte investeringer i eiendom. Med mindre de justeres for denne glattingen vil de undervurdere volatiliteten i avkastningen på fast eiendom og gi upresise anslag på korrelasjonen med avkastningen av aksjer og obligasjoner. Avkastningen av unoterte investeringer uten belåning kan også måles ved bruk av transaksjonsbaserte indekser, for eksempel TBI-indeksen fra MIT¹¹. Dette er en kvartalsvis indeks som bygger

på de eiendommer i NCREIF-indeksen som har vært omsatt.

Avkastningen til eiendomsinvesteringer kan også måles ved hjelp av indekser for noterte investeringer. Ettersom priser på indirekte eiendomsinvesteringer er lettere tilgjengelig enn priser på direkte investeringer, blir denne avkastningsmålingen enklere. Det finnes indekser som måler avkastningen til eiendomstruster - for eksempel NAREIT-indeksen i USA - samt indekser for børsnoterte eiendomsselskaper eller fond. Avkastning og risiko målt på grunnlag av slike indekser gir som regel høyere avkastnings- og risikotall enn de som bygger på indekser for direkte investeringer. Det skyldes glatting, forskjeller i belåning, samt at kursene på noterte instrumenter på kort sikt vil oppføre seg mer som aksjekurser.

De mest utviklede markedene for fast eiendom finnes i USA, Storbritannia og Australia, og det er i disse landene hvor man har det beste datagrunnlaget. De fleste av disse dataseriene går imidlertid ikke lenger tilbake enn til midt på 1980-tallet. De lengste tidsseriene for eiendom er indekser for direkte eiendomsinvesteringer i USA som startet på 1970-tallet, men kvaliteten på indekstallene fra 1970-årene er dårlig.

Figur 1.1 viser utviklingen i akkumulert realavkastning av aksjer, obligasjoner og fast eiendom i USA i perioden 1984–2006. Aktivaklassen fast eien-

⁹ National Council of Real Estate Investment Fiduciaries. Denne organisasjonen produserer indeksen NCREIF Property Index, NPI. Indeksen er tilgjengelig på www.ncreif.com

¹⁰ Investment Property Databank. www.ipd.com

¹¹ TBI («Transactions-Based Index») produseres av Center for Real Estate ved MIT. Se <http://web.mit.edu/cre/research/credl/tbi.html>.

Tabell 1.2 Kvartalsvis brutto realavkastning til aksjer, obligasjoner og fast eiendom i USA, 1985–2005 (prosent) og seriekorrelasjoner.

	Aksjer	Obliga- sjoner	REITs	NCREIF	Justert NCREIF	TBI
Aritm. gj.snitttt	2,63	1,33	1,98	1,23	1,39	1,54
Geom. gj.snitt	2,29	1,25	1,74	1,22	1,29	1,47
Standardavvik	8,17	4,12	6,97	1,71	4,36	3,80
Seriekorrelasjon	-0,034	-0,202	0,401	0,705	0,359	0,066

Kilde: Hoesli og Lizieri (2007).

dom er representert ved to indekser som gir et noe forskjellig bilde. Den første er den tidligere omtalte TBI-indeksen som er transaksjonsbasert og måler akkumulert avkastning av unoterte investeringer uten belåning. TBI-indeksen viser en akkumulert avkastning i 2006 som ligger marginalt høyere enn den for obligasjoner og vesentlig lavere enn for aksjer. Den andre indeksen gjelder eiendomstruster (REITs) og viser en akkumulert avkastning som er klart høyere enn TBI-indeksen. Figur 1.1 viser dessuten at aksjer har gitt vesentlig høyere avkastning enn noen av de andre aktivklassene, til tross for korreksjonene i årene etter 2000. Tilsvarende data fra Storbritannia og Australia viser at avkastningen av fast eiendom ligger nærmere den for aksjer enn i USA.

Et forhold som kan tale for en reell meravkastning av eiendom i forhold til obligasjoner, er at mange investorer vil kreve en kompensasjon for den relativt lave likviditeten i eiendomsmarkedet. Et fond som SPU med lang tidshorison og forventede netto innbetalinger i mange år ennå, vil være godt posisjonert til å høste en slik likviditetspremie. Flere studier konkluderer dessuten med at avkastningen i eiendomsmarkedet drives av en egen eiendomsfaktor. Med det menes at investeringer i eiendom gir eksponering mot en risiko som fondet ellers ikke ville være eksponert mot, og som gir en kompensasjon i form av økt forventet avkastning.

Etter Strategirådets syn er det rimelig å legge til grunn at fremtidige kontantstrømmer fra eiendomsinvesteringer i form av leieinntekter og salgsverdier, vil være mer usikre enn de for obligasjoner, samtidig som de er sikrere enn for aksjer. Tabell 1.2 viser de statistiske egenskapene til realavkastningen av aksjer, obligasjoner og fast eiendom i USA i perioden 1985–2005 (kvartalsdata). Sammenlignet med figur 1.1 er aktivklassen fast eiendom også representert ved den tidligere omtalte takseringsbaserte NCREIF-indeksen i tillegg til TBI-indeksen og indeksen for eien-

domstruster (REITs). Den høye seriekorrelasjon i NCREIF indeksen på 0,7 betyr at dette avkastningsmålet i ett kvartal i betydelig grad er korrelert med avkastningen i foregående kvartal. Dette er en klar indikasjon på at utviklingen i takseringsverdier undervurderer volatiliteten i avkastningen av fast eiendom. Den justerte NCREIF indeksen er forsøkt korrigert for denne glattingseffekten slik at den skal gi et riktigere bilde av volatiliteten. Som tabell 1.2 viser, ligger standardavviket for justert NCREIF mellom standardavvikene for obligasjoner og aksjer. Tilsvarende beregninger av Hoesli og Lizieri (2007) på grunnlag av data fra Storbritannia og Australia gir samme rangering av de tre standardavvikene.

Bidraget til fondets samlede risiko ved å inkludere eiendom i porteføljen avhenger ikke bare av standardavviket til avkastningen av eiendom, men også av korrelasjonen mellom en global eiendomsportefølje og globale aksjer og obligasjoner.

Gjennomgangen av empirisk forskning i Hoesli og Lizieri (2007) viser at man som regel finner lav korrelasjon mellom avkastningen av fast eiendom og aksjer og obligasjoner. Tabell 1.3 viser korrelasjonen mellom avkastningen av eiendom, aksjer og obligasjoner i USA. Resultatene er representative for hva man har funnet i andre studier, både i og utenfor USA. Den lave korrelasjonen mellom eiendom og henholdsvis aksjer og obligasjoner indikerer attraktive diversifikasjonsegenskaper.

Måling av korrelasjonskoeffisienter bygger vanligvis på kvartalsvise eller årlige observasjoner. Det er rimelig å anta at hvis man måler korrelasjon mellom aktivklasser over mange år, vil de bli høyere. I så fall vil diversifiseringsgevinstene bli lavere enn det som følger av de kortsiktige korrelasjonene. Dessverre finnes det ikke tidsserier som er lange nok til å teste hypotesen om at korrelasjonene mellom realavkastning øker med periode-lengden. Den lengste tidsserien for kommersiell eiendom er fra USA og går tilbake til 1971, men

Tabell 1.3 Korrelasjoner i realavkastning mellom aktivaklasser. USA, 1985–2005.

	Aksjer	Obligasjoner	REITs	Justert NCREIF	TBI
Aksjer	1,00				
Obligasjoner	-0,05	1,00			
REITs	0,43	0,16	1,00		
Just. NCREIF	-0,02	-0,10	0,14	1,00	
TBI	0,18	0,01	0,18	0,48	1,00

Kilde: Hoesli og Lizieri (2007).

Tabell 1.4 Årlig realavkastning (prosent), risiko (prosent) og Sharpe-brøker for ulike porteføljer. USA, 1985–2005. Annualisert fra kvartalsavkastning.¹

	Obligasjoner (O)	Aksjer (A)	60A 400	60 % A, 30 % O og 10 % Eiendom		
				Justert REITs	NCREIF	TBI
Avkastning	5,43	10,94	8,71	8,99	8,74	8,80
Risiko	8,24	16,34	10,19	10,71	9,99	10,15
Sharpe ²	0,45	0,57	0,69	0,68	0,71	0,70

¹ Annualiserte tall fra tabell 1.2 (aritmetisk gjennomsnitt).² Sharpe-brøk = (Avkastning – realrente 1,7 %) / Risiko.

som tidligere nevnt er kvaliteten på indekstallene fra 1970-tallet dårlig.

Den korte tidsperioden gjør det vanskelig å trekke noen klare konklusjoner om langsiktig forventet realavkastning og risiko på grunnlag av tallene i tabell 1.2 og 1.3. I tabell 1.4 nedenfor har vi allikevel benyttet disse tallene til å illustrere mulige virkninger på samlet forventet avkastning og porteføljerisiko av å inkludere fast eiendom som ny aktivaklasse i SPU. De to første tallrekken i tabellen gir annualisert aritmetisk avkastning og standardavvik (hentet fra tabell 1.2) for obligasjoner og aksjer. Siste linje er den såkalte Sharpe-brøken som er forholdet mellom meravkastning og risiko. Meravkastningen er målt i forhold til periodens gjennomsnittlige risikofrie realrente på 1,7 prosent (realavkastningen på amerikanske statsertifikater). Som følge av vedvarende rentefall i observasjonsperioden ga obligasjoner en historisk sett meget høy meravkastning og Sharpe-brøk, men aksjer ga likevel et noe bedre forhold mellom avkastning og risiko (en høyere Sharpe-brøk) enn obligasjoner.

Tredje tallkolonne i tabell 1.4 viser beregnede tall for en portefølje med 60 prosent aksjer og 40

prosent obligasjoner («basisporteføljen»). Fordi korrelasjonen mellom realavkastning av aksjer og obligasjoner var svært lav i observasjonsperioden (-0,05 ifølge tabell 1.3 ovenfor), oppstår det en betydelig diversifikasjonsgevinst av å kombinere aksjer og obligasjoner. Dette slår ut i et vesentlig gunstiger forhold mellom avkastning og risiko (Sharpe-brøk) enn for aksjer og obligasjoner hver for seg. De neste tre tallkolonnene beregner tilsvarende tall for porteføljer bestående av 60 prosent aksjer, 30 prosent obligasjoner og 10 prosent fast eiendom, og der det er anvendt tre forskjellige indekser for fast eiendom. Vi ser av fjerde kolonne at REITs i eiendomsporteføljen både fører til høyere avkastning og høyere risiko enn i basisporteføljen. Som det går frem av kolonne 5 og 6 i tabell 1.4, vil unoterte direkte investeringer (Justert NCREIF og TBI) føre til noe høyere avkastning og noe lavere risiko i porteføljen som helhet sammenlignet med basisporteføljen. For denne historiske perioden ville med andre ord en portefølje av aksjer, obligasjoner og unotert eiendom ha gitt høyere avkastning per enhet risiko enn en portefølje bestående av kun aksjer og obligasjoner.

3.2 Relevans for et fond som SPU

Strategirådets vurdering er at avkastnings- og risikoegenskapene ved eiendomsinvesteringer tilsier at en andel av SPU flyttes fra obligasjoner til eiendom. Denne konklusjonen samsvarer med rådets vurderinger i brev av 5. juni 2006 til Finansdepartementet om fondets aksjeandel. Etter rådets vurdering bør et fond som SPU, med uvanlig lang tidshorisont og en målsetning om å maksimere kapitalens forventede internasjonale kjøpekraft (innenfor en moderat risiko) ha betydelige deler av sine investeringer i aksjer og andre realinvesteringer som eiendom, fordi slike investeringer beskytter fondets langsiktige kjøpekraft bedre enn nominelle obligasjoner. Verdien av nominelle obligasjoner vil bli sterkere påvirket av uventede endringer i inflasjon enn aksjekurser og eiendomsverdier.

Ifølge Hoesli og Lizieri (2007) gir forskningsresultater støtte til at direkte investeringer i fast eiendom faktisk gir en beskyttelse mot inflasjon på lang sikt. Dette understøtter rådets syn om at investeringer i eiendom vil være godt forenelige med fondets formål.

Også egenskapene ved eiendomsinvesteringer på kort og mellomlang sikt taler for dette, jf. tabellene 1.2–1.4 ovenfor. Til tross for at disse avkastningsseriene er basert på et forholdsvis kort tidsrom, mener Strategirådet at resultatene tilsier at eiendomsinvesteringer bidrar til en bedre forventet risikojustert avkastning i fondet også målt over horisonter på noen få år. Investeringene i SPU er spredt på mange markeder og valutaer. Ved utgangen av 2006 inkluderte referanseporteføljen aksjemarkedene i 27 land og valutaene til 21 land. Eventuelle eiendomsinvesteringer vil på tilsvarende måte spres over mange land. Ifølge Hoesli og Lizieri (2007) viser forskningsresultater at avkastning av fast eiendom er mindre korrelert mellom land enn aksje- og obligasjonsinvesteringer. Selv om forskningen også indikerer en tendens til konvergens i avkastningen mellom land over tid, ser det fortsatt ut til at markedet for eiendom er mindre koblet sammen over landegrensene enn markedene for obligasjoner og aksjer¹². Dette gjør det enda mer sannsynlig at investeringer i eiendom vil gi en diversifiseringsgevinst for SPU på kort og mellomlang sikt.

¹² Analyser av korrelasjon mellom direkte avkastning i ulike land innebærer at en sammenligner indekser basert på investeringer som eies og verdsettes av ulike eiere. Det vil også være til dels store forskjeller i sektorfordelingen for eiendom i de ulike landenes indekser. Slike forskjeller kan påvirke analysen av korrelasjoner mellom land.

Norges Bank nevner i sin tilrådning av 20. oktober 2006 til Finansdepartementet at både diversifiseringshensyn og muligheten for en likviditetspremie i eiendomsmarkedet taler for å innføre fast eiendom som ny aktivaklasse i SPU. Hoesli og Lizieri (2007) konkluderer med at empiriske studier gir en viss støtte for at eiendomsinvesteringer, på grunn av lav likviditet, gir investor en kompensasjon i form av en likviditetspremie. Strategirådets vurdering på dette punkt er at SPU på grunn av sin lange investeringshorisont og netto positive tilflyt av ny kapital, er godt posisjonert til å høste eventuelle likviditetspremier. Imidlertid er den eventuelle størrelsen på en slik premie vanskelig å anslå.

3.3 Avkastnings- og risikoegenskaper til infrastruktur

På grunn av mangelen på avkastningsdata er det vanskelig å si noe bestemt om avkastnings- og diversifiseringsegenskaper til infrastrukturinvesteringer.

Vanlige kjennetegn ved infrastrukturinvesteringer er blant annet lang levetid (ofte over 30 år), og en relativt høy andel direkte avkastning. Flere legger til grunn en lav korrelasjon med andre aktivaklasser. Noen typer infrastrukturinvesteringer som bompengefinansierte veier – vil ha inntekter som er indeksert mot inflasjon. Dette er kjennetegn som ligner egenskapene til eiendomsinvesteringer. Infrastrukturprosjekter er imidlertid som regel større enn eiendomsinvesteringer (ofte over en milliard USD) og investeringene er vesentlig mindre likvide. Det er også mindre konkurranse og høyere barrierer for deltakelse i markedet for infrastruktur enn for eiendom.

Norges Bank har i sin rapport om eiendomsinvesteringer analysert aksjeavkastningsserier for «utilities»-sektoren. Denne sektoren domineres av selskaper innenfor elektrisitets-, gass- og vannforsyning. Historisk standardavvik for realavkastning i denne sektoren anses som en øvre grense for hva vi bør anta om det tilsvarende standardavviket for infrastrukturinvesteringer. I den perioden data er tilgjengelig er standardavviket beregnet til 10–13 prosent, mens historisk korrelasjon mellom «utilities»-sektoren og resten av aksjemarkedet i samme periode har ligget i intervallet 0,4–0,7. Korrelasjonen med obligasjoner anslås av Norges Bank til 0,2 både for eiendom og infrastruktur. Mercer (2005)¹³ sammenligner globale aksjer og obligasjoner med en nylig utviklet global infrastrukturin-

¹³ Mercer (2005). «Infrastructure – Going Global and Listed».

deks, Macquarie Global Infrastructure Index¹⁴. Standardavviket i denne indeksen i femårsperioden fra 2000 er om lag 10 prosent. Korrelasjonen mot globale aksjer og obligasjoner er henholdsvis 0,5 og 0,3, mens korrelasjonen mot notert eiendom er 0,6. Disse resultatene samsvarer godt med de til Norges Bank.

En rimelig antagelse er at man vil få en marginal forbedring i bytteforholdet mellom avkastning og risiko ved å utvide investeringsuniverset med infrastruktur. Denne effekten vil blant annet avhenge av korrelasjonen mot eiendomsinvesteringer. Norges Bank har i sin strategirapport (Staff Memo 2007/1) antatt en svært høy korrelasjon mellom eiendom og infrastruktur. En slik antakelse indikerer at effekten på avkastningen og risikoen av å inkludere infrastrukturinvesteringer i investeringsuniverset vil bli begrenset.

4 Forvaltningskostnader i en eiendomsportefølje

Kostnadene forbundet med å forvalte en eiendomsportefølje er høyere enn dagens forvaltningskostnader i SPU. De porteføljeforvaltningskostnader som rapporteres for ulike pensjons- og reservefond varierer i betydelig grad. Det er stordriftsfordeler i kapitalforvaltning, slik at store fond oppnår høyere kostnadseffektivitet enn mindre fond. Variasjoner i forvaltningskostnader henger også sammen med hvordan fondene forvaltes, ikke minst om det er valgt intern eller ekstern forvaltning. Intern forvaltning av direkte eiendomsinvesteringer kan gi lave porteføljeforvaltningskostnader dersom eiendommene beholdes over lang tid. Mange pensjonsfond har imidlertid mer aktive strategier som medfører høyere forvaltningskostnader, og hvor siktemålet er å oppnå høyere nettoavkastning etter fradrag for forvaltningskostnadene. Aktive forvaltningsstrategier innebærer at forvaltningskostnadene vil inkludere et avkastningsavhengig honorar.

