



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 1

(2006–2007)

Nasjonalbudsjettet 2007

Innhold

1	Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi.	5	4.4	Fordeling av offentlige skatte- og avgiftsinntekter	105
			4.5	Anslag for skatteutgifter og skattesanksjoner i 2006	106
2	De økonomiske utsiktene.	16			
2.1	Hovedtrekk ved den økonomiske utviklingen	16	5	Forvaltningen av Statens pensjonsfond	118
2.2	Internasjonal økonomi.	21	5.1	Bakgrunn	118
2.3	Innenlandsk etterspørsel og produksjon	28	5.2	Statens pensjonsfond – Utland . . .	118
2.4	Petroleumssektoren.	35	5.3	Statens pensjonsfond – Norge . . .	127
2.5	Utsiktene for arbeidsmarkedet. . . .	38	6	Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser	128
2.6	Konsumpriser, lønn og konkurranseevne	44	6.1	Hovedlinjer i strukturpolitikken. .	128
2.7	Om usikkerheten i makro-økonomiske prognoser	51	6.2	Produktmarkedene	128
			6.3	Næringsstøtte.	142
			6.4	Fornyng av offentlig sektor	151
3	Den økonomiske politikken.	57	7	Bærekraftig utvikling	159
3.1	Virkemidlene i den økonomiske politikken	57	7.1	Regjeringens strategi for bærekraftig utvikling.	159
3.2	Budsjettpolitikken	59	7.2	Indikatorer for bærekraftig utvikling	162
3.3	Utviklingstrekk i offentlige finanser	67	7.3	Rapportering av arbeidet med bærekraftig utvikling.	170
3.4	Nærmere om kommuneforvaltningens økonomi.	72	7.4	Utviklingen i miljøskadelige utslipp til luft	179
3.5	Pengepolitikken	77			
3.6	Sysselsettingspolitikken	80			
3.7	Inntektspolitikken	89			
4	Hovedtrekkene i skatte- og avgiftsopplegget for 2007.	91	Vedlegg		
4.1	Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget	91	1	Historiske tabeller og detaljerte anslagstall	184
4.2	Nærmere om skatte- og avgiftsopplegget	93	2	Tabelloversikt	205
4.3	Provenyvirkninger av forslaget til skatte- og avgiftsendringer	96	3	Figuroversikt	208
			4	Oversikt over bokser	211
			5	Ordforklaringer	212



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 1

(2006–2007)

Nasjonalbudsjettet 2007

*Tilråding fra Finansdepartementet av 29. september 2006,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi

Hovedtrekkene i budsjettet for 2007

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 generasjoners muligheter for å dekke sine behov ikke undergraves. Dette krever en ansvarlig politikk med vekt på natur- og miljøhensyn, en langsiktig forvaltning av nasjonalformuen, et bærekraftig pensjonssystem og en sterk offentlig sektor.

Norsk økonomi er inne i sitt fjerde år med sterkt vekst, godt hjulpet av lave renter og kraftig oppgang i oljeinvesteringene. Det har aldri vært flere sysselsatte i Norge, og arbeidsledigheten nærmer seg det lave nivået fra konjunkturtoppen på slutten av 1990-tallet. Tilgangen på arbeidskraft fra andre land har vært bedre enn under den forrige konjunkturoppgangen, og så langt har lønns- og prisveksten vært relativt moderat. Det er imidlertid nå klare tegn til at arbeidsmarkedet strammes til, med mange ledige stillinger og tiltakende mangel på kvalifisert arbeidskraft. I en slik situa-

sjon er det fare for at lønnskostnadene kan øke til et nivå som det over tid kan bli vanskelig å leve med for konkurranseutsatte bedrifter.

Regjeringen legger opp til å holde bruken av oljeinntekter på et nivå som understøtter en fortsatt balansert utvikling i norsk økonomi, i overensstemmelse med de rammene handlingsregelen setter. I tråd med dette foreslår Regjeringen et budsjett med et strukturelt, oljekorrigert underskudd i 2007 på 71 mrd. kroner. Bruken av oljeinntekter er dermed om lag på linje med forventet realavkastning av kapitalen i Statens pensjonsfond – Utland, etter fem år med strukturelle underskudd betydelig over fondsavkastningen. I denne meldingen anslås veksten i BNP for Fastlands-Norge å avta noe framover, fra 3½ pst. i år til knapt 3 pst. neste år. Arbeidsledigheten anslås å flate ut på et nivå tilsvarende 3 pst. av arbeidstyrken neste år, etter en nedgang fra 4,6 pst. i fjor til 3¼ pst. i år.