CEMs rapport for 2005 viser at mediankostnaden for fond som forvaltet eiendomsporteføljen internt var 0,3 prosent, mot 0,9 prosent for eksternt forvaltede porteføljer. Det sistnevnte tallet inkluderer bare i liten grad prestasjonsbaserte honorarer, hvilket forsterker bildet at betydelige kostnadsforskjeller mellom intern og ekstern forvaltning. I denne undersøkelsen var det imidlertid bare tre av fondene som hadde valgt intern forvaltning.

I undergruppen av 19 store fond som var med i SPU-sammenligningsgruppe, var mediankostnaden for ekstern forvaltning 0,7 prosent, mot 0,9 prosent for alle fondene. Ettersom sammenligningsgruppen består av de største fondene indikerer dette stordriftsfordeler i forvaltning av eiendomsporteføljer, slik som i forvaltning av aksje- og obligasjonsporteføljer.

I CEMs rapport for 2005 anslås mediankostnaden for ekstern aktiv forvaltning av aksjer og obligasjoner i USA til henholdsvis 0,3 og 0,2 prosent. I motsetning til mediankostnaden på 0,7 prosent for ekstern forvaltning av eiendom i sammenligningsgruppen, inneholder disse tallene prestasjonsbaserte honorarer. Det indikerer at de reelle kostnadsforskjellene er større enn 0,4 og 0,5 prosentpoeng for henholdsvis aksjer og obligasjoner.

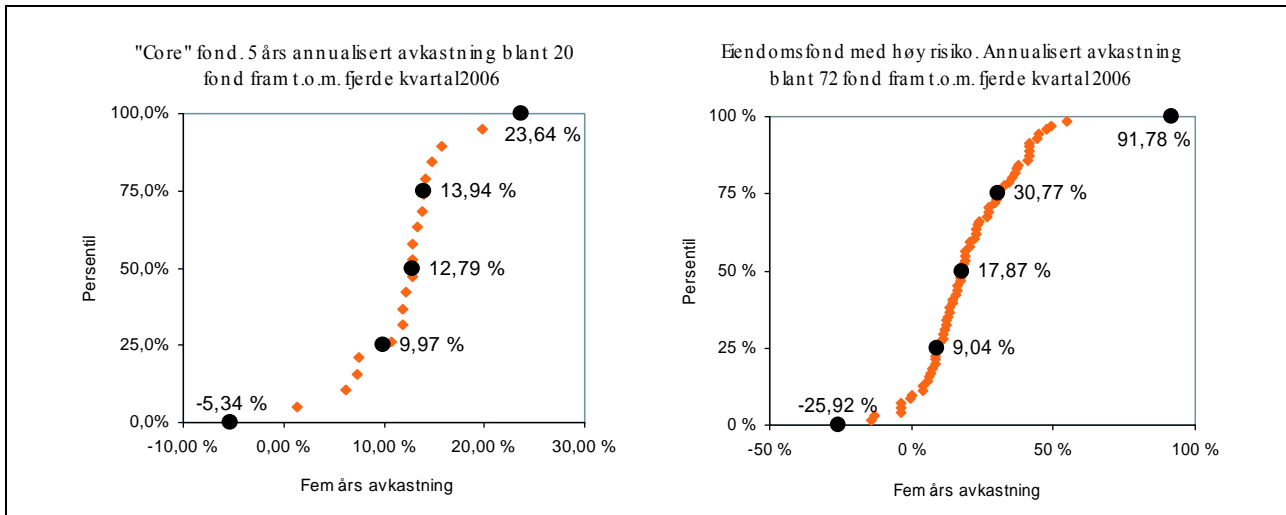
Ekstern forvaltning av eiendom settes ofte ut til eiendomsfond. Slike fond grupperes ofte etter investeringsstilene «core», «value added» og «opportunity». Formålet med kjerneinvesteringene («core») er å oppnå en stabil, men moderat avkastning, hovedsakelig i form av løpende inntekter. Slike investeringer begrenser seg til de tradisjonelle eiendomssektorene og har en moderat gjeldsgrad¹⁵. «Value added» investeringer søker å oppnå høyere avkastning ved å ta noe høyere risiko blant annet gjennom høyere gjeldsgrad. «Opportunity» fond er det segmentet av fond som har høyest gjeldsgrad og de mest risikable prosjektene, for eksempel utvikling av eiendommer.

En studie fra 2006 av europeiske fond viser at det gjennomsnittlige avkastningsmålet var en netto (nominell) internrente på om lag 9 prosent for «core»-fond og 17 prosent for «opportunity»-fond. Ved opprettelsen av slike fond godkjenner investorene ulike insentivstrukturer knyttet til absolutte eller relative avkastningsmål. Dersom avkastningen blir høy, vil også kostnadene bli høye. Forvaltningsformen i det unoterte eiendomsmarkedet er tilsvarende den i markedet for «venture» kapital. På samme måte som i «venture» markedet, legges det i markedet for eiendomsfond stor vekt på å velge forvaltere som har lyktes i å oppnå gode resultater over tid.

Figur 1.2 viser annualisert 5-års avkastning for eiendomsfond i USA. «Core»-fondene har en gjeldsgrad opp mot 20 prosent, mens fondene med høyest risiko har en gjeldsgrad i området fra 65 til 85 prosent. I figuren er fondene rangert etter realisert (nominell) avkastning i de siste fem år (frem til og med 2006). Figuren viser at det har vært stor

¹⁴ MGII ble lansert i juni 2005. Indeksdata er konstruert tilbake til 2000.

¹⁵ Omlag 40 prosent i europeiske fond. I USA er det vanligere med en belåning på rundt 20 prosent for kjerneinvesteringer.



Figur 1.2 Avkastning siste fem år av eiendomsfond i USA.

Kilde: Townsend, 2007. Tallene i figuren viser avkastningen i hvert kvartil. For eksempel hadde de 25 prosent dårligste fondene med høy risiko en avkastning på 9,04 prosent eller lavere, mens de 25 prosent beste fondene hadde en avkastning på 30,77 prosent eller høyere.

spredning i avkastningen, spesielt i «opportunity»-fond med høy risiko. Den store spredningen indikerer kvalitetsforskjeller mellom forvaltere.

Gjennomgangen av forvaltningskostnader viser at unoterte eiendomsinvesteringer har langt høyere kostnader enn investeringer i det noterte markedet. Dessuten koster ekstern forvaltning mer enn intern forvaltning, men som tidligere nevnt er likevel ekstern forvaltning mest vanlig i store fond som kan sammenlignes med SPU. Det henger trolig sammen med behovet for spesialisert kompetanse og forventninger om at spesialisert forvaltning kan resultere i høyere nettoavkastning.

Kostnadene kan bli betydelige for SPU dersom fondet skal kjøpe seg hurtig opp i eiendomsmarkedet. Det vil ta tid å bygge kompetanse innen forvaltning av eiendom, og investeringene bør derfor eventuelt spres over mange år.

5 Forvaltning og evaluering av eiendomsinvesteringer

5.1 Sammensetning av en global eiendomsportefølje

Direkte investeringer i eiendom er preget av heterogenitet både når det gjelder type og størrelse. Størrelsen per handel er som regel betydelig, handler forekommer sjelden, og transaksjons- og forvaltningskostnadene er relativt høye. Den typiske horisonten for slike investeringer er derfor lang, og det er behov for mange investeringer i en

portefølje for å kunne diversifisere bort eiendoms-spesifikk risiko. Eiendomsporteføljen kan diversifiseres mellom ulike geografiske regioner, mellom ulike land innenfor hver region, og innen hvert land kan porteføljen spres på ulike sektorer og landsdeler. Det faktum at SPU er et stort fond som forventes å vokse betydelig i fremtiden, betyr at det vil bli lettere å høste diversifikasjonsgevinster ved å spre eiendomsinvesteringene over alle de nevnte segmentene.

5.2 Måling og evaluering

Utviklingen av flere indekser for unoterte investeringer – som NCREIF- indeksen i USA og IPD- indeksene i mange andre land – har bidratt til å forbedre innsynet i markedene for direkte investeringer. Likevel er det fortsatt mangel på indekser for mindre utviklede markeder, og det er først i det aller siste at det er gjort fremskritt i arbeidet med å utvikle internasjonale eiendomsindekser.

Som omtalt i avsnitt 3 er indeksene for unoterte investeringer i eiendom i hovedsak basert på taksering av bygninger, hvilket fører til et glattet bilde av utviklingen i markedet. På tilsvarende måte vil eiendommer i en faktisk portefølje måtte verdsettes ut fra taksering. Tilgjengelige indekser representerer dessuten bare deler av det underliggende markedet. Det er ikke mulig for investorer å kjøpe andeler av eiendommene i indeksene, slik man kan i markedet for noterte aksjer. Faktiske porteføljer og referanseindeksene vil heller ikke kunne prises

etter samme objektive kriterier som i tilfellet med obligasjoner og aksjer.

Utviklingen av markedet for indirekte investeringer gjennom unoterte eiendomsfond har gitt investorer tilgang på lokal kunnskap og muligheter til bred diversifisering av eiendomsporteføljer. Hoesli og Lizieri (2007) drøfter flere problemer knyttet til måling og evaluering av indirekte eiendomsinvesteringer. Et stort problem er mangel på standardisering og konsistens i hvordan fonds- og forvaltningskostnader beregnes og rapporteres. Andre problemer dreier seg om levetider til fond (og mulig forlengelse av levetider), opsjonsrettigheter til andre investorer i fondet, spørsmål knyttet til likviditet (spesielt i fallende markeder) og generell mangel på innsyn. Den store etterspørselen etter andeler i unoterte fond i den senere tid (både pensjonsfond og «endowments» har investert store beløp), aktualiserer problemene knyttet til avkastningsmåling, evaluering og innsyn.

Organisasjonen INREV («European Association for Investors in Non-Listed Real Estate Vehicles») spiller en viktig rolle i å etablere felles standarder for rapportering som vil redusere problemene knyttet til sammenligning av unoterte eiendomsfond. Selv om disse definisjonene ikke har noe juridisk eller regulatorisk grunnlag, vil støtten fra en stor gruppe institusjonelle og profesjonelle investorer sørge for at de fleste følger dem. Den økende betydningen til GIPS standarden¹⁶ for presentasjon av finansielle resultater vil trolig også bidra til å øke standardiseringen når det gjelder rapportering.

En eventuell eiendomsportefølge i SPU vil ikke kunne forvaltes på samme måte som dagens aksje- og obligasjonsporteføljer med en referanseindeks og en grense for avvik fra referansen. Gjennomgangen av forvaltningen i andre fond viser at det for unoterte investeringer er vanlig å benytte både absolutte avkastningsmål og eiendomsindekser, eller en kombinasjon av disse. For de børsnoterte delene av eiendomsporteføljer er det vanlig å benytte referanseporteføljer sammensatt av børsnoterte eiendomsselskaper.

Både CalPERS og ABP evaluerer sine globale eiendomsinvesteringer mot unoterte eiendomsindekser, henholdsvis den amerikanske NCREIF og IPD Nederland. CalPERS har i tillegg satt et ex ante krav om at investeringene skal oppnå en realavkastning på minst 5 prosent etter kostnader.

¹⁶ Global Investment Performance Standards. Utgis av CFA Institute (Certified Financial Analyst Institute). GIPS er en internasjonal standard for presentasjon av finansielle resultater og har egne standarder for både eiendom og unoterte aksjer («private equity»).

Disse preferansene bør ses i sammenheng med at begge fond har store eiendomsinvesteringer i sine hjemmemarkeder.

For de børsnoterte delene av eiendomsporteføljene er det vanlig å benytte referanseporteføljer sammensatt av børsnoterte eiendomsselskaper. GIC i Singapore har valgt en absolutt avkastning som referanse framfor en markedsindeks. Dette eksemplet er særlig relevant for SPU fordi begge fondene er store aktører i det globale eiendomsmarkedet med investeringer i mange ulike instrumenter. Og i motsetning til CalPERS og ABP vil verken GIC eller SPU ha eiendomsinvesteringer i hjemlandet.

Etter Strategirådets vurdering taler denne gjennomgangen i retning av at man bør bruke et absolutt snarere enn et relativt avkastningsmål for en eventuell eiendomsportefølge i SPU. En annen konklusjon er at oppfølgingsarbeidet vil bli ressurskrevende for Finansdepartementet som eier.

6 Konklusjon

Formålet med investeringene i Statens pensjonsfond – Utland er å oppnå en høyest mulig forventet realavkastning på kapitalen gitt en moderat risiko. Det er utviklingen i fondets internasjonale kjøpekraft som er mest relevant ved vurdering av fondets avkastning og risiko. Ved valg av investeringsstrategi bør det legges avgjørende vekt på fondets forventede avkastning og risiko på svært lang sikt. Samtidig må strategien være bærekraftig over korte og mellomlange horisonter. Det betyr at avkastnings- og risikoegenskapene til eiendom målt over kortere perioder på noen år også er relevant.

Etter rådets syn tilsier formålet med investeringene i fondet at en betydelig del av kapitalen investeres i aksjer og andre realaktiva som eiendom, fordi slike investeringer beskytter fondets langsiktige kjøpekraft. Tilgjengelige forskningsresultater for eiendomsmarkedet gir støtte til en slik konklusjon. Samtidig må det legges vekt på risikoreduksjon gjennom å spre investeringene på flere typer aktiva. I denne sammenheng peker eiendom seg ut ved at det er den største aktivaklassen der fondet i dag ikke har en separat allokering. Det er samtidig en aktivaklasse vi finner i de fleste sammenlignbare fond.

Samtidig taler også egenskapene ved eiendomsinvesteringer på kort og mellomlang sikt for den foreslåtte endringen. Til tross for problemer med datakvalitet og tidsserier som er begrenset til de siste 20–30 årene, mener Strategirådet at til-

gjengelige data taler for at SPU vil oppnå en bedre risikojustert avkastning ved å inkludere aktivaklassen eiendom, også målt over horisonter på noen få år. Det skyldes først og fremst lav korrelasjon mot aksjer og obligasjoner, hvilket indikerer betydelige diversifiseringsgevinster for en internasjonal portefølje.

For Strategirådet er det først og fremst de langsiktige avkastnings- og risikoegenskapene ved eiendom, og særlig ønsket om å investere mer av fondet i realaktiva, som taler for å investere i eiendom fremfor obligasjoner.

På grunnlag av en vurdering av avkastnings- og risikoegenskapene til eiendomsinvesteringer på kort og lang sikt tilrår Strategirådet å inkludere denne aktivaklassen i fondet. Eiendomsinvesteringene bør motsvares av en tilsvarende reduksjon i fondets obligasjonsandel. En porteføljeandel av eiendom i området 5–10 prosent vil være forenelig med hva som er vanlig i andre store fond. Hensynet til fondets størrelse og forventede vekst kan tale for at en i første omgang sikter mot en allokering på 5 prosent. Når dette målet er nådd, kan man vurdere om det bør settes et nytt og høyere langsiktig mål.

Etter å ha vurdert eiendomsinvesteringer i andre fond, har Strategirådet kommet til at utgangspunktet for vurderingen av resultatene i

forvaltningen av fast eiendom bør være et absolutt avkastningskrav fremfor en referanseportefølje med en risikoramme uttrykt ved relativ volatilitet. Hvis eiendom inkluderes i porteføljen til Statens pensjonsfond – Utland, vil en måtte bruke mer ressurser i forvaltningen av denne delen av fondet. Det vil ikke bare gjelde i den operative forvaltningen av fondet, men også i Finansdepartementet.

Infrastruktur representerer etter Strategirådets syn en ny og relativt umoden aktivaklasse. Etter rådets mening er det for tidlig å allokere en egen andel av porteføljen til infrastruktur. Ut fra et ønske om å bygge erfaringer med denne aktivaklassen, kan departementet likevel overveie å la infrastruktur inngå i investeringsuniverset ved å etablere egne rammer for begrensede investeringer i infrastruktur innenfor 5 prosent allokeringen til eiendom.

Strategirådet er kjent med at Finansdepartementet for tiden utreder fondets eventuelle skatteposisjon i eiendomsmarkedet. Rådet har i vurderingen ovenfor ikke tatt hensyn til eventuelle konsekvenser som kan følge av fondets skatteposisjon. En egen allokering til eiendom vil også kreve nærmere utredning av hvordan forvaltningen skal organiseres, og hvilke rammer og retningslinjer som skal gis for styring og oppfølging fra departementets side.

Oslo, 18. juni 2007

Erling Steigum

Bodil Nyboe Andersen

Monica Caneman

(Leder)

Ida Helliesen

Thore Johnsen

Eva Liljebloom

Vedlegg 2

Inkludering av eiendomsinvesteringer i Statens pensjonsfond – Utland

Brev fra Norges Bank til Finansdepartementet 22. august 2007

1 Innledning

Norges Bank ga i brev av 20. oktober 2006 råd om langsiktig investeringsstrategi for Statens pensjonsfond – Utland (SPU). Ett av forslagene var å inkludere eiendom og infrastruktur som egen aktivaklasse.¹ Det ble også vist til at Norges Bank senere ville komme tilbake med en nærmere redegjørelse for hvordan banken kan forvalte fondets investeringer i unoterte aktivaklasser.

Vi gir i dette brevet en orientering om hvordan Norges Bank kan gjennomføre investeringer i eiendom. Vi foreslår at Finansdepartementet fra kommende årsskifte definerer en egen aktivaklasse for eiendom og samtidig åpner for å inkludere private (unoterte) investeringer i eiendom og infrastruktur i investeringsuniverset. De første årene kan størrelsen på porteføljen begrenses oppad til tre prosent av SPU samlet. Siktemålet med etablering av porteføljen vil dels være å kunne foreta investeringer for å øke avkastningen på SPU over de nærmeste årene, og dels å bygge opp kompetanse for etter hvert å kunne håndtere en stor eiendomsportefølje.

Videre foreslås at resultatmålingen av denne forvaltningen de første årene gjøres mot definerte krav til absolutt avkastning satt av Finansdepartementet og at det ikke settes mål for hvor raskt porteføljen skal bygges opp. Innen en slik ramme må Norges Bank avveie investeringene i forhold til avkastningskravet, og tempoet i oppbyggingen av porteføljen vil bestemmes av bankens vurderinger av forventet avkastning på de enkelte investeringene.

I brevet beskrives kort også hvordan Norges Bank planlegger å drive investeringsprosess, verdimåling og risikostyring, og det foreslås prinsipper for utforming av et forvaltningsmandat og for

oppfølging. Brevet drøfter ikke spørsmålet om hvor stor andel eiendom og infrastruktur bør få i den langsiktige strategiske allokeringen, i og med at dette ble drøftet i brevet av 20. oktober 2006. Rådet fra Norges Bank var å sette et langsiktig mål om opp til 10 prosent av samlet verdi på SPU. Siden det her gjelder en meget stor portefølje og hovedtyngden av eiendomsmarkedet er innen private investeringer, anbefalte banken å utvide investeringsuniverset til også å gjelde private investeringer i eiendom og infrastruktur. Vedlegg 1 gir en oversikt over det internasjonale eiendomsmarkedet.

2 Ulike hovedvalg for å utvide eksponeringen mot eiendom

Eiendom og infrastruktur er allerede en del av investeringsuniverset som er definert for Norges Bank, og de inngår i ulike varianter i referanseporteføljen. NBIM forvalter 40 – 50 mrd. kroner i eiendoms- og infrastrukturplasseringer i SPU. Hoveddelen av dette er i egenkapitalinstrumenter.²

Investering i eiendom er således ikke et spørsmål om hvorvidt slike investeringer skal inngå i porteføljen eller om NBIM skal ha slik investeringskompetanse. Det er snarere to hovedspørsmål som synes spesielt viktige:

- Bør eiendom etableres som en egen aktivaklasse med et strategisk mål om en signifikant allokering?
- Skal investeringsuniverset for eiendom utvides til også å inkludere private investeringer?

Finansdepartementet gir i Stortingsmelding 24 (2006–2007) en særskilt drøfting av å innføre eiendom som aktivaklasse i SPU. Rådet fra Norges Bank er referert, og departementet viser til flere

¹ I dette brevet legges hovedvekten på eiendom. Investeringer i infrastruktur har mange likhetstrekk, men det vil trolig være mest hensiktsmessig i en forvaltningsorganisasjon å bygge opp to forskjellige kompetansemiljøer. Eiendom er den desidert største aktivaklassen, og Norges Bank prioriterer nå å videreutvikle kompetansen på eiendom.

² I renteporteføljen er det obligasjoner utstedt mot sikkerhet i forretningseiendommer (CMBS) som medregnes. Det betydelige markedet i pantsikrede boliglån inngår vanligvis ikke i definisjoner av eiendom som aktivaklasse.

viktige grunner til å etablere en strategisk allokering til eiendom. Noen spørsmål skal avklares nærmere før beslutning skal tas, blant annet skattesituasjon, styringsmodell og organisering av forvaltningen.

Finansdepartementet kan fra starten av fastsette en opptrappingsplan med en gradvis økning i strategisk allokering til eiendom og infrastruktur opp mot en ønsket langsiktig andel av SPU. Det kan imidlertid være hensiktsmessig med en mellomløsning de første årene der tempoet i oppbyggingen av porteføljen blir bestemt av de mulighetene forvalteren ser.

Ved å sette en opptrappingsplan for eksponering mot eiendom og infrastruktur kan Finansdepartementet sikre at den langsiktige vekten nås på det tidspunktet man ønsker. Dette kan betinge at det etableres styringssystemer som gjør at departementet selv bærer hovedtyngden av markedsrisikoen (slik det fungerer i dagens forvaltning i de noterte markeder). Som det fremgår av vedlegg 2 til dette brevet, er referanseindekser for slike investeringer noe mangelfulle.

Det kan ta mange år å bygge opp en betydelig strategisk allokering til eiendom og infrastruktur. Det er to hovedgrunner til dette: For det første har markedet begrenset likviditet, og av hensyn til transaksjonskostnadene er det ikke tilrådelig å etablere porteføljen over kun få år. For det andre kreves spesialisert kompetanse på eiendomsmerkene i hvert enkelt marked det kan være aktuelt å investere i. Selv om NBIM vil velge å gjøre hoveddelen av investeringene gjennom eksterne forvaltere, rådgivere og partnere, vil det ta tid å etablere kontaktnett, styringssystemer mv.

I stedet for å fastsette en opptrappingsplan kan Finansdepartementet de første årene anvende en noe enklere styringsmodell. Det kan defineres en mer begrenset allokering til eiendom, og målegrunnlaget for Norges Banks forvaltning kan knyttes opp mot total avkastning i stedet for antatt avkastning på porteføljer av brede eiendomsinvesteringer. Eksempel på målegrunnlag er risikofri rente i det enkelte landet samt et påslag som uttrykker den spesifikke risikopremien man vil knytte til investeringer i eiendom og infrastruktur. Alternativt kan også langsiktig avkastning på statsobligasjoner brukes i denne typen måling.

En slik styringsmodell legger resultatansvaret for investeringene til Norges Bank. Om avkastningen på de enkelte plasseringer i eiendom og infrastruktur ikke blir minst like høy som avkastningsmålet, vil det påvirke bankens resultat negativt. Dette vil nødvendiggjøre at de enkelte investeringer ikke bare vurderes mot andre innen den

samme aktivaklassen, men også testes mot at avkastningen blir minst like høy som målegrunnlaget.

Det er flere grunner til at denne styringsmodellen er å foretrekke. Det vil som nevnt ta tid å utvikle mer kompetanse på forvaltning i eiendom og infrastruktur. Med fravær av minimumskrav til størrelsen på porteføljen, kan Norges Bank velge en opptrappingsprofil som er i samsvar med utviklingen av kompetansen. Videre vil det trolig være viktig for både Finansdepartementet og Norges Bank å vinne mer erfaring om alternative referanseporteføljer før det etableres et styringssystem som eventuelt er basert på slike.

Det kan innvendes at den nåværende prisingen av eiendom i store utviklede markeder tilsier at vi uansett bør vente med å etablere eiendomsporteføljen. Det er erfaringsmessig vanskelig å tidfeste vendepunkter i markeder. Selv om vi skulle mene at markedet er høyt priset, bør imidlertid arbeidet for å utvide investeringsuniverset og bygge opp kompetansen starte nå. Med styringsmodellen som foreslås her, vil det bare være prosjekter som forsvarer minimumskrav til forventet avkastning (sett i forhold til risiko) som vil være aktuelle for investeringer

Det er naturlig at Finansdepartementet stiller krav til hvor godt porteføljen plassert i eiendom og infrastruktur er diversifisert. I et styringssystem med referanseportefølje og rammer for forventet avvik fra denne (relativ volatilitet), følger gjerne stor grad av diversifisering. Uten et slikt styringssystem kan det være nødvendig med mer eksplisitte føringer på spredning av risiko i porteføljen. Eksempler på slike er fordeling på regioner og hovedtyper av investeringer og også tak for hvor stor del en enkelt investering kan være i forhold til de øvrige. Imidlertid vil det neppe være hensiktsmessig med krav til diversifisering så lenge eiendomsporteføljen er en liten del av totalporteføljen. Norges Bank foreslår at krav til diversifisering tre i kraft først når porteføljen utgjør 3 prosent av SPU.

Som påpekt i brevet til Finansdepartementet 20. oktober 2006 og anskueliggjort i vedlegg 1, utgjøres mesteparten av det globale eiendomsmarkedet av unoterte investeringer. En signifikant allokering til eiendom for SPU betinger derfor at det åpnes for å inkludere unoterte plasseringer i eiendom og infrastruktur i investeringsuniverset. Fraværet av likvide markedsplasser reiser utfordringer for blant annet målingen av avkastning og risiko. Dette drøftes nærmere under.

I aksjeporteføljen gjelder en øvre begrensning på fem prosent i eierandel som kan gi stemmerett. For investeringer i unoterte markeder vil det være

vanskelig å praktisere en øvre grense for eierandeler. Investor må i større grad være forberedt på at investeringen er lite likvid og til å utøve et aktivt eierskap, med mindre dette skjer gjennom et fond. Norges Bank anbefaler at det ikke settes noen øvre ramme for andelen man kan eie av en enkelt investering. I risikostyringen bør det imidlertid settes tak for hvor stor en enkelt investering kan være.

Det må utarbeides en nærmere definisjon av hvilke typer investeringer som skal inngå i den egne porteføljen for eiendom og infrastruktur. Det er naturlig å sette et overordnet krav om at investeringene skal ha sine viktigste avkastnings- og risikoegenskaper knyttet til faktiske og fremtidige kontantstrømmer fra eiendoms- og infrastrukturaktiviteter. Videre må det besluttes om både egenkapital og gjeldsinstrumenter skal inngå. I det forrige brevet fra Norges Bank ble det påpekt at det er egenkapital som normalt gir de ønskede porteføljeegenskapene. Imidlertid bør retningslinjene åpne for å investere i gjeldsinstrumenter der det er en rimelig sannsynlighet for senere konvertering til egenkapital.

Det må også vurderes om eiendom og infrastruktur skal tas ut av den nåværende referanseporteføljen for noterte aksjer. Norges Bank anbefaler Finansdepartementet å avvente dette spørsmålet. I de første årene vil dette uansett ikke være viktig for de samlede porteføljeegenskapene for SPU. På lengre sikt vil det beste alternativet trolig være at departementet, når de setter måltallet for den strategiske allokeringen til eiendom, tar hensyn til at det allerede inngår noe investeringer i eiendom og infrastruktur i den noterte delen av den strategiske aksjeporteføljen.

Oppbyggingen av porteføljen innen eiendom og infrastruktur bør finansieres ved at andelen plassert i obligasjonsporteføljen reduseres, jf. det forrige brevet fra Norges Bank.

3 Norges Bank som investor i eiendom

Nåværende investeringer i eiendom og infrastruktur

SPU er gjennom de noterte aksjemarkedene og rentemarkedene investert i eiendomsmarkedet. Ved utgangen av mai 2007 var de samlede aksjeinvesteringer i noterte eiendomsselskaper ca. 17 milliarder kroner, eller ca. 2 prosent av SPU's aksjeportefølje. Andelen i referanseporteføljen var marginalt lavere. Hvis vi regner sektorene «Industrial transportation» og «Airlines» med til infrastrukturinvesteringer, utgjorde samlede investeringer i disse sektorer ca. 16 milliarder kroner ved utgan-

gen av mai 2007. Dette tilsvarte vel 1,5 prosent av aksjeporteføljen. Andelen i referanseporteføljen var marginalt lavere.

SPU har gjennom pantesikrede obligasjonslån stor eksponering mot en særskilt sektor i eiendomsmarkedet: boliglånsmarkedet i USA. Dette markedet inngår normalt ikke i en eiendomsportefølje (jf. tabellen i vedlegg 1). Obligasjoner utstedt mot sikkerhet i forretningseiendommer (CMBS) utgjorde ca. 12 milliarder kroner, eller ca. 1 prosent av renteporteføljen, ved utgangen av mai 2007.

Mulige investeringer i private markeder

Basert på oversikten over det internasjonale eiendomsmarkedet i vedlegg 1 og de spesielle forhold som gjør seg gjeldende ved investeringer i dette markedet, vil Norges Bank i første omgang prioritere investeringer innen det unoterte markedet. I overveiende grad vil investeringene skje enten i ulike typer fondskonstruksjoner eller som «joint ventures» med eiendomsselskaper. Kun i spesielle tilfeller vil det være aktuelt å eie eiendommer direkte. Utvikling og drift av slike prosjekter vil i stor grad skje ved anvendelse av eksterne eiendomsspesialister.

Utnyttelse av kompetanse og investeringskultur i NBIM

NBIM investerer som nevnt allerede i eiendom. Det er betydelige bevegelser mellom eiendom og infrastruktur som er notert og dermed inngår i universet, og det private markedet. Når fondsandeler i private fond blir børsnotert, kommer de inn i det nåværende investeringsuniverset uten at de underliggende investeringene nødvendigvis endres. Motsatt er det også eksempler på at noterte eiendomsselskaper tas av børs og blir private.

For et fond som SPU er det lite hensiktsmessig å operere med et skarpt skille mellom markeder der det løpende foregår bevegelser på tvers av inndelingene. Det kan bety at man må selge seg ut av investeringer som (fortsatt) kan være lønnsomme. Videre innebærer det at man ikke kan utnytte mulige ineffisienser i kapitalstrukturen. Når det ikke er perfekt informasjon og begrensninger i likviditeten, gis det muligheter for høyere avkastning til investorer som kan se de ulike investeringsalternativer i forhold til hverandre. I tillegg betyr et klart skille mellom for eksempel de investeringer som tillates i aksjemandatet og de investeringer som tillates i eiendomsmandatet, at kompetanse opparbeidet på en del av markedet ikke kommer til anvendelse på andre beslektede markeder.

I private markeder er tilgang på informasjon om mulige transaksjoner av langt større viktighet enn i noterte markeder. NBIM har i dag allerede et meget stort internasjonalt kontaktnett til institusjoner som har informasjon om mulige transaksjoner. Eksempel her er store investeringsbanker, som ofte er involvert i forberedelser til og gjennomføring av transaksjoner. NBIM har utstrakte relasjoner til denne typen aktører.

Utvikling av organisasjonen for eiendomsinvesteringer vil ta tid, og det vil være en utfordring å rekruttere dyktige spesialister i de enkelte markedene. NBIM vil her utnytte de fordelene som allerede ligger i å være en etablert og etter hvert kjent internasjonal forvaltningsorganisasjon. Betydningen av nærhet til markedet tilsier at NBIMs utekontorer i New York, London og Shanghai vil bli benyttet.

NBIM vil også utnytte de sentrale styrings- og risikofunksjonene ved hovedkontoret i Oslo. Noen av de etablerte administrative funksjonene kan relativt enkelt og kostnadseffektivt også utnyttes til private eiendomsinvesteringer. Men det vil også være behov for å utvide funksjoner for uavhengig måling av avkastning og risiko. Slike funksjoner er mer kompliserte i de private enn i de noterte markedene siden verdi- og risikoanslag er mer usikre. NBIM vil her bygge videre på miljøer som allerede er etablert og formet. Også juridisk kompetanse vil bli styrket; det vil blant annet være viktig for å avklare og følge opp skattemessige forhold.

Kontroll, innsyn og verdivurdering

Norges Bank vil legge vekt på etablere gode og omfattende kontrollrutiner i samsvar med beste internasjonale praksis for eiendomsforvaltere. Dette betyr at vi i forvaltningen innen private markeder vil etablere investeringsprosesser der den enkelt investeringsbeslutning gjennomgås basert på et fastsatt sett av kriterier («due diligence»). Utenfor forvaltningsmiljøet for eiendom vil det under ansvaret til finansdirektøren bli etablert funksjoner som sikrer forsvarlig verdivurdering og uavhengig resultatmåling. Norges Bank vil også sikre at bankens internrevisjon opparbeider eller innhenter nødvendig ekspertise på dette området, slik at hovedstyrets kontrollansvar for denne del av virksomheten er forsvarlig. Norges Banks revisjon har nylig inngått en samarbeidsavtale med et stort revisjonsselskap, som gjennom sin internasjonale organisasjon, med omfattende kompetanse også på revidering av eiendomsinvesteringer, vil sikre betryggende revisjon av SPU sine investeringer innen private eiendoms- og infrastrukturprosjekter.

4 Mulig mandat fra Finansdepartementet

Det vil ta mange år å bygge opp en strategisk allokering til eiendom og infrastruktur på 10 prosent av SPU. Markedene har begrenset likviditet og det vil ta tid å utvikle forvaltningskompetanse. Norges Bank foreslår at Finansdepartementet allerede fra kommende årsskifte åpner for at det bygges opp en egen eiendomsportefølje – gitt at Norges Bank legger frem tilfredsstillende redegjørelse for investeringsprosess og uavhengig analyse av risiko og avkastningsmåling.

Etableringen av eiendomsporteføljen de første årene bør skje forsiktig og uten klare kortsiktige mål for hvor stor porteføljen bør bli. Det kan skje ved å anvende en styringsmodell der Norges Banks forvaltning måles mot absolutte krav til avkastning i de enkelte markedene. Det bør settes et tak for hvor stor porteføljen kan bli før man revurderer styringsmodellen og stiller formelle krav til diversifiseringen av porteføljen. Norges Bank foreslår å sette dette taket til 3 prosent av SPU.

Norges Bank foreslår følgende hovedtrekk for forvaltningsmandatet til Norges Bank:

1. Det etableres en egen portefølje for eiendom og infrastruktur. Også unoterte plasseringer kan inngå i denne porteføljen. Det utarbeides en nærmere definisjon av hvilke typer investeringer som kan inngå. Norges Bank vil gi et forslag til slik avgrensning.
2. Finansdepartementet fastsetter krav til avkastningen i de enkelte hovedmarkeder basert på markedsrenter og valgte påslag for risikopremie. Norges Bank vil kunne utarbeide forslag til avkastningskrav basert på informasjon om hva som er vanlig i sammenlignbare fond.
3. Det stilles ikke krav til hvor raskt Norges Bank skal bygge opp porteføljen. Når porteføljen utgjør 3 prosent av SPU skal den tilfredsstillende nærmere krav til diversifisering gitt av Finansdepartementet. Norges Bank skal foreslå slike kriterier.
4. Norges Bank skal i forkant av den første investeringen redegjøre for hvordan investeringsprosesser for investeringer i unoterte markeder vil bli organisert og hvordan banken vil gjennomføre uavhengig måling av avkastning og analyse av risiko. Videre skal opplegget for regnskapsføring og revisjon gjennomgås.
5. Norges Bank skal i den løpende rapporteringen til departementet gi en særskilt beskrivelse av arbeidet med å utvikle porteføljen i eiendom

og infrastruktur, og angi avkastning på delporteføljen separat fra de øvrige porteføljene.