Regjeringens budsjettforslag innebærer at bruken av oljeinntekter reelt øker med nærmere 6 mrd. kroner fra 2006 til 2007, samtidig som skatter og avgifter bringes tilbake til nivået fra 2004. Innenfor disse rammene har Regjeringen prioritert en rekke tiltak i tråd med den politiske plattformen fra Soria Moria, for å styrke fellesskapsløsningene,

reducere de sosiale forskjellene og legge til rette for økt verdiskaping og utvikling i hele landet innenfor kravene til en bærekraftig utvikling. Det legges til rette for full barnehagedekning, kommunøkonomien styrkes og bevilningene til sykehuse- sene trappes opp. Internasjonal bistand økes til 0,97 pst. av anslått brutto nasjonalinntekt. Omleg- ging av bilavgiftene i miljøvennlig retning, økte bevilgninger til rensing av CO₂ fra gasskraftverk, innføring av avgift på NO_x-utslipp og innføring av CO₂-avgift på innenlands bruk av gass til oppvar- ming av boliger og næringsbygg bidrar til å gi bud- sjettet en framtidrettet miljøprofil. Samferdsels- sektoren styrkes gjennom en økning av bevilgnin- gene til veg- og jernbaneforvaltning i samsvar med Nasjonal transportplan. Kunnskapsløftet følges opp, og det foreslås flere nye, målrettede tiltak for å redusere fattigdom og bedre integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen.

Den økonomiske utviklingen

Etter omslaget i 2003 har veksten i norsk økonomi nå ligget over sitt historiske gjennomsnitt i over tre år. Ordreservene er store både i industrien og i bygg og anlegg, og kapasitetsutnyttelsen er høy. Sysselsettingen har økt med over 60 000 personer det siste året, og arbeidsledigheten er kommet ned på et lavt nivå. Investeringene i fastlandsøkonomien har tatt seg kraftig opp, og rask økning i fore- takssektorens opplåning kan tyde på videre vekst i bedriftsinvesteringene framover.

Også verdensøkonomien er nå inne i en sterk oppgangsperiode. De siste årene har den samlede BNP-veksten vært i overkant av 5 pst., og det ven- tes vekstrater på dette nivået både for inneværende og neste år. Veksten er særlig sterk i Kina, India og enkelte andre framvoksende økonomier, men også for Norges viktigste handelspartnere ligger det an til vekst over det historiske gjennomsnittet innevæ- rende år. Relativt høy vekst i USA og de nordiske landene gjennom flere år har etter hvert fått følge av et oppsving i Japan. Også i Storbritannia er vek- sten på vei opp, og det ligger an til klart høyere akti- vitet i euroområdet i år enn i fjor. Samtidig ser det nå ut til at oppgangen i rentenivået gjennom de siste to årene kan bidra til å bremse veksten i USA framover. Dette vil også redusere etterspørselen etter varer fra andre land, som sammen med avgiftsøkning i Tyskland kan bidra til å svekke opp- gangen i euroområdet. For Storbritannia og Sve- rige ligger det derimot an til vekst over det vanlige også neste år. For handelspartnerne sett under ett ventes det nå en oppgang i BNP på 3¼ pst. i år og 2¾ pst. neste år. Blant annet som følge av de høye

energiprisene ventes inflasjonen hos våre viktigste handelspartnere å øke fra litt under 2 pst. i år til litt over 2 pst. neste år.

Høy etterspørsel etter olje, lite ledig produksjonskapasitet og usikkerhet om de framtidige olje- leveransene fra noen viktige OPEC-land har bidratt til at prisen på råolje økte fra vel 200 kroner pr. fat i 2003 til nærmere 350 kroner pr. fat i 2005. I midten av august i år var prisen nesten oppe i 480 kroner pr. fat, men har deretter falt noe tilbake. I denne meldingen legges det til grunn en oljepris på 425 kroner pr. fat for inneværende år, og 390 kro- ner pr. fat neste år. For de påfølgende årene er det lagt til grunn at oljeprisen gradvis faller ned mot et langsiktig nivå på 220 2007-kroner pr. fat i 2015.

Anslagene for utviklingen i internasjonal øko- nomi er usikre. Et raskt prisfall i USAs boligmar- ked vil redusere husholdningenes formue og kan dermed bidra til å dempe det private forbruket og produksjonen. Gjennom redusert import til USA vil dette også svekke den økonomiske utviklingen i andre land. På den annen side kan svakere vekst i USA bidra til noe lavere oljepris. Det kan slå posi- tivt ut for andre oljeimporterende land, bl.a. gjen- nom høyere disponibel inntekt. I tillegg legger god lønnsomhet i foretakssektoren i flere land til rette for høye investeringer, noe som isolert sett kan bidra til å holde etterspørselen oppe.