6. Forvaltningen skal utøves i samsvar med de etiske retningslinjene for SPU og ikke omfatte investeringer i Norge. Det gjelder ingen særskilte eierandelsbegrensninger.
7. Norges Banks egne kostnader for forvaltning i unoterte aktivaklasser skal dekkes innen rammen for samlede kostnader som Finansdepartementet fastsetter årlig. Kostnader knyttet til anvendelse av eksterne forvaltere skal dekkes utenfor rammen. Resultatmålingen av avkastningen på eiendomsporteføljen gjøres netto for slike kostnader.

Med hilsen,

Svein Gjedrem

Knut N. Kjær

Undervedlegg 1

Vedlegg 1: Det internasjonale eiendomsmarkedet

Norges Bank har i tidligere brev til departementet og i de årlige strategirapporter³ gitt en oversikt over det internasjonale eiendomsmarkedet. Nedenfor følger en oppdatert beskrivelse av markedet for eiendomsinvesteringer og en oversikt over de typer som vil være mest aktuelle for Norges Bank de første årene.

Vi kan inndele eiendomsinvesteringsuniverset langs tre akser:

- Direkte (dvs. kjøp av enkelteiendommer) og indirekte (dvs. kjøp av fondsandeler og/eller aksjer i eiendomsselskaper);
- Noterte og unoterte («private») eiendomsinvesteringer
- Investeringer i form av egenkapitalinstrumenter og i form av gjeldsinstrumenter

Nedenstående tabell gir en oversikt over det globale eiendomsmarkedet etter hovedkategorier:

³ Se brev av 20. oktober 2006 til Finansdepartementet og Norges Bank Staff Memo No 2007/1 (Strategy report – The Norwegian Government Pension Fund - Global).

	Unotert («Private»)	Notert («Public»)
Egenkapital	<p>Det globale unoterte eiendomsmarkedet (ekskl. eiendommer som benyttes av eieren) er estimert til USD 5 500 milliarder¹</p> <p>Direkte investeringer Enkelteiendommer / Porteføljer av eiendommer</p> <p>Indirekte investeringer «Joint ventures» med eiendomsselskaper «Commingled funds» / «Co-investements» (eiendomsfond) Derivater Egenkapitaltransje i obligasjonslån</p>	<p>Det globale noterte eiendomsmarkedet var USD 1 500 milliarder ved utgangen av mai 2007</p> <p>Indirekte investeringer (børsnoterte selskaper) Eiendomsselskaper og REITS² – Emisjoner / annenhåndsmarkedet – «Open market purchases» – «Block trades» – Fond i fond Derivater og børsomsatte fond⁴</p>
Gjeld	<p>Indirekte investeringer CMBS³ – «Investment grade» / «Non-investment grade» – Med og uten «offentlig» kredittvurdering Obligasjoner med laveste prioritet («Mezzanine debt») Direkte («private») utstedelser av konvertible obligasjoner fra noterte / unoterte eiendomsselskaper Obligasjoner med høy prioritet («senior debt») Misligholdte lån</p>	<p>Indirekte investeringer CMBS³ – «Investment grade» / «Non-investment grade» – Med og uten «offentlig» kredittvurdering Uprioriterte obligasjonslån Evigvarende preferanseaksjer</p>

¹ Fordelt på regioner kan markedet i USA estimeres til ca. USD 2 900 milliarder (53 prosent), Europa ca. USD 1 100 milliarder (20 prosent) og Asia ca. USD 1 500 milliarder (27 prosent).

² Real Estate Investment Trusts. Dette er selskaper som vil betale ut utbytte til sine andelseiere som er skattefritt på selskapets hånd, men må samtidig forplikte seg til at en dominerende andel av samlede investeringer skal være i eiendom, og at en dominerende andel av netto leieinntekter til selskapet skal deles ut som utbytte til andelseierne.

³ Commercial Mortgage-Backed Securities – Pantesikrede obligasjoner med forretningseiendommer som underliggende sikkerhet

⁴ ETF, Exchange Traded Funds

Når det gjelder valg av investeringsobjekter, er det en rekke særtrekk ved eiendomsinvesteringer som må vurderes separat. Noen slike forhold er beskrevet i tabellen nedenfor.

Likviditet	<ul style="list-style-type: none"> – De unoterte markedene er ofte preget av lav likviditet. Høye transaksjonskostnader og usikkerhet mht. hvor raskt investeringene kan realiseres, bidrar til å øke risikoen for investorene og medfører krav til risikopremie for manglende likviditet – Som en langsiktig investor kan SPU i langt større grad enn mange andre investorer akseptere lav likviditet på investeringene, og vil derfor være i stand til å utnytte denne risikopremien
Åpenhet / Innsyn	<ul style="list-style-type: none"> – Eiendomsmarkedet er generelt sett underanalysert, og i de fleste markeder er det begrenset tilgang på offentlig tilgjengelige data. – Tilgang til markedsopplysninger og høy kvalitet på investeringsmuligheter krever som regel regional / lokal tilstedeværelse, og virksomheten er gjerne mer ressurskrevende enn noterte aksjer og renteinstrumenter – En mulig strategi som sikrer høy kvalitet på investeringsmuligheter og samtidig minimerer ressursbehovet, er å inngå partnerskap («joint ventures») med lokale driftsselskaper
Verdivurdering	<ul style="list-style-type: none"> – For unoterte investeringer er det ikke mulig eller hensiktsmessig med hyppig verdivurdering. Avkastningen regnes derfor med referanse til forsvarlige verdivurderinger som foretas av uavhengige «takstmenn», vanligvis årlig eller halvårlig – Verdivurderinger vil bli foretatt i samsvar med internasjonale standarder
Unoterte investeringer	<ul style="list-style-type: none"> – Investeringer i unoterte aktiva krever gjerne detaljert gjennomgang («due diligence») av en rekke forhold, inkl. verdivurdering, egenskaper ved eiendommen, jus, skatt og regnskapsføring – For de enkelte store investeringer i unoterte markeder følges som regel formaliserte prosedyrer for å vurdere forretningsplan, fortjenestemulighet og risiko, og for å sikre at nødvendige undersøkelser («due diligence») er gjennomført før investeringsbeslutningen fattes
Skatt	<ul style="list-style-type: none"> – Skattemessige forhold vil være forskjellig fra land til land, og for de ulike typer investeringer. Dette vurderes derfor særskilt av Finansdepartementet, og Norges Bank vil også avklare nødvendige skattemessige forpliktelser før investeringsbeslutninger fattes

Undervedlegg 2

Vedlegg 2: Referanseindekser for eiendom

I det noterte eiendomsmarkedet er det utviklet flere referanseindekser som er investerbare. De tre indeksene som er mest vanlig å benytte, er:

- S&P Citigroup BMI Property Index

- Denne indeksen har den mest omfattende dekningen fordi kriteriene for inkludering (minimumsstørrelse og likviditet) ikke er så strenge
- I april 2007 dekket indeksen 530 eiendomselskaper i 21 utviklede og 13 fremvoksende markeder
- Markedskapitalisering ca. USD 1 400 milliarder
- FTSE EPRA / NAREIT Global Property Index

- Kravene til inkludering er basert på minimumsstørrelse og likviditet
- I april 2007 dekket indeksen 313 selskaper i 23 land
- Markedskapitalisering ca. USD 950 milliarder
- Global Property Research 250 (GPR 250)
 - Indeksen dekker de 250 mest likvide eiendomsselskaper, målt ved 12 måneders rulle-
rende handlevolum
 - I april 2007 var selskapene lokalisert i 23
land og markedskapitaliseringen var USD
810 milliarder

I det unoterte eiendomsmarkedet finnes det ingen global referanseindeks. De indeksene som er utviklet, representerer ofte ikke det underliggende markedet i mange land og de er vanligvis heller ikke investerbar. Ett unntak er det unoterte britiske eiendomsmarkedet, der investeringene kan replikeres gjennom et forholdsvis illikvid derivatmarked. De indeksene som er mest vanlig å benytte, er:

- IPD indeksene
 - Indeksene dekker 14 europeiske land, Canada, Japan, Sør Afrika og Australia
 - Indeksene dekker i Europa ca. 40 prosent av de unoterte markedene, i Canada ca. 50

- prosent, i Sør-Afrika ca. 60 prosent, i Japan ca. 14 prosent og i Australia ca. 25 prosent
- NCREIF Property Index (NPI)
 - Indeksen dekker i underkant av 5 prosent av det unoterte markedet i USA

I tillegg til utfordringene mht replikerbarhet, representerer indeksene også andre utfordringer:

- Ingen av dem har bred markedsdekning
- Kapitalgevinst som tas med i indeksene er basert på verdivurderinger som typisk ikke inkluderer de siste markedsbevegelsene
- Indeksene tar ikke hensyn til effekten av sanering, reovering og oppussing av eiendommer
- Indeksene utarbeides månedlig, kvartalsvis og årlig (det siste gjelder f.eks. for de fleste europeiske indekser)

Ettersom en vesentlig del av eiendomsporteføljen til SPU må bestå av unoterte investeringer, kan ikke de vanlige kravene til en referanseportefølje (transparens, representativitet, investerbarhet mv.) oppfylles. Et absolutt avkastningskrav kan derfor være mer hensiktsmessig for denne porteføljen. Det må arbeides videre med å etablere et godt styringssystem og avkastningskrav til den strategiske eiendomsporteføljen. Norges Bank vil gi råd om dette til Finansdepartementet senere.

Vedlegg 3**Investeringer i fast eiendom***Brev fra Etikkrådet 7. september 2007*

Vi viser til brev fra Finansdepartementet 16. august 2007 der Etikkrådet bes om å vurdere om utleie av eiendom til selskap som Pensjonsfondet – Utland allerede har trukket sine investeringer ut av pga. brudd på fondets etiske retningslinjer, vil være i strid med de etiske retningslinjene.

Grunnlaget for å utelukke investeringer fra fondets investeringsmulighet er å unngå å medvirke til grovt uetiske handlinger eller unnlatelser gjennom fondets investeringer. Spørsmålet er om man gjennom utleie til et selskap med uetisk virksomhet kan sies å medvirke til denne virksomheten.

Medvirkning er drøftet flere steder i forarbeidene til de etiske retningslinjene. Under overskriften «Medvirkning og avgrensning av selskapers ansvar» i NOU 22:03 heter det blant annet¹:

«For å medvirke til en handling må handlingen kunne forventes av investoren. Det må være en form for systematikk eller årsakssammenheng mellom selskapets virksomhet og handlingene en ikke ønsker å medvirke til. Investeringer i et selskap kan ikke regnes som medvirkning til handlinger man umulig kunne forvente eller kjenne til eller forhold som heller ikke selskapet en investerer i har nevneverdig kontroll over.»

Avsnittet beskriver rekkevidden av det etiske medvirkningsansvaret for investor og selskap. Det sies eksplisitt at investor ikke kan sies å medvirke til forhold som ligger utenfor kontroll for selskapet man er investert i. Dette forutsetter at heller ikke selve selskapet kan anses å medvirke til normbrudd som ligger utenfor selskapets kontroll. Poenget er at det må være noe å klandre selskapet for før utelukkelse kan vurderes.

Når det gjelder eiendom, vil utleier i enkelte tilfeller kunne være medansvarlig for uetiske handlinger som foretas av leietaker. Hvis man for eksempel oppretter eiendomsselskaper som et rent skalkeskjul for uetisk virksomhet, kan det tenkes at dette vil føre til utelukkelse. Normalt vil imidlertid en utleier verken ha kunnskap om eller

nevneverdig innflytelse over virksomheten til sine leietakere.

De etiske retningslinjene legger opp til at bare grove brudd på etiske normer skal føre til utelukkelse. Det er også lagt opp til at medvirkningsansvaret ikke skal trekkes for langt. I en drøftelse av medvirkningsansvaret ved produksjon av komponenter til våpen som er i strid med retningslinjene, står det i NOU 22:03² blant annet:

«Utgangspunktet 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. Trekket medvirkningsansvaret for langt ut i indirekte forbindelser, vil dette føre til ansvarspulverisering og utvanning ved at «nesten alle» regnes som medvirkere. Det vil føre til at det etiske argumentet mot medvirkning vil miste sin kraft.»

Selv om dette avsnittet omhandler våpenkomponenter, er det rimelig å legge tilsvarende betraktning til grunn for også andre leveranser som er nødvendige for et selskaps virksomhet, men som ikke i seg selv bidrar til uetiske forhold. Poenget er ikke å utelukke så mange selskaper som mulig, men å utelukke de selskapene som er nærmest til å bære ansvaret for uetiske handlinger. For at retningslinjene skal ha gjennomslagskraft, må begrunnelsen for utelukkelse være tydelig og vise en direkte sammenheng mellom selskapets egne valg og den uetiske aktiviteten.

Etikkrådets mandat sier at rådet skal vurdere selskaper. Eiendomsselskaper er derfor gjenstand for samme vurdering opp mot de etiske retningslinjene som alle andre selskaper. Det utelukkes ikke at utleier kan anses som medansvarlig for leietakers handlinger som er i strid med retningslinjene, men det vil være avhengig av eiendomsselskapets forbindelse til selskapet som driver uetisk. Eiendomsinvesteringer må derfor vurderes konkret i det enkelte tilfelle, og utleie til selskaper som

¹ NOU 2003:22, side 34

² NOU 2003:22 side 32

er utelukket på bakgrunn av de etiske retningslinjene, vil normalt ikke kvalifisere for uttrekk.

Med hilsen

Eli Lund

Seniorrådgiver

Vedlegg 4**Historiske tabeller og detaljerte anslagstall**

Tabell 4.1	Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser
Tabell 4.2	Tilgang og bruk av varer og tjenester. Mrd. Kroner
Tabell 4.3	Bruttoprodukt. Faste priser
Tabell 4.4	Bruttoprodukt etter næring. Mrd. kroner og prosentvis fordeling
Tabell 4.5	Nøkkeltall for handelen med varer
Tabell 4.6	Driftsregnskapet overfor utlandet
Tabell 4.7	Sysselsatte personer etter næring
Tabell 4.8	Bruttoinvestering etter næring. Faste priser
Tabell 4.9	Produktivitetsutviklingen. Prosentvis endring fra året før
Tabell 4.10	Sysselsettingsfrekvenser og arbeidsledighet for ulike OECD-land
Tabell 4.11	Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før
Tabell 4.12	Framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter. Prosent
Tabell 4.13	Lønnskostnader pr. time i industrien. Prosentvis endring fra året før
Tabell 4.14	Hovedtall for offentlig forvaltning. Prosentvis volumendring fra året før
Tabell 4.15	Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før.
Tabell 4.16	Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 4.17	Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter etter nasjonalregnskapets definisjoner. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 4.18	Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner.
Tabell 4.19	Finanspolitiske indikatorer
Tabell 4.20	Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond – Utland. Mill. kroner
Tabell 4.21	Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

Tabell 4.1 Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser

	Mrd. 2004- kroner 2006	Prosentvis endring fra året før				
		Årlig gj. snitt 1995–2004	2005	2006	2007	2008
Privat konsum	847,6	3,7	3,3	4,4	6,0	3,5
Offentlig konsum	392,7	2,6	1,8	3,3	3,1	2,3
Bruttoinvesteringer i fast ealkapital ..	375,1	4,0	11,2	7,4	9,9	1,3
Herav:						
Oljeutvinning og rørtransport	88,7	-0,5	19,1	4,4	15,0	0,0
Fastlands-Norge	271,1	5,5	9,1	8,0	8,8	1,8
Bedrifter	130,3	5,4	10,2	8,5	10,7	4,0
Boliger	85,8	6,6	14,5	6,5	6,0	-1,8
Offentlig forvaltning	55,0	4,1	-0,5	9,1	8,6	2,0
Innenlandsk anvendelse utenom lager- investeringer	1 615,3	3,5	4,6	4,8	6,2	2,7
Herav: Etterspørsel fra Fastlands-Norge	1 511,4	3,7	3,9	4,7	5,7	2,9
Lagerinvesteringer ¹	58,9	0,1	1,0	0,5	0,0	-0,1
Innenlandsk sluttanvendelse	1 674,2	3,6	5,6	5,2	6,0	2,5
Eksport	749,7	3,4	0,7	1,6	1,6	5,1
Herav: Råolje og naturgass	299,8	3,2	-5,0	-6,5	-5,8	5,4
Tradisjonelle varer	233,7	4,1	5,2	5,9	8,0	4,3
Samlet anvendelse	2 423,9	3,5	4,0	4,1	4,6	3,3
Import	583,8	4,8	8,6	8,2	8,3	3,8
Herav: Tradisjonelle varer	383,8	6,2	8,2	9,7	9,0	3,3
Bruttonasjonalprodukt	1 840,1	3,1	2,7	2,8	3,5	3,1
Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirkosomhet ...	1 480,3	3,1	4,5	4,6	5,0	2,8
Herav: Utenom elektrisitetsforsyning .	1 441,6	3,2	4,0	5,0	4,9	2,9

¹ Målt ved endring i faste priser i prosent av BNP året før.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 4.2 Tilgang og bruk av varer og tjenester. Mrd. kroner