Den relativt høye veksten som forventes hos Norges handelspartnere i 2006, trekker i retning av noe raskere oppgang i norsk eksport i innevæ- rende år enn tidligere lagt til grunn, og dette gir positive impulser til industrien. Samtidig øker hus- holdningenes inntekter sterkt, og dette bidrar til å holde forbruksveksten oppe. For inneværende år trekkes aktiviteten i fastlandsøkonomien også opp av ytterligere økning i oljeinvesteringene, som så ventes å falle litt tilbake neste år. Samlet sett anslås BNP for Fastlands-Norge å vokse med 3½ pst. i 2006. Anslaget trekkes ned av utviklingen innen kraftsektoren, etter at mye nedbør bidro til svært høy elektrisitetsproduksjon i 2005. Utenom elektri- sitetsproduksjonen anslås veksten i fastlandsøko- nomien til nærmere 4 pst. i inneværende år, som er klart over resultatet for fjoråret. For 2007 anslås veksten i fastlandsøkonomien til knapt 3 pst., også når elektrisitetsproduksjonen holdes utenom.

Etter flere år med vekst i fastlandsøkonomien over trend strammes arbeidsmarkedet nå til. Fra sommeren 2005 har sysselsettingen økt kraftig, samtidig som arbeidsledigheten har gått raskt ned. Ifølge Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) var det i tremånedersperioden mai-juli i år sysselsatt over 60 000 flere personer enn for ett år siden. Samtidig var AKU-ledigheten kommet ned på et nivå tilsva-

rende 3,2 pst. av arbeidsstyrken, det laveste nivået på 6 år. For 2006 sett under ett anslås veksten i sysselsettingen nå til 60 000 personer, mot 50 000 personer i Revidert nasjonalbudsjett 2006. Som gjennomsnitt for året anslås AKU-ledigheten til 3¼ pst. av arbeidsstyrken, ½ prosentpoeng lavere enn i Revidert nasjonalbudsjett. For 2007 anslås ledigheten til 3 pst.

Ifølge Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene avtok den gjennomsnittlige årslønnsveksten fra 3,5 pst i 2004 til 3,3 pst. i 2005. På bakgrunn av de resultatene som så langt foreligger for årets lønnsoppgjør, anslås årslønnsveksten i 2006 nå til 3¾ pst. Anslaget for lønnsveksten er justert opp med ¼ prosentpoeng siden Revidert nasjonalbudsjett 2006. Anslaget forutsetter at det vises moderasjon i de lokale forhandlingene.

Den relativt moderate lønnsveksten så langt i denne konjunkturoppgangen må bl.a. ses i sammenheng med en betydelig tilstrømming av arbeidstakere fra Norden, Polen og de baltiske landene til det norske arbeidsmarkedet. En økende beholdning av ledige stillinger ved arbeidskontorene og tiltakende mangel på kvalifisert arbeidskraft bærer likevel bud om økende press i arbeidsmarkedet, med fare for tiltakende lønns- og kostnadsvekst. I denne meldingen er lønnsveksten for 2007 anslått til 4½ pst.

Norske lønnskostnader er høye sammenliknet med nivået hos våre handelspartnere. Dette øker isolert sett næringslivets sårbarhet overfor tiltakende lønnsvekst. Både for 2006 og 2007 anslås lønnsveksten å ligge klart høyere i Norge enn hos våre viktigste handelspartnere. Dersom prisene på norske eksportprodukter skulle falle vesentlig tilbake eller kronen styrke seg igjen, kan lønnsomheten i næringslivet raskt komme under press. Dette kan få negative følger for produksjon og sysselsetting, slik vi så i 2002 og 2003.

Konsumprisene (KPI) økte med 1,6 pst. fra 2004 til 2005. Justert for avgiftsendringer og utenom energivarer (KPI-JAE) økte prisene med 1,0 pst. For 2006 er det i denne meldingen lagt til grunn at KPI og KPI-JAE vil øke med henholdsvis 2½ pst. og 1 pst. Anslaget for veksten i KPI er ¼ prosentpoeng høyere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2006, noe som særlig må ses i sammenheng med den sterke veksten i elektrisitetsprisene den siste tiden. Anslaget for veksten i KPI-JAE er derimot justert ned med ¼ prosentpoeng. Dette har bl.a. bakgrunn i fortsatt prisfall på importerte konsumvarer. For 2007 legges det til grunn at KPI-JAE vil øke med 1½ pst. Utviklingen i elektrisitetsprisene og det foreslåtte avgiftsopplegget som medfører en økning i satsen for merverdiavgift på mat fra

13 pst. til 14 pst., bidrar til at veksten i KPI neste år anslås til 1¾ pst. Svekkelsen av norske kroner gjennom sommermånedene øker usikkerheten rundt anslaget for prisveksten framover.

Hovedutfordringer for 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. De varierende innbetalingene fra oljevirkksomheten 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. Gjennom 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 en situasjon der høye oljepriser gir rask oppgang i fondskapitalen og veksten i norsk økonomi er sterk, vil det være i tråd med handlingsregelen om bruken av petroleumsinntekter i noen år øker langsommere enn forventet fondsavkastning.

Allerede i dag bruker vi betydelige oljeinntekter over statsbudsjettet, og disse inntektene gir et viktig bidrag til finansiering av offentlige utgifter. Handlingsregelen legger til rette for at bruken av oljeinntekter vil kunne øke framover. Budsjettpolitikken må likevel balansere ønskene om å løse nye oppgaver nå mot behovet for at vi også i framtiden skal kunne håndtere de forpliktelsene som vi alt har påtatt oss. Noen år fram i tid vil aldringen av befolkningen gi en rask økning i utgiftene til pensjoner, helse og omsorg, gitt de ordningene som allerede er etablert. De oljeinntektene vi sparer i dag, gjør det lettere å møte de økte utgiftene. Det spiller i denne sammenheng ingen rolle at fondet ikke er øremerket pensjoner. Jo større fondet er, desto større er avkastningen, og desto større andel av statens øvrige inntekter vil kunne brukes til å finansiere andre prioriterte oppgaver. Gjennom budsjettpolitikken må vi legge et godt grunnlag for at oljeinntektene kan komme alle generasjoner til

gode, også de som lever etter at petroleumsreservene er uttømt.

Når oljeprisen er høy, vil innbetalingene til Statens pensjonsfond være store og kapitalen øke raskt. Dette gir grunnlag for påfølgende varig høyere overføringer til statsbudsjettet. En utvikling i oljeprisen i tråd med det som legges til grunn i denne meldingen, vil dermed gjøre det lettere å møte budsjettutfordringene knyttet til en aldrende befolkning. En rask opptrapping av bruken av oljeinntekter for å styrke velferden nå, vil imidlertid redusere reservene og dermed svekke denne muligheten. Samtidig kan det bli krevende å videreføre høyere standard og dekningsgrad på velferdstjenester når antall yrkesaktive etter hvert avtar i forhold til antall eldre. Dersom bruken av petroleumsinntekter kan holdes lavere enn forventet fondsavkastning i noen år framover, vil det bidra til å redusere behovet for vanskelige omdispenseringer når veksten i aldersrelaterede utgifter for alvor setter inn. Slik kan vi styrke den langsiktige bærekraften i budsjettpolitikken.

Budsjettpolitikken i 2007

Gjennom konjunkturedgangen i 2002 og 2003 økte bruken av oljeinntekter raskt og lå i noen år rundt 20 mrd. kroner over forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland. De siste årene har høye oljepriser bidratt til rask vekst i fondskapitalen, og avstanden mellom forventet fondsavkastning og bruken av oljeinntekter er redusert. Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet for 2006 anslås nå til 62,9 mrd. kroner. Dette er 3 mrd. kroner lavere enn i Revidert nasjonalbudsjett 2006, noe som skyldes vekst i skatteinntektene utover det som direkte kan føres tilbake til den sterke konjunkturoppgangen. Anslaget for det strukturelle underskuddet ligger vel 7 mrd. kroner over forventet fondsavkastning for inneværende år. Målt i 2007-kroner anslås det strukturelle underskuddet i 2006 til 65,1 mrd. kroner.

Sammenliknet med tallene i Revidert nasjonalbudsjett 2006 er anslagene for den framtidige utviklingen i kapitalen i Statens pensjonsfond – Utland justert noe opp, bl.a. som følge av noe høyere oljepris. For 2007 anslås forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland nå til 70,2 mrd. kroner. Dersom oljeprisen holder seg på det høye nivået som er lagt til grunn i denne meldingen, vil forventet fondsavkastning øke betydelig også i de nærmeste årene framover. Langsiktige budsjettframskrivninger viser likevel et stort udekket finansieringsbehov for offentlig forvaltning utover i dette århundret.