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Privat konsum	698,0	738,9	786,0	820,4	873,6	931,6	987,3
Offentlig konsum	339,4	358,7	373,3	389,9	418,2	444,9	472,3
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	273,9	276,1	314,2	359,1	399,7	458,7	475,0
Herav:							
Oljeutvinning og rørtransport . . .	53,4	63,6	71,3	88,2	95,5	117,2	119,6
Fastlands-Norge	209,9	202,7	230,0	256,2	286,2	322,1	335,6
Bedrifter	112,1	97,6	109,0	121,1	135,6	154,3	163,4
Boliger	55,3	57,6	70,4	83,5	92,2	102,1	103,3
Offentlig forvaltning	42,5	47,5	50,6	51,6	58,3	65,8	68,9
Innenlandsk anvendelse utenom lagerinvesteringer	1 311,3	1 373,7	1 473,5	1 569,5	1 691,5	1 835,1	1 934,6
Herav: Etterspørsel fra Fastlands-Norge	1 247,3	1 300,3	1 389,3	1 466,5	1 578,0	1 698,6	1 795,1
Lagerinvesteringer	15,9	13,5	33,7	54,5	67,4	65,8	61,3
Innenlandsk sluttanvendelse	1 327,3	1 387,2	1 507,2	1 624,0	1 758,9	1 900,9	1 995,9
Eksport	630,2	642,2	732,7	865,3	1 002,5	1 007,2	1 020,7
Herav: Råolje og naturgass	273,9	280,8	337,3	427,9	498,4	456,8	446,2
Tradisjonelle varer	183,5	187,1	209,8	229,6	271,5	305,1	311,9
Samlet anvendelse	1 957,5	2 029,4	2 239,8	2 489,2	2 761,3	2 908,1	3 016,5
Import	425,2	435,6	496,8	546,3	609,7	676,8	700,9
Herav: Tradisjonelle varer	267,6	280,4	323,3	351,1	403,2	449,8	457,6
Bruttonasjonalprodukt	1 532,3	1 593,8	1 743,0	1 942,9	2 151,7	2 231,4	2 315,6
Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirkosomhet . .	1 224,6	1 274,8	1 355,3	1 446,0	1 563,2	1 676,5	1 776,8
<i>Memo:</i> Bruttonasjonalinntekt	1 537,0	1 603,7	1 746,4	1 943,2	2 134,0	2 216,0	2 286,1
Disponibel inntekt for Norge	1301,8	1 360,3	1 493,7	1 678,0	1 850,9
Sparing for Norge	264,4	262,7	334,4	467,6	559,2
Herav: Husholdninger	62,3	72,6	60,9	79,1	11,2	-4,9	4,1

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 4.3 Bruttoprodukt etter næring. Faste priser

	Mrd. 2004- kroner 2006	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 1994–2003	2004	2005	2006
Bruttonasjonalprodukt	1 840,1	3,2	3,9	2,7	2,8
Næringsvirksomhet	1 345,5	3,5	3,6	2,6	2,5
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart	359,8	4,2	1,7	-3,5	-3,8
Oljevirksomhet inkl. tjenester	335,5	4,8	1,8	-3,4	-3,9
Utenriks sjøfart	24,3	-1,7	1,0	-4,8	-3,4
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	985,7	3,3	4,4	5,3	5,1
Primærnæringene	25,3	1,3	12,4	1,1	0,0
Industri og bergverk	175,0	1,3	5,7	3,4	4,1
Bygge- og anleggsvirksomhet	78,1	2,7	2,5	5,3	5,6
Andre næringer	707,3	4,1	3,9	6,0	5,5
Offentlig forvaltning	272,8	1,2	1,1	1,5	1,6
Korreksjonsposter	221,9	4,1	9,1	4,5	6,0
<i>Memo:</i>					
BNP Fastlands-Norge	1 480,3	3,0	4,4	4,5	4,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 4.4 Bruttoprodukt etter næring

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Mrd. kroner:</i>							
Bruttonasjonalprodukt	1 481,2	1 536,9	1 532,3	1 593,8	1 743,0	1 942,9	2 151,7
Næringsvirksomhet	1 088,0	1 121,8	1 104,0	1 155,1	1 278,3	1 452,3	1 629,4
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart ..	367,3	357,3	307,7	319,0	387,7	496,9	588,4
Oljevirksomhet inkl. tjenester	340,6	325,3	283,5	295,4	361,3	468,5	558,9
Utenriks sjøfart	26,7	32,0	24,2	23,6	26,5	28,5	29,5
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	720,6	764,5	796,4	836,1	890,6	955,4	1 040,9
Primærnæringene	27,3	24,6	23,6	21,7	25,0	27,7	29,4
Industri og bergverk	140,8	147,6	147,3	152,0	162,6	168,9	184,5
Bygge- og anleggsvirksomhet	50,4	54,4	59,1	62,3	70,2	78,6	88,0
Andre næringer	502,1	537,9	566,4	600,1	632,8	680,2	739,0
Offentlig forvaltning	214,8	232,4	244,6	254,3	264,5	277,1	293,4
Korrekksjonsposter	178,5	182,7	183,7	184,5	200,2	213,5	229,0
<i>Memo:</i>							
BNP Fastlands-Norge	1 113,9	1 179,6	1 224,6	1 274,8	1 355,3	1 446,0	1 563,2
<i>Prosentvis fordeling:</i>							
Bruttonasjonalprodukt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Næringsvirksomhet	73,4	73,0	72,1	72,5	73,3	74,7	75,7
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart ..	24,8	23,2	20,1	20,0	22,2	25,6	27,3
Oljevirksomhet inkl. tjenester	23,0	21,2	18,5	18,5	20,7	24,1	26,0
Utenriks sjøfart	1,8	2,1	1,6	1,5	1,5	1,5	1,4
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	48,6	49,7	52,0	52,5	51,1	49,2	48,4
Primærnæringene	1,8	1,6	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4
Industri og bergverk	9,5	9,6	9,6	9,5	9,3	8,7	8,6
Bygge- og anleggsvirksomhet	3,4	3,5	3,9	3,9	4,0	4,0	4,1
Andre næringer	33,9	35,0	37,0	37,7	36,3	35,0	34,3
Offentlig forvaltning	14,5	15,1	16,0	16,0	15,2	14,3	13,6
Korrekksjonsposter	12,0	11,9	12,0	11,6	11,5	11,0	10,6
<i>Memo:</i>							
BNP Fastlands-Norge	75,2	76,8	79,9	80,0	77,8	74,4	72,7

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 4.5 Nøkkeltall for handelen med tradisjonelle varer. Prosentvis endring fra året før

	2000–2005	2006	2007	2008
Eksportpris	-0,1	11,7	4,1	-2,0
Importpris	-1,0	4,7	2,3	-1,5
Bytteforhold ¹	1,0	6,7	1,7	-0,5
Eksportvolum	2,8	5,9	8,0	4,3
BNP-vekst hos handelspartnerne	2,1	3,7	3,2	2,9
Eksportmarkedsandel	-0,9	-2,7	1,1	-2,5
Importvolum	6,3	9,7	9,0	3,3
Hjemmemarkedsandel ²	-2,5	-6,2	-4,1	-1,3

¹ Eksportpris i forhold til importpris.² Forholdet mellom norske produsenters leveranser av de enkelte varer på hjemmemarkedet og den samlede innenlandske anvendelsen av varene.

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 4.6 Driftsregnskapet overfor utlandet

	Mrd. kroner			Prosentvis endring fra året før			
				2007		2008	
	2006	2007	2008	Pris	Volum	Pris	Volum
Eksport	1002,5	1007,2	1020,7	-1,1	1,6	-3,5	5,1
Råolje og naturgass	498,4	456,8	446,2	-2,7	-5,8	-7,4	5,4
Skip, plattformer, m.m.	12,9	13,9	15,1	1,1	6,9	1,9	6,3
Tradisjonelle varer	271,5	305,1	311,9	4,1	8,0	-2,0	4,3
Bruttoinntekter, skipsfart og oljeborings- tjenester m.m	95,0	100,3	104,4	1,0	4,5	0,3	3,7
Rørtransport	13,0	13,5	14,0	1,8	2,0	1,8	2,0
Utlendingers utgifter i Norge	24,1	25,4	26,8	1,3	4,0	1,4	4,0
Andre tjenester	87,6	92,2	102,3	-0,7	5,9	2,8	8,1
Import	609,7	676,8	700,9	2,5	8,3	-0,2	3,8
Skip, plattformer, m.m.	17,0	16,1	16,4	5,4	-10,1	1,5	0,3
Tradisjonelle varer	403,2	449,8	457,6	2,3	9,0	-1,5	3,3
Bruttoutgifter, skipsfart og oljeborings- tjenester m.m	51,9	54,2	58,5	3,6	0,9	3,7	4,0
Nordmenns utgifter i utlandet	77,8	87,7	96,1	1,7	10,8	1,7	7,7
Andre tjenester	59,7	68,3	72,2	3,6	11,2	2,2	2,6
Eksportoverskudd	392,8	330,5	319,7				
Rente- og stønadsbalansen	-39,4	-41,4	-56,6				
Overskudd på driftsregnskapet	353,5	289,1	263,2				

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 4.7 Sysselsatte personer etter næring

	1000 personer 2006	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 1994–2003	2004	2005	2006
I alt	2 418,4	1,2	0,5	1,0	3,1
Næringsvirksomhet.	1 696,6	1,2	0,7	1,3	3,4
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart	81,3	1,2	3,0	2,3	3,1
Oljevirksomhet inkl. tjenester	35,7	2,6	0,1	3,2	5,8
Utenriks sjøfart	45,6	0,3	5,2	1,7	1,1
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge.	1 615,4	1,2	0,5	1,2	3,4
Primærnæringene	76,1	-2,6	-3,4	-4,2	-2,6
Industri og bergverk	272,5	-0,3	-3,5	0,5	1,3
Bygge- og anleggsvirksomhet	168,0	4,7	2,2	5,0	7,6
Andre næringer	1 098,8	1,7	1,7	1,3	3,8
Offentlig forvaltning	721,7	1,2	0,0	0,3	2,3
<i>Memo:</i>					
Fastlands-Norge	2 337,1	1,2	0,4	0,9	3,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 4.8 Bruttoinvestering etter næring. Faste priser

	Mrd. 2004 kroner 2006	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 1994–2003	2004	2005	2006
Bruttoinvestering i fast realkapital	375,1	3,6	10,2	11,2	7,4
Næringsvirksomhet	320,1	3,5	11,8	13,4	7,1
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart	103,9	-1,4	12,8	16,7	5,8
Herav:					
Oljeutvinning og rørtransport	88,7	-2,0	10,2	19,1	4,4
Bedrifter, Fastlands-Norge	130,3	6,2	8,4	10,2	8,5
Primærnæringene	7,3	0,4	-7,3	8,9	2,5
Industri og bergverksdrift	26,1	6,4	11,9	12,3	11,4
Kraftforsyning	9,3	1,7	5,9	-2,8	22,8
Bygge- og anleggsvirksomhet	5,2	17,2	-3,0	7,9	2,7
Samferdsel	13,8	0,4	7,1	21,9	-5,1
Annen næringsvirksomhet inkl. varehandel . .	68,5	9,4	10,9	9,0	10,1
Boligtjenester	85,8	7,4	16,3	14,5	6,5
Offentlig forvaltningsvirksomhet	55,0	3,8	2,5	-0,5	9,1
Stat	28,2	1,6	10,0	7,8	13,0
Kommuner	26,8	5,8	-3,1	-7,4	5,2
Lagerinvesteringer ¹	58,9	0,0	1,2	1,0	0,5
Bruttoinvesteringer i alt	434,0	3,5	16,2	14,9	8,5
<i>Memo:</i>					
Bruttoinvestering i fast realkapital utenom olje- virksomhet og utenriks sjøfart	271,1	5,9	9,3	9,1	8,0

¹ Målt ved endring i faste priser i prosent av BNP året før.

Kilder: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 4.9 Produktivitetsutviklingen. Prosentvis endring fra året før¹

	Årlig gjennomsnitt					
	1971–1980	1981–1990	1991–2006	1971–2006	2007	2008
Fastlands-Norge	3,2	1,6	2,6	2,5	1,5	1,2
Private fastlandsnæringer ²	2,9	1,7	2,9	2,6	0,9	1,4
<i>Total faktorproduktivitet</i>						
Fastlands-Norge	2,2	1,0	2,2	1,9	1,5	0,8
Private fastlandsnæringer ¹	2,2	1,2	2,6	2,1	1,1	1,1

¹ Private næringer i Fastlands-Norge utenom bolig, primærnæringer og elektrisitetsforsyning.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 4.10 Sysselsettingsfrekvenser og arbeidsledighet for ulike OECD-land. 2006

	Sysselsetting i prosent av befolkningen						Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken					
	15–24 år		25–54 år		55–64 år		15–24 år		25–54 år		55–64 år	
	K	M	K	M	K	M	K	M	K	M	K	M
Norge	53,0	53,2	81,0	87,8	61,6	73,2	8,7	8,6	2,8	3,1	1,0	1,3
USA ²	52,3	56,2	72,5	87,3	56,5	67,5	9,7	11,2	3,9	3,6	2,9	3,0
Japan	42,0	40,8	66,6	92,4	50,1	80,0	7,2	8,8	3,9	3,9	2,8	4,5
EU-15.....	37,1	43,2	70,2	86,9	37,2	54,4	16,4	15,8	7,9	6,2	6,7	6,3
EU-19.....	34,4	40,5	69,8	86,1	35,1	53,1	17,8	17,0	8,5	6,6	6,6	6,5
Belgia	23,0	29,3	70,8	85,4	22,7	38,3	19,5	18,4	8,1	7,0	6,6	4,7
Danmark.....	64,5	63,0	81,7	89,2	53,5	68,1	7,6	7,6	4,1	2,6	4,0	3,4
Finland	41,4	39,9	79,7	85,2	54,3	54,8	18,4	19,3	6,6	5,6	6,6	6,7
Frankrike	21,6	28,7	73,4	86,7	37,8	43,3	25,8	22,4	9,6	7,6	6,9	7,5
Hellas	18,8	30,1	60,6	89,9	26,7	59,3	33,9	17,3	12,3	4,9	4,4	3,2
Irland.....	44,0	51,9	68,1	88,5	40,0	66,6	7,9	8,8	3,5	4,1	2,0	2,5
Island.....	75,6	70,4	83,8	94,1	80,3	89,3	7,5	9,2	2,1	1,8	1,7	1,5
Italia.....	20,1	30,6	59,3	87,2	21,9	43,7	25,3	19,1	7,8	4,5	2,9	2,8
Luxembourg ¹ ...	21,3	28,4	68,4	92,8	24,9	38,3	16,2	11,7	5,3	2,9	0,9	2,9
Nederland.....	62,7	65,1	75,1	88,8	37,1	56,6	8,2	7,1	4,1	3,2	4,2	4,5
Portugal	31,6	39,8	75,3	87,4	42,8	58,2	18,4	14,5	9,0	5,8	5,2	7,3
Spania	37,7	48,6	63,7	87,6	28,7	60,4	21,6	15,0	10,5	5,4	7,4	4,8
Sveits.....	62,0	64,6	77,6	92,9	56,6	74,9	7,5	7,9	4,5	2,7	3,3	2,8
Sverige	44,6	43,5	81,5	87,7	67,1	72,4	21,5	21,1	5,5	5,1	3,8	4,9
Storbritannia ² ...	56,5	58,1	74,9	87,8	49,0	66,0	11,8	15,8	3,9	4,2	2,4	3,3
Tyskland.....	41,3	46,2	72,7	84,8	40,6	56,5	12,6	14,2	9,5	9,5	13,0	11,9
Østerrike.....	49,9	58,2	77,0	89,9	26,3	45,3	9,3	8,8	4,8	3,6	2,3	4,3

¹ 2005-tall.² Gjelder gruppen 16–64 år.

Kilde: OECD.

Tabell 4.11 Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før

	Bruttonasjonalprodukt			Konsumprisindeks			Arbeidsledighet ¹		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
USA	2,9	1,8	2,4	3,2	2,7	2,5	4,6	4,7	4,9
Japan	2,2	2,3	2,0	0,2	-0,1	0,5	4,1	3,9	3,8
Tyskland	2,9	2,5	2,3	1,8	2,0	1,7	8,1	7,3	7,0
Frankrike	2,0	1,9	2,2	1,9	1,4	1,7	9,0	8,3	7,9
Storbritannia	2,8	2,8	2,3	2,3	2,4	2,0	5,4	5,4	5,3
Nederland	3,0	2,8	2,5	1,7	1,6	2,0	4,5	3,5	3,0
Sverige	4,5	3,6	3,1	1,5	1,8	2,1	5,3	4,8	4,3
Danmark	3,5	2,0	1,5	1,9	1,9	2,4	3,9	4,1	4,2
Finland	5,0	3,4	2,7	1,3	1,7	1,7	7,7	7,3	7,1
Kina	11,1	11,0	10,0	–	–	–	–	–	–
Russland	6,7	7,0	6,5	–	–	–	–	–	–

¹ Prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: OECD, IMF, Eurostat, nasjonale kilder og Finansdepartementet.

Tabell 4.12 Framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter¹. Prosent

	2006	2007	2008	2009
Norske renter ²				
Nasjonalbudsjettet 2008	3,1	4,8	5,9	5,8
Revidert nasjonalbudsjett 2007		4,9	5,6	5,4
Norges handelspartnere ³	3,2	4,3	4,8	4,8

¹ Årsgjennomsnitt beregnet på bakgrunn av implisitte terminrenter.

² Anslag i Nasjonalbudsjettet 2008 og Revidert nasjonalbudsjett 2007.

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

Kilder: Reuters, Reuters EcoWin og Finansdepartementet.

Tabell 4.13 Lønnskostnader pr. time for arbeidere i industrien. Prosentvis endring fra året før¹

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Vekst i lønnskostnader pr. time:							
Norge	5,6	6,0	6,0	4,1	3,3	3,9	4,5
Norges handelspartnere ²	4,2	3,7	3,4	3,4	2,5	3,0	2,3
Relativ timelønnskostnadsvekst i nasjonal valuta	1,4	2,3	2,5	0,6	0,8	0,8	2,1
Relativ timelønnskostnadsvekst i felles valuta ...	-0,7	5,4	11,0	-1,8	-2,5	5,1	1,5
Memo:							
Valutakurs ³	2,1	-3,0	-7,7	2,5	3,4	-4,0	0,6

¹ Tall for handelspartnere er beregnet som veide geometriske gjennomsnitt.

² Tall fra handelspartnerne gjelder for arbeidere i industrien.

³ Handelsvektet valutakurs. Et positivt endringstall innebærer en effektiv svekkelse av norske kroner.