De langsiktige utfordringene for statens finanser tilsier at det strukturelle underskuddet nå bringes ned på 4-prosentbanen for bruk av oljeinntekter. Også situasjonen i norsk økonomi tilsier dette. Norsk økonomi har vokst sterkt i vel tre år, og konjunkturoppgangen ventes å fortsette i 2007. Sysselsettingen er rekordhøy, og arbeidsledigheten er kommet ned på et lavt nivå. Det er nå viktig at denne gode utviklingen ikke undergraves gjennom for høy lønnsvekst. Kostnadsnivået i Norge er høyt, og mange virksomheter er sårbare dersom skjerpet konkurranse om ressurser som allerede er i bruk, skulle slå ut i høyere pris- og lønnsvekst.

Regjeringen legger opp til å holde bruken av oljeinntekter på et nivå som understøtter en fortsatt balansert utvikling i norsk økonomi, i overensstemmelse med de rammene handlingsregelen setter. I tråd med dette foreslår Regjeringen et strukturelt, oljekorrigert underskudd for 2007 på 71,0 mrd. kroner. Bruken av oljeinntekter er dermed om lag på linje med forventet realavkastning av kapitalen i Statens pensjonsfond – Utland. Med en slik innretning av budsjettpolitikken ligger det an til noe lavere vekst i fastlandsøkonomien neste år enn i år og en mer stabil utvikling i arbeidsmarkedet.

Hovedtrekkene i budsjettoplegget for 2007 kan oppsummeres i følgende punkter:

- Et strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd på 71 mrd. kroner. Bruken av petroleumsinntekter utover forventet fondsavkastning anslås til 0,8 mrd. kroner, mot over 7 mrd. kroner i inneværende år. Regjeringens forslag innebærer dermed at det strukturelle underskuddet er om lag på linje med 4-prosentbanen for bruken av oljeinntekter.
- Det strukturelle underskuddet anslås å øke reelt med knapt 6 mrd. kroner fra 2006 til 2007. Regnet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge svarer dette til 0,3 prosentpoeng. Makroøkonomiske modellberegninger indikerer at budsjettpolitikken gir en stimulans til innenlandsk etterspørsel i samme størrelsesorden.
- En reell, underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter regnet i forhold til anslag på regnskap for 2006 på om lag 2¾ pst.
- Regelendringer på skatte- og avgiftsområdet som gir et netto merproveny på 2 mrd. kroner påløpt. Skatter og avgifter bringes dermed tilbake til nivået i 2004.
- Det *oljekorrigerte* budsjettunderskuddet anslås til 57 mrd. kroner.
- Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til om lag 365 mrd. kroner, som er litt over anslaget for inneværende år.

- Netto avsetning i Statens pensjonsfond – Utland, der overføringen til statsbudsjettet for å dekke det oljekorrigerte underskuddet er trukket fra, anslås til knapt 308 mrd. kroner. I tillegg kommer renter og utbytte på fondskapitalen, slik at det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond kan anslås til om lag 387 mrd. kroner.
- Markedsverdien av Statens pensjonsfond – Utland ved utgangen av 2007 anslås til 2182 mrd. kroner, mens kapitalen ved utgangen av inneværende år anslås til 1756 mrd. kroner. Medregnet innenlandsdelen anslås kapitalen i Statens pensjonsfond ved utgangen av 2007 til 2288 mrd. kroner. Samtidig anslås verdien av allerede opparbeidede rettigheter til alderspensjon i folketrygden å øke med 286 mrd. kroner i løpet av 2007, til 4158 mrd. kroner ved utgangen av året.
- Veksten i kommunesektorens samlede inntekter anslås til 5,4 mrd. kroner, tilsvarende 2,2 pst. regnet i forhold til inntektsnivået for 2006 slik dette ble anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2006.

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. Regjeringens skatte- og avgiftsopplegg for 2006 markerte starten på et linjeskifte i skatte- og avgiftspolitikken. Skattene og avgiftene ble skjerpet og skattereformen gjennomført med en langt bedre fordelingsprofil enn i budsjettforslaget fra Regjeringen Bondevik II.

Den nye retningen i skatte- og avgiftspolitikken føres videre i forslaget til skatte- og avgiftsendringer for 2007:

- Skatte- og avgiftsnivået bringes som varslet tilbake til 2004-nivå.
- Fordelingsprofilen i skatte- og avgiftssystemet styrkes.
- Miljøvennlig forbruk oppmuntres.
- Overprisede gebyrer reduseres.

Regjeringen legger vekt på å styrke tilbudet av offentlige fellesgoder framfor for å gi skattelettelser. I forslaget til budsjett for 2007 er skatter og avgifter økt med om lag 2 mrd. kroner påløpt. Med dette bringes skatter og avgifter tilbake til 2004-

nivå, slik Regjeringen har varslet. Regjeringen vil holde det samlede skatte- og avgiftsnivået uendret framover, og handlingsrommet i budsjettet vil bli brukt til å styrke velferdsordningene og fellesgodene.