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

Tabell 4.14 Hovedtall i offentlig forvaltning. Prosentvis volumendring fra året før

	Mrd. kroner 2006	Gj.snitt 1995–2004 ¹	2005	2006	2007	2008
Offentlig konsum	418,2	2,6	1,8	3,3	3,1	2,3
Statlig	218,5	2,2	1,6	1,8	3,4	2,2
Kommunalt	199,7	2,7	2,0	5,1	2,7	2,4
Offentlige investeringer	58,3	4,1	-0,5	9,1	8,6	2,0
Statlig	29,8	0,3	7,8	13,0	9,3	2,1
Kommunalt	28,5	7,4	-7,4	5,2	8,0	2,0
Bruttoprodukt	293,4	1,1	1,5	1,6	2,6	2,5
Statlig	129,8	0,8	1,2	1,7	1,9	2,8
Kommunalt	163,6	1,4	1,7	1,6	3,0	2,4
Sysselsetting, mill. timeverk	886,7	0,3	0,7	1,0	1,8	1,7
Statlig	378,5	-0,5	0,1	0,9	0,8	1,7
Kommunalt	508,2	0,6	1,1	1,1	2,5	1,7

¹ Som følge av at sykehusene fra 2002 er overført fra fylkeskommunene til staten er 2002 holdt utenom beregningene av årlig gjennomsnittlig vekst for stat og kommune.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 4.15 Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner							Prosentvis		
	2004	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	
A Totale inntekter (B+C)	937 309	1 063 800	1 210 187	1 253 622	1 267 847	13,5	13,8	3,6	1,1	
B Løpende inntekter	935 649	1 062 032	1 208 124	1 251 022	1 265 147	13,5	13,8	3,6	1,1	
1. Formuesinntekter	173 420	205 185	262 902	279 129	276 153	18,3	28,1	6,2	-1,1	
2. Skatt- og pensjonspremier	753 580	847 860	936 174	962 657	979 736	12,5	10,4	2,8	1,8	
2.1 Oljeskatter	136 512	189 284	223 644	193 600	174 900	38,7	18,2	-13,4	-9,7	
2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge	216 943	234 911	259 146	278 013	289 802	8,3	10,3	7,3	4,2	
2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	400 125	423 665	453 384	491 044	515 034	5,9	7,0	8,3	4,9	
3. Overføringer innen offentlig forvaltning	0	0	0	0	0	-	-	-	-	
4. Overføringer fra Norges Bank	0	0	0	0	0	-	-	-	-	
5. Andre overføringer, bøter, driftsresultat mv.	8 649	8 987	9 048	9 237	9 258	3,9	0,7	2,1	0,2	
C Kapitalinntekter	1 660	1 768	2 063	2 600	2 700	6,5	16,7	26,0	3,8	
1. Avgift på arv og gaver	1 660	1 768	2 063	2 600	2 700	6,5	16,7	26,0	3,8	
D Totale utgifter (E+F)	743 173	768 188	821 456	867 968	920 610	3,4	6,9	5,7	6,1	
E Løpende utgifter	724 519	750 181	798 922	840 871	892 867	3,5	6,5	5,3	6,2	
1. Renteutgifter og utbytte	24 551	23 458	32 768	27 560	29 936	-4,5	39,7	-15,9	8,6	
2. Overføringer til utlandet	13 500	16 062	17 440	20 404	21 942	19,0	8,6	17,0	7,5	
3. Subsidier	39 962	41 535	42 314	45 335	48 544	3,9	1,9	7,1	7,1	
4. Stønader til husholdninger	254 684	258 998	267 136	280 741	297 104	1,7	3,1	5,1	5,8	
5. Overføringer til ideelle organisasjoner	18 532	20 151	21 054	21 966	23 089	8,7	4,5	4,3	5,1	
6. Overføringer innen offentlig forvaltning	0	0	0	0	0	-	-	-	-	
7. Konsum i offentlig forvaltning	373 290	389 977	418 210	444 865	472 251	4,5	7,2	6,4	6,2	
F Kapitalutgifter	18 654	18 007	22 534	27 098	27 743	-3,5	25,1	20,3	2,4	
1. Nettoinvesteringer i fast realkapital	18 264	17 239	21 670	26 003	26 123	-5,6	25,7	20,0	0,5	
2. Netto kjøp av tomter og grunn	-2 606	-2 853	-2 623	-2 833	-2 387	-	-	-	-	
3. Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet	2 197	1 742	2 568	2 176	2 179	20,7	47,4	-15,3	0,2	
4. Kapitaloverføringer til utlandet	799	1 879	919	1 752	1 827	135,2	-51,1	90,6	4,3	
G Nettofinansinvestering (A-D)	194 136	295 612	388 731	385 654	347 238	52,3	31,5	-0,8	-10,0	
1. Kapitalinnskudd i stadig forretningsdrift (netto)	-8 389	8 473	5 469	5 065	8 527	-	-	-	-	
2. Overskudd før lånetransaksjoner	202 525	287 138	383 263	380 589	338 710	41,8	33,5	-0,7	-11,0	

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 4.16 Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner								Prosentvis endring fra året før			
	2004	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008			
A Totale inntekter (B+C)	812 601	930 606	1066 816	1106 433	1116 089	14,5	14,6	3,7	0,9			
B Løpende inntekter	810 941	928 838	1064 753	1103 833	1113 389	14,5	14,6	3,7	0,9			
1. Formuesinntekter	158 667	191 059	246 083	259 556	255 285	20,4	28,8	5,5	-1,6			
2. Skatt- og pensjonspremier	650 102	734 785	813 843	839 531	853 674	13,0	10,8	3,2	1,7			
2.1 Oljeskatter	136 512	189 284	223 644	193 600	174 900	38,7	18,2	-13,4	-9,7			
2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge	212 845	229 858	253 329	272 053	283 722	8,0	10,2	7,4	4,3			
2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	300 745	315 643	336 870	373 878	395 052	5,0	6,7	11,0	5,7			
3. Overføringer innen offentlig forvaltning	-2 077	-1 605	-183	-281	-482	-	-	-	-			
4. Overføringer fra Norges Bank	0	0	0	0	0	-	-	-	-			
5. Andre overføringer, bøter, driftsresultat mv.	4 249	4 599	5 010	5 028	4 911	8,2	8,9	0,3	-2,3			
C Kapitalinntekter	1 660	1 768	2 063	2 600	2 700	6,5	16,7	26,0	3,8			
1. Avgift på arv og gaver	1 660	1 768	2 063	2 600	2 700	6,5	16,7	26,0	3,8			
D Totale utgifter (E+F)	610 274	637 023	681 294	717 532	763 605	4,4	6,9	5,3	6,4			
E Løpende utgifter	602 300	626 672	667 078	700 795	746 470	4,0	6,4	5,1	6,5			
1. Renteutgifter og utbytte	17 681	16 700	25 350	17 641	18 864	-5,5	51,8	-30,4	6,9			
2. Overføringer til utlandet	13 500	16 062	17 440	20 404	21 942	19,0	8,6	17,0	7,5			
3. Subsidier	32 885	33 698	33 362	36 070	38 841	2,5	-1,0	8,1	7,7			
4. Stønader til husholdninger	246 332	251 414	259 264	272 480	288 454	2,1	3,1	5,1	5,9			
5. Overføringer til ideelle organisasjoner	12 627	13 788	14 066	14 733	15 515	9,2	2,0	4,7	5,3			
6. Overføringer innen offentlig forvaltning	81 933	88 763	99 115	106 191	115 976	8,3	11,7	7,1	9,2			
7. Konsum i statsforvaltningen	197 342	206 247	218 481	233 277	246 877	4,5	5,9	6,8	5,8			
F Kapitalutgifter	7 974	10 351	14 216	16 737	17 135	29,8	37,3	17,7	2,4			
1. Nettoinvesteringer i fast realkapital	7 239	8 766	12 087	14 342	14 215	21,1	37,9	18,7	-0,9			
2. Netto kjøp av tomter og grunn	-1 086	-1 115	-806	-933	-487	-	-	-	-			
3. Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet	1 022	821	2 016	1 576	1 579	-19,7	145,6	-21,8	0,2			
4. Kapitaloverføringer til utlandet	799	1 879	919	1 752	1 827	135,2	-51,1	90,6	4,3			
G Nettofinansinvestering (A-D)	202 327	293 583	385 522	388 901	352 484	45,1	31,3	0,9	-9,4			
1. Kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift (netto)	-8 389	8 473	5 469	5 065	8 527	-	-	-	-			
2. Overskudd før lånetransaksjoner	210 716	285 109	380 054	383 836	343 956	35,3	33,3	1,0	-10,4			

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 4.17 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter etter nasjonalregnskapets definisjoner. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner								Prosentvis endring fra året før		
	2004	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008		
A. Inntekter i alt	206 389	218 388	242 289	254 790	269 094	5,8	10,9	5,2	5,6		
1. Formuesinntekter	14 753	14 126	16 819	19 573	20 868	-4,2	19,1	16,4	6,6		
2. Skatteinntekter	101 255	107 746	120 602	123 050	125 795	6,4	11,9	2,0	2,2		
2.1 Skatt på inntekt og formue	97 157	102 693	114 785	117 090	119 715	5,7	11,8	2,0	2,2		
2.2 Produksjonsskatter	4 098	5 053	5 817	5 960	6 080	23,3	15,1	2,5	2,0		
3. Overføringer fra statsforvaltningen	85 981	92 128	100 830	107 958	118 084	7,1	9,4	7,1	9,4		
4. Andre løpende inntekter	4 400	4 388	4 038	4 209	4 347	-0,3	-8,0	4,2	3,3		
B. Totale utgifter (C+D)	216 803	221 688	240 809	258 114	274 607	2,3	8,6	7,2	6,4		
C. Løpende utgifter	206 123	214 032	232 491	247 753	263 999	3,8	8,6	6,6	6,6		
1. Renteutgifter	6 870	6 758	7 418	9 919	11 072	-1,6	9,8	33,7	11,6		
2. Overføringer til private	21 334	21 784	23 812	24 759	25 927	2,1	9,3	4,0	4,7		
3. Overføringer til statsforvaltningen	1 971	1 760	1 532	1 487	1 626	-10,7	-13,0	-3,0	9,4		
4. Kommunalt konsum	175 948	183 730	199 729	211 588	225 374	4,4	8,7	5,9	6,5		
4.1 Lønnskostnader	130 989	136 897	144 260	153 555	163 974	4,5	5,4	6,4	6,8		
4.2 Produktinnsats	60 273	62 582	71 013	73 571	77 157	3,8	13,5	3,6	4,9		
4.3 Brutto driftsresultat	17 870	18 694	19 332	20 759	22 064	4,6	3,4	7,4	6,3		
4.4 Gebyrer	-33 184	-34 443	-34 876	-36 297	-37 821	3,8	1,3	4,1	4,2		
D. Kapitalutgifter	10 680	7 656	8 318	10 361	10 608	-28,3	8,6	24,6	2,4		
1. Bruttoinvesteringer i fast realkapital	27 534	26 206	28 452	31 957	33 509	-4,8	8,6	12,3	4,9		
2. Kapitalslit	16 509	17 733	18 869	20 296	21 601	7,4	6,4	7,6	6,4		
3. Andre kapitalutgifter (netto)	-345	-817	-1 265	-1 300	-1 300	-	-	-	-		
E. Nettofinansinvestering (A-B)	-10 414	-3 300	1 480	-3323	-5 513	-	-	-	-		

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 4.18 Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner

	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Påløpte skatter i alt, statsforvaltningen</i>	650 102	734 785	813 843	839 531	853 674
Skatt på inntekt, formue og kapital.	268 366	327 147	367 045	358 457	350 209
Ordinær inntekts- og formuesskatt (ekskl. oljeutvinning)	19 683	19 332	16 063	18 958	20 069
Skatt på inntekt og formue ved utvinning av petroleum	131 990	185 349	217 890	187 200	170 500
Fellesskatt	109 471	114 439	124 180	143 493	150 813
Annen skatt på inntekt, formue og kapital.	7 222	8 027	8 892	8 806	8 827
Produksjonsskatter	217 367	233 793	259 083	278 453	288 122
Merverdi/investeringsavgift	140 633	153 138	172 066	185 700	192 900
Avgifter på oljeutvinning	4 522	3 935	5 754	6 400	4 400
Andre produksjonsskatter	72 212	76 720	81 263	86 353	90 822
Trygde- og pensjonspremier	164 369	173 845	187 715	202 621	215 344
Fra arbeidstakere	65 529	69 051	72 398	78 048	82 668
Fra arbeidsgivere.	98 840	104 794	115 317	124 573	132 676
<i>Påløpte skatter i alt, kommuner og fylkeskommuner</i>	103 478	113 075	122 331	123 126	126 062
Skatt på inntekt og formue	99 380	108 022	116 514	117 166	119 982
Produksjonsskatter	4 098	5 053	5 817	5 960	6 080
<i>Påløpte skatte- og avgiftsinntekter offentlig forvaltning</i>	753 580	847 860	936 174	962 657	979 736
Skatter som andel av BNP.	43,2	43,6	43,5	43,1	42,3

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 4.19 Finanspolitiske indikatorer

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Statsbudsjettet</i>								
Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Mrd. kroner ¹	258,8	129,4	133,3	157,4	247,6	375,5	374,4	344,0
Oljekorrigert overskudd. Mrd. kroner	-1,6	-62,4	-66,1	-79,2	-64,8	-44,0	-25,3	-36,4
Strukturelt overskudd. Mrd. kroner	-16,2	-28,5	-37,1	-44,4	-48,0	-55,2	-68,5	-76,8
Strukturelt overskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	-1,4	-2,3	-2,9	-3,2	-3,3	-3,6	-4,3	-4,5
Underliggende reell vekst i statsbudsjettets utgifter. Prosentvis endring fra året før	2,9	3,2	1,2	2,1	1,3	0,9	3,8	2,2
<i>Offentlig forvaltning</i>								
Nettofinansinvestering. Mrd. kroner	204,7	141,1	116,2	194,1	295,6	388,7	385,7	347,2
Nettofinansinvestering. Prosent av BNP	13,3	9,2	7,3	11,1	15,2	18,1	17,3	15,0
Påløpte skatter. Prosent av BNP	42,8	43,1	42,2	43,2	43,6	43,5	43,1	42,3
Offentlige utgifter. Prosent av BNP	41,0	44,0	45,5	42,6	39,5	38,2	38,9	39,8
Offentlige utgifter. Prosent av BNP for Fast lands-Norge	53,4	55,0	56,8	54,8	53,1	52,5	51,8	51,8

¹ For 2005 og tidligere år omfatter tallene samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens petroleumsfond (Statens pensjonsfond – Utland).

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 4.20 Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond – Utland. Mill kroner¹

	2006	2007	2008
Inntekter	411 086	395 805	376 473
- Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	355 377	319 305	301 773
- Renteinntekter og utbytte	55 709	76 500	74 700
Utgifter.....	57 372	25 319	36 418
- Overføring til statskassen	57 372	25 319	36 418
Overskudd i Statens pensjonsfond – Utland.....	353 714	370 486	340 055
Kapital i fondet pr. 31.12 målt til markedsverdi.....	1 782 829	2 093 860	2 467 187
Prosent av BNP	82,9	93,8	106,5

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

Kilder: Finansdepartementet.

Tabell 4.21 Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

	2006	2007	2008
A Inntekter utenom overføringer fra Statens pensjonsfond-Utland	994 904	1010 497	1036 759
A.1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet	376 559	340 606	328 073
Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet	217 261	193 700	184 100
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	159 298	146 906	143 973
– Driftsresultat i statlig petroleumsvirksomhet	124 861	110 600	104 800
– Renteinntekter	6 844	6 900	6 600
– Tilbakeføring av kapitalinnskudd	14 538	15 400	16 800
– Andre petroleumsinntekter	13 055	14 006	15 773
A.2 Inntekter utenom oljeskatter og inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	618 344	669 891	708 686
Skatter fra Fastlands-Norge	562 459	614 775	650 372
– Skatt på inntekt, formue og kapital	309 380	342 600	367 500
– Produksjonsavgifter	253 078	272 175	282 872
Overført fra Norges Bank	0	0	0
Renteinntekter	13 898	18 114	21 897
Andre inntekter	41 987	37 002	36 417
B.1 Utgifter ekskl. overføringer til Statens pensjonsfond-Utland	683 528	716 511	771 404
B.1 Utgifter til statlig petroleumsvirksomhet	21 182	21 301	26 300
– Investeringer i statlig petroleumsvirksomhet	19 983	20 200	25 100
– Andre utgifter i statlig petroleumsvirksomhet	1 199	1 101	1 200
B.2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	662 346	695 210	745 104
Kjøp av varer og tjenester	119 427	124 731	133 915
– Sivile formål	89 686	94 003	102 477
– Forsvarsformål	29 741	30 728	31 439
Overføringer	542 920	570 479	611 188
– Til kommuneforvaltningen	96 911	103 485	113 142
– Renteutgifter	24 280	16 255	17 330
– Til private og utlandet	421 728	450 739	480 716
C.1 Overskudd før overføringer til Statens pensjonsfond-Utland	311 375	293 986	265 355
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	355 377	319 305	301 773
C.2 Oljekorrigert overskudd	-44 002	-25 319	-36 418
+ Overført fra Statens pensjonsfond-Utland	57 372	25 319	36 418
C.3 = Overskudd før lånetransaksjoner	13 370	0	0
D Lånetransaksjoner, netto	45 074	61 310	14 889
1 Utlån	-79 861	31 664	14 889
2 Gjeldsavdrag	124 934	29 646	0
E.1 Finansieringsbehov (D -C.3)	31 704	61 310	14 889

Kilde: Finansdepartementet.