Regjeringen fremmer en rekke forslag for å styrke fordelingsprofilen i skatte- og avgiftssystemet ytterligere. Innslagspunktet i trinn 1 i toppskatten økes til 400 000 kroner. Denne økningen er noe mindre enn anslått lønnsvekst fra 2006 til 2007. Innslagspunktet i trinn 2 reduseres fra 750 000 kroner til 650 000 kroner. For å gi skattelette til dem med lavere inntekter økes satsen i minstefradraget i lønnsinntekt fra 34 til 36 pst., og satsen i minstefradraget for pensjonsinntekt økes fra 24 til 26 pst. Nedre grense i trygdeavgiften økes, slik at den såkalte frikortgrensen blir 40 000 kroner. Det vil særlig komme skoleelever og studenter til gode.

Regjeringen viderefører arbeidet med å bedre fordelingsprofilen i formuesskatten ved å utvide grunnlagene og øke bunnfradragene. Ligningstakstene for bolig, fritidseiendom og annen fast eiendom (utenom skog og kraftverk) økes med 10 pst. Ligningsverdiene for skogeiendom økes i gjennomsnitt med i størrelsesorden én tredel som følge av nye takseringsregler for skogeiendom. Rabatten ved formuesverdsettelse av aksjer, andeler i aksjefond og grunnfondsbevis reduseres til 15 pst., og rabatten for andeler i andre verdipapirfond enn aksjefond fjernes. Bunnfradraget i formuesskatten økes til 220 000 kroner, og formuestillegget i skattebegrensningsregelen reduseres til 1,5 pst.

De foreslåtte endringene i inntekts- og formuesskatt vil i gjennomsnitt gi økt skatt for dem med bruttoinntekt over 400 000 kroner og størst skjerpelse til dem med over 1 mill. kroner i inntekt. De største lettelsene går til skattytere med mellom 150 000 og 200 000 kroner i inntekt, og utgjør i gjennomsnitt om lag 1000 kroner. Regjeringen foreslår å øke merverdiavgiftssatsen på matvarer fra 13 til 14 pst. Denne endringen påvirker i liten grad fordelingen av konsummuligheter mellom ulike inntektsgrupper, og skatte- og avgiftsopplegget for 2007 har samlet sett gode fordelingsvirkninger.

I den politiske plattformen fra Soria Moria varslet regjeringspartiene en gjennomgang av skatte- og avgiftssystemet med sikte på endringer som kan fremme mer miljøvennlig atferd. Det innføres en avgift på NO_x-utslipp på 15 kroner pr. kg fra 2007. Dette er et viktig bidrag til å oppfylle Norges forpliktelser i henhold til Gøteborgprotokollen, som regulerer grenseoverskridende utslipp til luft. Regjeringen foreslår kompensasjoner til enkelte berørte næringer, bl.a. ved å øke tilskuddene til

finansiering av NO_x-reduserende tiltak for skip og fiskefartøy. For å unngå at gass benyttes til oppvarmingsformål framfor mer miljøvennlige alternativer foreslår Regjeringen at det innføres en CO₂-avgift på innenlands bruk av gass til oppvarming mv. i boliger og næringsbygg fra 1. juli 2007. Bilavgiftene legges om i mer miljøvennlig retning ved at biler med lave CO₂-utslipp får lavere engangsavgift.

Regjeringen legger til grunn at endringer som nå foreslås i gebyrer som er satt høyere enn de faktiske kostnadene ved å produsere tjenestene, inngår i skatte- og avgiftsopplegget for 2007. De første stegene for å redusere overprisede gebyrer til kostnadsriktig nivå tas i budsjettet for 2007 ved å redusere gebyrene for tvangsforretninger og gebyrene som kreves inn av Statens vegvesen.

Norge har fått gjennomslag for å gjeninnføre regionalt differensiert arbeidsgiveravgift. Regjeringens forslag, som er godkjent av ESA, innebærer at nullsatsen for arbeidsgiveravgiften i Finnmark og Nord-Troms blir opprettholdt. I Tromsø og Bodø vil arbeidsgiveravgiftsatsen bli 7,9 pst. De øvrige kommunene i Troms og Nordland samt alle kommunene i sone IV i Nord-Norge får gjeninnført den generelle satsen på 5,1 pst. Kommunene i sone III og mer enn halvparten av kommunene i sone II får gjeninnført satser på hhv. 6,4 pst. og 10,6 pst. I de øvrige kommunene i sone II vil redusert arbeidsgiveravgiftssats videreføres innenfor en fribeløpsgrense.