Vedlegg 5**Tabelloversikt****Kapittel 2 De økonomiske utsiktene**

Tabell: 2.1	Hovedtall for norsk økonomi. Prosentvis endring fra året før	22
Tabell: 2.2	Hovedtall for internasjonal økonomi. Prosentvis endring fra året før	25
Tabell: 2.3	Bruttonasjonalprodukt i utvalgte grupper av land. Prosentvis endring fra året før	29
Tabell: 2.4	Hovedtall for petroleumsvirksomheten	33
Tabell: 2.5	Hovedtall for utviklingen på arbeidsmarkedet. Prosentvis endring fra året før	35
Tabell: 2.6	Anslag for den økonomiske utviklingen i 2008. Prosentvis endring fra året før	52
Tabell: 2.7	Trefferikhet i de makroøkonomiske prognosene.	53
Tabell: 2.8	Finansdepartementets anslag for 2007 på ulike tidspunkter. Prosentvis endring fra året før	54

Kapittel 3 Den økonomiske politikken

Tabell: 3.1	Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet. Mill. kroner	58
Tabell: 3.2	Hovedtall i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Mrd. kroner	60
Tabell: 3.3	Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2007. Endringer i forhold til saldert budsjett og Revidert nasjonalbudsjett. Mill. kroner	61
Tabell: 3.4	Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst fra 2007 til 2008. Anslag på regnskap. Mill. kroner og prosentvis endring	61
Tabell: 3.5	Statens pensjonsfond og statens forpliktelser til alderspensjoner i folketrygden. Mrd. kroner og prosent av Fastlands-BNP ved utgangen av året	63

Tabell: 3.6	Statens pensjonsfond – Utland, forventet realavkastning og strukturelt, oljekorrigeret budsjettunderskudd. Mrd. kroner og prosent	65
Tabell: 3.7	Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning. Mill. kroner	66
Tabell: 3.8	Privat konsum, offentlig konsum og offentlige utgifter. Gjennomsnittlig årlig vekst. Prosent	68
Tabell: 3.9	Vekst i kommunesektorens inntekter i 2008. Veksten er regnet i forhold til inntektsnivået i 2007 slik det ble anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2007. Mrd. kroner	76
Tabell: 3.10	Hovedtall for utviklingen i arbeidsmarkedet.	81

Kapittel 4 Hovedtrekkene i skatte- og avgiftsopplegget for 2008

Tabell: 4.1	Gjennomsnittlig endring i skatt i ulike intervaller for bruttoinntekt. Skatteopplegget for 2008 sammenliknet med lønnsjusterte 2007-regler (referansesystemet). Alle personer 17 år og eldre. Kroner	95
Tabell: 4.2	Anslåtte provenyvirksomheter av forslag til skatte- og avgiftsopplegget for 2008. Anslagene er regnet i forhold til referansesystemet for 2008. Negative tall betyr lettelser. Mill. kroner . . .	99
Tabell: 4.3	Skattesatser og beløpsgrenser mv. for 2007 og forslag 2008	101
Tabell: 4.4	Avgiftssatser for 2007 og foreslåtte satser for 2008	104
Tabell: 4.5	Påløpte skatter og avgifter fordelt på skattekreditorer. Anslag for 2007. Mrd. kroner	108

Tabell: 4.6	Anslag på skatteutgifter knyttet til beskatningen av lønn og pensjon. Påløpt. Mill. kroner. 2007	111
Tabell: 4.7	Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til bedrifts- og kapitalbeskatningen. Mill. kroner. 2007	114
Tabell: 4.8	Anslag på skatteutgifter knyttet til at tjenester er utenfor merverdiavgiftssystemet. Mill. kroner. 2007	115
Tabell: 4.9	Anslag på skatteutgifter knyttet til nullsats for merverdiavgiften. Mill. kroner. 2007	116
Tabell: 4.10	Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til fiskale særavgifter. Mill. kroner. 2007 . . .	116
Tabell: 4.11	Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til miljø- og energirelaterte særavgifter. Mill. kroner. 2007	117
Tabell: 4.12	Anslag på skattefritaket knyttet til offentlige overføringer. Mill. kroner. 2007	119

Kapittel 5 Forvaltningen av Statens pensjonsfond

Tabell: 5.1	Eiendomsallokering i pensjons- og universitetsfond	127
-------------	--	-----

Kapittel 6 Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser

Tabell: 6.1	Hovedtall for næringer basert på naturressurser. 2005	146
-------------	---	-----

Tabell: 6.2	Nettverksnæringer: Struktur, regulering og offentlig pålagte oppgaver	151
Tabell: 6.3	Statlig budsjettmessig næringsstøtte etter formål. Nettokostnader. Mill. 2006-kroner	157
Tabell: 6.4	Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet. Mill. kroner	159
Tabell: 6.5	Samlet støtte i jordbruket for noen OECD-land	161

Kapittel 7 Norges strategi for bærekraftig utvikling

Tabell: 7.1	Andel av landareal dekket av skog, pst.	182
Tabell: 7.2	Endring i utslippsintensitet av klimagasser. Vekst i BNP og utslippsendring i pst., utslippsintensitet som antall tonn CO ₂ -ekvivalenter pr. million US dollar i 2005-priser og pst. av nivå i 1990	183
Tabell: 7.3	Folkemengden i verden fordelt på regioner. Middelalternativet i FNs befolkningsframskriving 2006	188
Tabell: 7.4	Viktige trekk ved befolkningsutviklingen	189
Tabell: 7.5	BNP pr. innbygger i 2004 og årlig vekst i BNP pr. innbygger i ulike grupper av land	190
Tabell: 7.6	Ekstrem fattigdom i utviklingslandene. Personer som lever for under 1 USD pr. dag	193
Tabell: 7.7	Noen viktige tusenårsmål	194
Tabell: 7.8	Indikatorer for velferd og konkurransedyktighet	195

Vedlegg 6**Figuroversikt****Kapittel 2 De økonomiske utsiktene**

Figur: 2.1	BNP for Fastlands-Norge. Endring fra året før	17
Figur: 2.2	Sysselsetting og arbeidstilbud. 1 000 personer	17
Figur: 2.3	Teknisk framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter. Faktisk utvikling og implisitte terminrenter. Prosent	18
Figur: 2.4	Bidrag til vekst i BNP for Fastlands-Norge. Prosentpoeng . . .	20
Figur: 2.5	Husholdningene og handel med utlandet	21
Figur: 2.6	Arbeidsledighet. Prosent av arbeidsstyrken	23
Figur: 2.7	Utviklingen på mellomlang sikt. . . .	24
Figur: 2.8	Internasjonal økonomi	26
Figur: 2.9	Internasjonale finansmarkeder	28
Figur: 2.10	Utlendinger som andel av den innenlandske voksne befolkning etter statsborgerskap, 2006. Prosent	30
Figur: 2.11	Spotpris på Brent Blend. Kroner pr. fat	31
Figur: 2.12	Petroleumsproduksjon og statens inntekter fra petroleums- virksomheten	34
Figur: 2.13	Investeringer i petroleums- virksomheten. Mrd. 2004-kroner . .	34
Figur: 2.14	Arbeidstillatelser	36
Figur: 2.15	Arbeidsmarkedet	37
Figur: 2.16	Strømmer på arbeidsmarkedet	38
Figur: 2.17	Konsumprisvekst totalt (KPI) og justert for avgiftsendringer og utenom energivarer (KPI-JAE). Prosentvis endring fra samme måned året før	40
Figur: 2.18	Konsumprisvekst etter varegruppe. Gjennomsnittlig tolv månedersvekst september 2002-august 2007. Prosent	40

Figur: 2.19	Konsumpriser. Prosentvis endring fra tilsvarende måned året før	41
Figur: 2.20	Årslønnsvekst for alle grupper og antall arbeidsledige (AKU) i pst. av arbeidsstyrken. Årsgjennomsnitt	42
Figur: 2.21	Industriens konkurranseevne	43
Figur: 2.22	Utviklingen i korte og lange renter . .	45
Figur: 2.23	Utviklingen i valutakurser og aksjekurser	46
Figur: 2.24	Utviklingen i risikopåslag på obligasjoner og i pengemarkedet . .	47
Figur: 2.25	Husholdningenes finansielle stilling .	49
Figur: 2.26	Husholdningenes sparerate. Prosent av disponibel inntekt	50
Figur: 2.27	Faktisk utvikling og prognosefeil . .	51
Figur: 2.28	BNP for Fastlands-Norge. Avvik fra beregnet trend i prosent .	53

Kapittel 3 Den økonomiske politikken

Figur: 3.1	Hovedtrekk i budsjettpolitikken . . .	59
Figur: 3.2	Forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland og strukturelt, oljekorrigert underskudd. Mrd. 2008-kroner	62
Figur: 3.3	Statens pensjonsfond og statens alderspensjonsforpliktelser i folketrygden. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	63
Figur: 3.4	Forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland i prosent av BNP Fastlands-Norge. Gjennomsnittlig årlig endring.	64
Figur: 3.5	Perspektiver på budsjettpolitikken .	67
Figur: 3.6	Demografiske utfordringer	69
Figur: 3.7	Nasjonalformue pr. innbygger 2006. Prosent	69
Figur: 3.8	Gjennomsnittlig arbeidstid. Timer .	70
Figur: 3.9	Inndekningsbehov i offentlige finansier i 2060 ved ulike forutsetninger. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	72

Figur: 3.10	Sammensetningen av kommunesektorens utgifter. 2005 .	73
Figur: 3.11	Kommuneforvaltningen.	74
Figur: 3.12	Sammensetningen av kommunesektorens inntekter. Anslag for 2007.	75
Figur: 3.13	Styringsrenter. Prosent	79
Figur: 3.14	Kronekursen.	79
Figur: 3.15	Utviklingen i yrkesaktivitet	82
Figur: 3.16	Prosent av alle sysselsatte som har vært fraværende fra arbeid på grunn av sykdom i en uke eller mer.	83
Figur: 3.17	Utviklingen i ulike trygdeordninger	84
Figur: 3.18	Lønnskostnader for industriarbeidere i Norge i forhold til handelspartnere. Felles valuta. Indeks. Handelspartnere = 100.	88
Figur: 3.19	Klimagassutslipp i Norge og sammenlikning av utslippsintensitet	89
Figur: 3.20	Bruk av bensin og diesel (målt i tonn oljeekvivalenter pr. million BNP i US dollar), spotpris på bensin og avgifter på bensin og diesel (målt i euro pr. liter)	91

Kapittel 5 Forvaltningen av Statens pensjonsfond

Figur: 5.1	Sammenhengen mellom Statens pensjonsfond – Utland og statsbudsjettet.	121
Figur: 5.2	Nominell verdiutvikling i Statens pensjonsfond – Utlands delporteføljer målt i fondets valutakurv. Indeks ved utgangen av 1997 =100.	122
Figur: 5.3	Strategisk referanseportefølje for Statens pensjonsfond	124
Figur: 5.4	Anslag på utviklingen i fondskapitalen i Statens pensjonsfond – Utland fram mot 2012. Mrd. kroner.	125
Figur: 5.5	Illustrasjon av total markedsrisiko i Statens pensjonsfond – Utland fordelt på strategisk aktivaallokering og ramme for aktiv forvaltning.	132
Figur: 5.6	Nytt rammeverk for Folketrygdfondet	134

Kapittel 6 Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser

Figur: 6.1	Bruttoprodukt pr. timeverk. Årlig vekst i prosent.	140
------------	--	-----

Figur: 6.2	Konsumpriser på elektrisitet og passasjertransport med fly, og konsumprisindeksen totalt. Indeks 1998 = 100.	144
Figur: 6.3	Endret belastning for næringslivet ved statlige oppgaveplikter. Årsverk	155
Figur: 6.4	Statlig, budsjettmessig næringsstøtte fordelt etter næring. Mrd. 2006-kroner.	156
Figur: 6.5	Statlig støtte til FoU fordelt etter hovedformål. Mrd. 2000-kroner.	163
Figur: 6.6	Utviklingstrekk i offentlig tjenestetilbud	166
Figur: 6.7	Effektivitetsutviklingen i sykehussektoren i Norge og Sverige sammenliknet med utviklingen i Finland.	168
Figur: 6.8	Ressursbruk og effektiviseringspotensiale i pleie, omsorg og grunnskole	169

Kapittel 7 Norges strategi for bærekraftig utvikling

Figur: 7.1	Ulikhet mellom land i perioden 1960–1998. Gini-koeffisient, hensyn tatt til befolkningsstørrelse	192
Figur: 7.2	Inntektsfordeling og arbeidsledighet.	196
Figur: 7.3	Offisiell norsk bistand, nivå og prosent av BNI	197
Figur: 7.4	Handel med MUL og utviklingsland samlet. Import i mill. kroner	199
Figur: 7.5	Norske utslipp av klimagasser relatert til Kyotomålet	200
Figur: 7.6	Utvikling i norske utslipp av klimagasser. Millioner tonn CO ₂ -ekvivalenter.	201
Figur: 7.7	Utslipp av klimagasser pr. enhet BNP i utvalgte land. Indeks 1990 = 1	202
Figur: 7.8	Utslipp av langtransporterte luftforurensinger og utslippsforpliktelser under Gøteborgprotokollen. Tusen tonn	203
Figur: 7.9	Bestandsutvikling for hekkende fugl.	205
Figur: 7.10	Andel vannforekomster ¹ (ferskvann) med åpenbar god økologisk status, etter region. 2004.	206

Figur: 7.11 Andel vannforekomster (kystvann) med åpenbar god økologisk status, etter region. 2004	206	Figur: 7.16 Kilder til inntekt, vist ved dekomponering av gjennomsnittlig netto nasjonalinntekt pr. innbygger.	215
Figur: 7.12 Tilstandsgraden for fredete bygninger i privat eie pr. mai 2007. Antall bygninger	208	Figur: 7.17 Fordelingen av husholdningenes inntekter etter skatt pr. forbruksenhet for personer.	215
Figur: 7.13 Samlet energibruk pr. enhet brutto nasjonalprodukt og energibruk fordelt på fornybare og ikke-fornybare kilder.	209	Figur: 7.18 Innstrammingsbehov i offentlige finanser som prosent av BNP. Generasjonsregnskapsberegninger publisert i ulike styringsdokumenter i perioden 2001–2007.	216
Figur: 7.14 Beregnet gytebestand for nordøstarktisk torsk og for norsk vårgytende sild sammenlignet med føre vår-grenseverdier	211	Figur: 7.19 Antall personer 16 år og over, fordelt etter høyeste utdanning.	217
Figur: 7.15 Risikoindikatorer. Potensiell eksponering for helse- og miljøfarlige stoffer. 2002–2005. Indeks 2002=1	213	Figur: 7.20 Langtidsarbeidsledige og mottakere av uføreytelser som andel av befolkningen i aldersgruppen 18–66 år.	218
		Figur: 7.21 Forventet levealder ved fødselen etter kjønn. Norge 1815–2006	219

Vedlegg 7**Oversikt over bokser**

Kapittel 2 De økonomiske utsiktene	Boks 3.7	Oppfølging av handlingsplanen mot sosial dumping	86
Boks 2.1 Renteframskrivninger	18		
Boks 2.2 Hvordan påvirker en renteoppgang norsk økonomi? . . .	19	Kapittel 5 Forvaltningen av Statens pensjonsfond	
Boks 2.3 Vekstevnen i norsk økonomi og utviklingen på mellomlang sikt . . .	24	Boks 5.1 Fondskonstruksjonen	121
Boks 2.4 Globalisering og inflasjon	27	Boks 5.2 Eiendomsinvesteringer i andre fond	127
Boks 2.5 Arbeidsmigrasjon i EU etter utvidelsen i 2004	30	Boks 5.3 Investeringer i eiendomsmarkedet	129
Boks 2.6 Arbeidsinnvandring fra de nye EØS-landene	36	Boks 5.4 Vedtekter for særlovselskapet Folketrygdfondet	135
Boks 2.7 Strømmer inn og ut av sysselsetting	38	Boks 5.5 Forskrift om forvaltningen av Statens pensjonsfond – Norge . .	137
Boks 2.8 Konkurransesevne	44	Kapittel 6 Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser	
Boks 2.9 Nærmere om utviklingen i spareraten	50	Boks 6.1 Eksempler på måling av effektivitet i offentlig sektor	168
Boks 2.10 Faktorer bak endringene i de makroøkonomiske anslagene	54	Kapittel 7 Norges strategi for bærekraftig utvikling	
Kapittel 3 Den økonomiske politikken		Boks 7.1 Tusenårsmålene	176
Boks 3.1 Retningslinjer for budsjettpolitikken	57	Boks 7.2 Prinsipper for handling	179
Boks 3.2 Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet	58	Boks 7.3 Stern-rapportens anbefalinger om virkemiddelbruk	185
Boks 3.3 Utviklingen i privat og offentlig konsum	68	Boks 7.4 Tap av biologisk mangfold	204
Boks 3.4 Generasjonsregnskapet	71	Boks 7.5 Global Compacts 10 prinsipper for samfunnsansvar i næringslivet	221
Boks 3.5 Retningslinjer for pengepolitikken	78		
Boks 3.6 Sykefraværet i Norge i internasjonalt perspektiv	83		

Vedlegg 8**Ordforklaringer***Arbeidsledighet*

Det brukes to ulike mål på arbeidsledigheten. *Arbeidssøkere uten arbeidsinntekt* måles i Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) og omtales ofte som AKU-ledigheten. I AKU, som er en utvalgsundersøkelse, spør Statistisk sentralbyrå hver måned et representativt utvalg av befolkningen mellom 15 og 74 år om deres tilknytning til arbeidsmarkedet. For at arbeidssøkende personer skal regnes som arbeidsledige, kreves det ifølge AKU at de ikke har inntektsgivende arbeid, at de har forsøkt å skaffe seg inntektsgivende arbeid i løpet av de siste fire ukene, og at de kan påta seg slikt arbeid i løpet av de neste to ukene. *Registrerte arbeidsledige* måles av NAV. Bl.a. må man registrere seg som arbeidsledig hos NAV for å kunne motta dagpenger. AKU-ledigheten er det mest relevante målet når en sammenlikner arbeidsledighetsnivåer mellom land, fordi arbeidskraftundersøkelsene i ulike land benytter den samme metoden for å innhente data.