I skatteopplegget for 2007 foreslår Regjeringen ellers:

- Fritaket for formuesskatt for individuelle livrenter og skattefavoriseringen av nye innskudd i kollektive livrenter avvikles, slik det ble varslet i Revidert nasjonalbudsjett 2006. Fradragsretten for nye premieinnbetalinger i individuell pensjonsavtale (IPA) avvikles med virkning fra 12. mai 2006.
- Det gjennomføres enkelte endringer i næringsbeskatningen, herunder økt jordbruksfradrag, slik det ble varslet i forbindelse med årets jordbruksoppgjør og strengere krav til økonomistyring av skattefradragsordningen for FoU, Skattefunn.
- Fradraget for fagforeningskontingenten økes med 450 kroner, til 2700 kroner.
- Samboere fritas for dokumentavgift ved overføring av hjemmel til felles bolig ved samlivsbrudd.

Det foreslåtte skatte- og avgiftsopplegget ivaretar de systemendringene som ble gjennomført med skattereformen 2004–2006. Reformen minsket de

store forskjellene i skattesatser mellom arbeidsinntekter og kapitalinntekter og reduserte dermed problemet med skattetilpasning. Regjeringen vil følge skattereformen nøye, for å vinne kunnskap om de økonomiske, fordelingsmessige og administrative konsekvensene.

Regjeringens skatte- og avgiftsopplegg er nærmere omtalt i kapittel 4 i denne meldingen og i St.prp. nr. 1 (2006–2007) Skatte-, avgifts- og tollvedtak og Ot.prp. nr. 1 (2006–2007) Skatte- og avgiftsopplegget 2007 – lovendringer.

Viktige prioriteringer på budsjettets utgiftside

Regjeringens politikk bygger på rettferdighet og fellesskap. De offentlige velferdsordningene skal fornyes og videreutvikles, og forskjellene i samfunnet skal reduseres. Det offentliges ansvar og rolle innen de sentrale velferdsoppgavene som helse, omsorg og utdanning skal styrkes. Disse målsettingene følges aktivt opp i budsjettforslaget for 2007.

Full barnehagedekning. Det er et hovedmål for Regjeringen at alle som ønsker det skal få en barnehageplass. I tråd med det prioriterer Regjeringen utbygging av nye barnehageplasser i statsbudsjettet for 2007. Det foreslås å øke de øremerkede bevilgningene til barnehager med om lag 3,2 mrd. kroner i forhold til saldert budsjett for 2006, tilsvarende en reell vekst på om lag 17,7 pst. Bevilgningene legger til rette for etablering av 19 300 nye heltidsplasser i 2007. Dette er den største kapasitetsveksten noen sinne, og vil kunne gi plass til 15 800 nye barn i barnehage, som tilsvarer det antallet barn som er anslått å stå på venteliste ved inngangen til 2007. Målet om full barnehagedekning er dermed innenfor rekkevidde.

Samferdselsformål. I 2007-budsjettet foreslår Regjeringen å styrke vei og jernbane i tråd med målsettingen i den politiske plattformen fra Soria Moria, og bevilgningene øker nominelt med til sammen 2,1 mrd. kroner fra saldert budsjett, tilsvarende om lag 10,8 pst. Forslaget innebærer at bevilgningene samlet for 2007 tilsvarer bevilgningsnivået ved en lik årlig fordeling av planrammene for vei og jernbane slik de ble fastsatt av Stortinget ved behandlingen av Nasjonal transportplan. For å snu trenden med stadig økende etterslep i vedlikeholdet vil Regjeringen prioritere vedlikehold utover det som ligger inne i planrammene.

Tiltak mot fattigdom og for integrering og inkludering. Regjeringen foreslår flere nye, målrettede tiltak for å redusere fattigdom og bedre integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen. Sammen med budsjettforslaget legges det fram

egne handlingsplaner med en rekke tiltak for å nå disse målene. Til sammen foreslås det bevilget 1015 mill. kroner til nye tiltak i de to handlingsplanene. Regjeringen fremmer også andre forslag til økte bevilgninger som kommer svakstilte grupper til gode, herunder økt satsing på tiltak mot rusmiddelmissbruk og oppfølging av psykiatriplanen. Nivået på både de ordinære arbeidsmarkedstiltakene og de spesielle arbeidsmarkedstiltakene for yrkeshemmede foreslås økt i forhold til 2. halvår i år.