Arbeidsmarkedstiltak

Arbeidsmarkedstiltakene har til hensikt å bedre arbeidssøkernes mulighet til å komme i arbeid gjennom bl.a. oppfølging, kvalifisering, arbeidserfaring og bedring av arbeidsevnen.

Arbeidsstyrke

Arbeidsstyrken er summen av antall sysselsatte personer og arbeidssøkere uten arbeidsinntekt (arbeidsledige) i Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU).

Bokført

En bokført verdi er likelydende med regnskapsført verdi. Bokførte verdier er avhengig av hvilket regnskapsprinsipp som benyttes, og kan avvike fra

virkelige verdier. Når en eiendel kjøpes, vil den normalt bokføres til innkjøpspris.

Bruttonasjonalprodukt (BNP)

Bruttonasjonalprodukt (BNP) er et mål for den samlede verdiskapingen i et land. Ved internasjonale sammenlikninger av den materielle levestandarden ser en ofte på BNP pr. innbygger, justert for forskjeller i kjøpekraften.

BNP for Fastlands-Norge

BNP for Fastlands-Norge måler verdiskapingen i fastlandsøkonomien, det vil si BNP fratrukket verdiskapingen i oljevirkksomheten og utenriks sjøfart. Ved analyser av konjunkturutviklingen holdes oljevirkksomheten og utenriks sjøfart vanligvis utenom, blant annet fordi produksjonen i disse sektorene viser store svingninger, uten at det i særlig grad påvirker behovet for arbeidskraft.

Budsjettbalanse

Budsjettbalansen er differansen mellom statsbudsjettets inntekter og utgifter. For å vurdere budsjettets innretning foretas det korrigeringer av budsjettbalansen. De vanligste korrigerede målene er:

A) Den oljekorrigerede budsjettbalansen

Ved omtale av budsjettpolitikken blir det ofte fokusert på den oljekorrigerede budsjettbalansen, det vil si budsjettbalansen utenom inntekter og utgifter knyttet til petroleumsvirksomheten.

B) Den strukturelle, oljekorrigerede budsjettbalansen

Den strukturelle, oljekorrigerede budsjettbalansen gir et mål for den underliggende utviklingen i den oljekorrigerede budsjettbalansen. Utviklingen i den oljekorrigerede budsjettbalansen påvirkes ikke bare av budsjettpolitikken, men også av konjunktursitu-

asjonen, regnskapsmessige omlegginger og enkelte andre forhold. Ved beregningen av den strukturelle, oljekorrigerede budsjettbalansen korrigeres det for slike forhold.

Budsjettpolitikk (finanspolitikk)

Hovedmålet med budsjettpolitikken er å styre bruken av fellesskapets midler til offentlig forbruk, offentlige investeringer og overføringer slik at vi over tid får mest mulig velferd. Budsjettpolitikken skal også, sammen med pengepolitikken, bidra til en stabil økonomisk utvikling, og den må være opprettholdbar over tid. Budsjettpolitikken bestemmer sammensetningen og nivået på statens utgifter og inntekter, herunder skatter og avgifter. Sentrale begreper i omtalen av budsjettpolitikken er budsjettbalanse, det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet, den underliggende utgiftsveksten, og Handlingsregelen (Retningslinjer for budsjettpolitikken).

Revidert nasjonalbudsjett

Revidert nasjonalbudsjett blir lagt fram for Stortinget i første halvdel av mai i budsjettåret. Dette er en revisjon av det opprinnelige budsjettet, og behandles normalt av Stortinget i midten av juni.

Nysaldert budsjett

Mot slutten av budsjettåret, det vil si normalt i månedsskiftet november/desember, blir Stortinget forelagt nysaldert budsjett. Da foretas de siste justeringene av budsjettet. Statsregnskapet legges fram påfølgende vår, vanligvis i slutten av april.

Etiske retningslinjer for Statens pensjonsfond – Utland

Etiske retningslinjer for forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland ble lagt fram i Revidert nasjonalbudsjett 2004. Retningslinjene er i samsvar med rapporten fra Graverutvalget (NOU 2003:22). Staten skal gjennom sitt eierskap av Pensjonsfondet – Utland ivareta to etiske forpliktelser: Forpliktelsen til å sikre at også kommende generasjoner får del i oljeformuen, og forpliktelsen til å respektere grunnleggende rettigheter hos dem som blir berørt av virksomheten til selskapene fondet investerer i.

Etikkrådet for Statens pensjonsfond – Utland (tidligere Petroleumsfondets etiske råd)

Rådet skal gi Finansdepartementet råd om konkrete selskaper som bør utelukkes fra fondet i henhold til de etiske retningslinjene. Norges Banks hovedstyre vedtok 15. desember 2004 prinsipper for eierskapsutøvelse i samsvar med de etiske retningslinjene. Disse bygger i hovedsak på FNs Global Compact og OECDs prinsipper for eierskapsutøvelse og for multinasjonale selskaper.

Finansdepartementets råd for investeringsstrategi (Strategirådet)

Finansdepartementets råd for investeringsstrategi i Statens pensjonsfond – Utland ble opprettet 29. september 2005. Strategirådet er et faglig råd for departementet i spørsmål knyttet til den langsiktige, overordnede investeringsstrategien for fondet. Rådets vurderinger og anbefalinger vil være med på å danne grunnlag for Finansdepartementets beslutninger om retningslinjene for fondets plasseringer. Rådet vil behandle spørsmål og problemstillinger på anmodning fra departementet og kan også fremme egne forslag.

Folketrygdfondet

Folketrygdfondet ble opprettet i forbindelse med innføringen av folketrygden våren 1968. Etableringen av Statens pensjonsfond i 2006 synliggjorde skillet mellom Folketrygdfondet som navn på forvaltningsorganisasjonen og navn på den forvaltede kapitalen. Det er nå vedtatt at Folketrygdfondet skal etableres som særlovselskap fra 1. januar 2008. Folketrygdfondet forvalter Statens pensjonsfond – Norge på vegne av Finansdepartementet. Se omtale av Statens pensjonsfond.

Generasjonsregnskap

Metode for å belyse generasjonsmessige fordelingsvirkninger av budsjettpolitikken. Det tas utgangspunkt i den langsiktige budsjettskranken for offentlig forvaltning; hvis nåverdien av offentlig formue og inntekter er lavere enn nåverdien av offentlige utbetalinger, må budsjettet på sikt strammes inn. I beregningene tas det blant annet hensyn til hvordan inntekter og utgifter er fordelt på ulike poster i offentlig forvaltnings budsjett, anslag for offentlig forvaltnings nettoformue, fordeling av skatter og offentlige overføringer og tjenester etter alder og kjønn, samt antakelser om befolkningsutviklingen. Inndekningsbehovet defineres i disse

beregningene som hvor mye budsjettet må styrkes i dag for at framtidige generasjoner ikke skal få økt skattebyrde.

Handelspartnere

Gruppen Norges viktigste handelspartnere er en sammenveing av de landene som er viktigst for utviklingen i norsk eksport og konkurransevne.

Når det gjelder størrelser knyttet til utviklingen i den kostnadmessige konkurransevnen, som lønns- og prisvekst, arbeidsledighet, renter og valutakurs omfatter gruppen Norges viktigste handelspartnere alle EU-15-landene unntatt Luxembourg, samt Sveits, USA, Canada, de fem asiatiske landene; Japan, Sør-Korea, Taiwan, Thailand og Singapore og de tre østeuropeiske landene; Polen, Ungarn og Tsjekkia. Landene som inngår i dette aggregatet og deres respektive vekt er basert på konkurransevekter fra OECD.

For anslag på BNP-vekst og markedsvekst hos handelspartnerne gjøres imidlertid beregningene på bakgrunn av de 25 største mottakerne av tradisjonelle norske eksportvarer i 2005. Denne land-sammensetningen avviker noe fra den som er nevnt over. Kina, Russland, Tyrkia, Brasil og Island kommer inn i tallgrunnlaget, mens Taiwan, Thailand, Tsjekkia og Ungarn går ut.

Handlingsregelen (Retningslinjer for budsjettpolitikken)

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

- Petroleumsinntektene fases gradvis inn i økonomien, om lag i takt med utviklingen i forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland (anslått til 4 prosent av fondskapitalen ved inngangen til budsjettåret).
- Det legges vekt på å jevne ut svingninger i økonomien, for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet.

De budsjettpolitiske retningslinjene skal sørge for en jevn og forsvarlig innfasing av oljeinntektene til et nivå som er opprettholdbart på lang sikt. Ved å knytte bruken av oljeinntekter til det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet reduseres risikoen for at budsjettpolitikken skal forsterke konjunktursvingningene i norsk økonomi. Dette er i tråd med praksis internasjonalt, og i overensstemmelse med anbefalinger fra IMF og OECD. Ved særskilt store endringer i fondskapitalen eller i faktorer som

påvirker det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet fra ett år til det neste, må innfasingen av petroleumsinntekter fordeles over flere år, basert på anslag på realavkastningen i Statens pensjonsfond – Utland noen år fram i tid.

Inndekningsbehov

Beregnet behov for finanspolitiske innstramminger – i dag eller på et senere tidspunkt – for å oppnå langsiktig balanse i offentlige budsjetter.

Konsumprisindeksen

Konsumprisindeksen (KPI) viser den gjennomsnittlige prisutviklingen for et bredt utvalg av varer og tjenester. Den 15. i hver måned innhenter Statistisk sentralbyrå (SSB) prisobservasjoner for et stort antall varer og tjenester. Prisene på de varene og tjenestene som er inkludert i KPI vektet i indeksen etter fordelingen av forbruket ifølge SSBs forbruksundersøkelse.

Kronekursen

En valutakurs er prisen på et lands valuta målt mot andre lands valuta. Den nominelle kronekursen uttrykker hvor mange enheter utenlandsk valuta en må betale for én norsk krone. En styrking av kronen betyr at én krone blir mer verdt målt i forhold til utenlandsk valuta og kronekursen stiger. I valutamarkedet er det vanlig å referere til dollarkursen og eurokursen, dvs. hvor mange kroner en må betale for henholdsvis én dollar eller én euro.

Lønnsglidning

Se Årslønn.

Lønnsoverheng

Se Årslønn.

Pengepolitikken

Retningslinjene for pengepolitikken ble fastsatt i forskrift av 29. mars 2001. Pengepolitikken skal sikte mot stabilitet i den norske kronens nasjonale og internasjonale verdi, herunder også bidra til stabile forventninger om valutakursutviklingen. Pengepolitikken skal samtidig bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting.

Pengepolitikken langsiktige oppgave er å gi økonomien et nominelt ankerfeste gjennom lav og stabil inflasjon. Norges Banks operative gjennom-

føring av pengepolitikken skal i samsvar med dette rettes inn mot en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2½ prosent. I St.meld. nr. 29 (2000–2001) står det at det forventes at konsumprisveksten som en hovedregel vil ligge innenfor et intervall på +/- ett prosentpoeng rundt målet. Dersom prisstigningen i en periode avviker vesentlig fra målet, skal Norges Bank sette renten med sikte på at konsumprisveksten gradvis bringes tilbake til målet, slik at en unngår unødige svingninger i produksjon og sysselsetting.

Påløpt

Påløpt verdi angir en opptjent, men ikke betalt verdi. Betalingen bokføres ved betaling. Et eksempel kan være påløpt rente: Rentebetalinger på obligasjonslån betales gjerne på regelmessige termin-tidspunkter. Neste rentebetaling vil påløpe fra den forrige terminbetalingen. Midt mellom to terminbetalingen vil påløpt rente være halvparten av en normal terminbetaling.

Referanseporteføljen for Statens pensjonsfond

Finansdepartementets valg av investeringsstrategi avgjør langt på vei forventet avkastning av fondet og hvor stor risiko som er knyttet til investeringene. Særlig viktig er valget av vekter for geografiske regioner og aktivaklasser. Investeringsstrategien er nedfelt i en referanseportefølje satt sammen av aksje- og obligasjonsindekser fra de fleste av de landene fondet investeres i. Indeksene inneholder representative utvalg av verdipapirer, og utviklingen til indeksene reflekterer i stor grad markedsutviklingen i landene.

Relativ volatilitet

Det er fastsatt en ramme for relativ volatilitet for Statens pensjonsfond – Utland og for Statens pensjonsfond – Norge. Rammen for relativ volatilitet er et risikostyringsverktøy som setter en grense for hvor mye markedsrisiko Norges Bank og Folketrygdfondet kan ta i den operative forvaltningen. Forskjellen mellom faktiske investeringer og referanseporteføljen kan defineres som en differanseportefølje, og standardavviket til avkastningen av differanseporteføljen omtales som relativ volatilitet.

Statens pensjonsfond

Statens pensjonsfond ble opprettet ved lov 21. desember 2005 nr. 123 som en overbygning over

det som tidligere var Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet. Formålet med Statens pensjonsfond er å understøtte statlig sparing for finansiering av folketrygdens pensjonsutgifter og å underbygge langsiktige hensyn ved anvendelse av statens petroleumsinntekter.

Statens pensjonsfond består av Statens pensjonsfond – Utland (tidligere Statens petroleumsfond) og Statens pensjonsfond – Norge (tidligere Folketrygdfondet).

Statens pensjonsfond – Norge

Grunnkapitalen i Statens pensjonsfond – Norge stammer i hovedsak fra overskudd på trygderegnskapene etter innføringen av folketrygden i 1967 og fram til slutten av 1970-tallet. Avkastningen av midlene legges løpende til fondet, og det er ingen overføringer mellom fondet og statsbudsjettet eller mellom fondet og Statens pensjonsfond – Utland.

Statens pensjonsfond – Norge forvaltes av Folketrygdfondet.

Statens pensjonsfond – Utland

Oppbyggingen av kapital i Pensjonsfondet – Utland er for en vesentlig del omgjøring av olje- og gassressurser i Nordsjøen til finansielle fordringer utenfor Norge. Inntektene i fondet er definert som statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, avkastningen av fondets plasseringer og netto finanstransaksjoner knyttet til petroleumsvirksomheten. Fondets utgifter består av en årlig overføring til statskassen etter vedtak i Stortinget. Overføringen dekker det oljekorrigerede budsjettunderskuddet slik det anslås i nysaldert budsjett.

Statens pensjonsfond – Utland forvaltes av Norges Bank.

Sysselsetting

Sysselsetting måles vanligvis i antall personer eller antall utførte timeverk. Antall sysselsatte personer er i Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) definert som antall personer i alderen 15–74 år som utførte inntektsgivende arbeid av minst en times varighet i den uken personene blir spurt om sin status i arbeidsmarkedet. Personer som er midlertidig fraværende fra arbeid på grunn av sykdom, ferie, lønnet permisjon med videre, er også definert som sysselsatte. Også nasjonalregnskapet gir tall for sysselsatte personer. Her måles alle sysselsatte i norske bedrifter. Antall utførte timeverk er definert som antall timeverk utført i inntektsgivende arbeid, inklusive overtid eller

ekstraarbeid og eksklusive fravær på grunn av ferie, sykdom, permisjon og lignede.

Sysselsettingsfrekvensen

Sysselsettingsfrekvensene uttrykker andelen av en befolkningsgruppe som er sysselsatte.

Underliggende utgiftsvekst

Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst er en indikator for volumveksten i statsbudsjettets utgifter fra ett år til det neste, og er således en sentral størrelse i budsjettpolitikken. Ved beregning av den underliggende utgiftsveksten holdes statsbudsjettets utgifter til petroleumsvirksomheten, renter og dagpenger til arbeidsledige utenom. For å gjøre utgiftene fra et år til det neste sammenliknbare justeres det i tillegg for enkelte ekstraordinære endringer og regnskapsmessige forhold.

Undersysselsatte

Undersysselsatte er deltidssysselsatte personer som forsøker å få lengre arbeidstid ved å kontakte NAV, annonsere selv, spørre nåværende arbeidsgiver eller lignende. Vedkommende må kunne starte med økt arbeidstid innen en måned.

Tariffmessig lønnsøkning

Se Årslønn.

Yrkesfrekvensen

Yrkesfrekvensen for en aldersgruppe er andelen av befolkningen i denne aldersgruppen som er i arbeidsstyrken. I internasjonale sammenlikninger brukes ofte yrkesfrekvensen for aldersgruppen 16 – 64 år som mål på befolkningens yrkesaktivitet

Årslønn

Årslønn for en lønnstakergruppe, slik den beregnes av Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene, er definert som gjennomsnittlig årslønn for arbeidstakere som utfører et fullt, avtalefestet årsverk. Godtgjørelse for overtid samt effekter av arbeidskonflikter og variasjoner i antall virkedager mv. er holdt utenfor. Veksten i årslønn bestemmes av overhenget fra året før, bidrag fra tillegg gjennom året forhandlet fram ved sentrale og bransjevise forhandlinger og bidrag fra lønnsglidning gjennom året.

- *Lønnsoverhenget* er forskjellen mellom lønnsnivået ved utgangen av året og gjennomsnittet for året.
- *Tariffmessig lønnsøkning* er lønnsøkning som følger av sentrale eller forbundsvise forhandlinger mellom arbeidstakernes og arbeidsgivernes organisasjoner.
- *Lønnsglidning* framkommer beregningsmessig som forskjellen mellom total lønnsøkning og tariffmessig lønnsøkning. Lønnsglidningen påvirkes bl.a. av forhandlinger i den enkelte bedrift (lokale forhandlinger) og endret sammensetning av arbeidsstokken.



Offentlige etater kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Kopi- og distribusjonsservice
www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86

Abonnement, løssalg og pris fåes ved henvendelse til:
Akademika AS
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 84 Blindern
0314 OSLO
E-post: offpubl@akademika.no
Telefon: 22 18 81 00
Telefaks: 22 18 81 01
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finnes på internett:
www.regjeringen.no
Publikasjonen finnes også på:
www.statsbudsjettet.dep.no

Forsideillustrasjon: Månelyst AS
Trykk: PDC Tangen, Aurskog - 10/2007



241 379
Trykksak