Internasjonal bistand. Regjeringen foreslår at bevilgningene til internasjonal bistand økes med vel 2,2 mrd. kroner fra saldert budsjett 2006, til et historisk høyt nivå på 0,97 pst. av anslått brutto nasjonalinntekt. Regjeringen vil være en pådriver internasjonalt i arbeidet med å øke bevilgningene til internasjonal bistand. Innsatsen for fredsbygging, humanitær bistand og menneskerettigheter skal intensiveres.

Kunnskapsløftet – reformen i grunnopplæringen. Regjeringen foreslår å bevilge om lag 1,4 mrd. kroner til gjennomføringen av Kunnskapsløftet i 2007. Av dette foreslås til sammen 986 mill. kroner til kvalitetsutvikling i grunnopplæringen, hvorav om lag 670 mill. kroner bevilges til kompetanseutvikling og utviklingstiltak. Videre foreslås det innført en ordning med gratis læremidler for elever i videregående opplæring fra høsten 2007 med en bevilgning på drøyt 370 mill. kroner til gjennomføring av første trinn.

Bedre folkehelse og mindre sosial ulikhet i helse. Opptrappingsplanen for psykisk helse vil i 2007 være inne i sitt niende og nest siste år. Det foreslås bevilget 700 mill. kroner mer til gjennomføring av opptrappingsplanen enn i saldert budsjett 2006. I tillegg foreslås 15 mill. kroner mer til tiltak for barn med psykisk syke/rusavhengige foreldre. Som ledd i handlingsplanen mot fattigdom foreslås det 50 mill. kroner mer til tiltak på rusfeltet enn i saldert budsjett 2006.

Sykehusøkonomi. Regjeringen legger fram et budsjettforslag for helseforetakene i 2007 der de samlede bevilgningene til drift økes med vel 1,6 mrd. kroner sammenliknet med saldert budsjett 2006. Bevilgningsøkningen gjelder dekning av økte pensjonskostnader i helseforetakene med 1 mrd. kroner, 390 mill. kroner til innsatsstyrt finansiering og poliklinisk behandling og 256 mill. kroner til å slutføre overgangsperioden for omfordeling av basisbevilgningen til de regionale helseforetakene. I tillegg varsler Regjeringen at bevilgningene til helseforetakene skal økes med til sammen 1 mrd. kroner i årene 2008–2010 slik at helseforetakene gis et økonomisk grunnlag til å

kunne gjenanskaffe om lag 80 pst. av byggene og utstyret de overtok i 2002. Budsjettforslaget for 2007 gir dermed viktige avklaringer og økt forutsigbarhet for helseforetakenes samlede virksomhet.

Framtidsrettet energi- og miljøprofil. Vern om miljøet er et grunnleggende vilkår for en bærekraftig utvikling, og krever innsats på et bredt område. Miljøverndepartementets budsjett foreslås derfor styrket innen blant annet områdevern, forvaltning av verneområder, overvåking og vern av biologisk mangfold, tiltak for villaksen og kulturminner. Kapitalen i kulturminnefondet foreslås økt med 200 mill. kroner. Regjeringen foreslår videre å øke bevilgningene til CO₂-kjeder og rensing av CO₂ fra gasskraftverk med 720 mill. kroner. Grunnfondet for energieffektivisering og fornybar energi foreslås etablert med 10 mrd. kroner, og det foreslås en tilsagnsfullmakt på 400 mill. kroner, som gjør at Enova kan øke innsatsen allerede i 2007. Det foreslås også vel 100 mill. kroner til kjøp av klimakvoter for oppfyllelse av Kyoto-avtalen. Til investeringer, vedlikehold og drift av jernbanenettet foreslås det bevilget 5,5 mrd. kroner.

Tiltak i Nordområdene. Nordområdene er Regjeringens viktigste strategiske satsingsområde i årene framover. I budsjettforslaget for 2007 har Regjeringen lagt særlig vekt på tiltak for styrket samarbeid med Russland og andre land i nord, oppfølging av Helhetlig forvaltningsplan for Barentshavet, økt overvåking, forsterket beredskap og økt kunnskap. Til sammen utgjør denne særskilte satsingen 273,5 mill. kroner i 2007 sammenliknet med bevilgningene i saldert budsjett 2006.

Oppfølging av Kulturløftet. Kunst, kultur, idrett og frivillighet gjør samfunnet rikere og er avgjørende for menneskers livskvalitet, fellesskap og utvikling. Bevilgningene til kunst og kulturformål gis et betydelig løft i 2007, med en nominell økning på om lag 460 mill. kroner i forhold til saldert budsjett for 2006. Målet er at 1 pst. av statsbudsjettet skal gå til kulturformål innen 2014. Budsjettforslaget for 2007 er i rute for å nå dette målet.

Forskning og utvikling. Et høyt kunnskapsnivå er en forutsetning for velferd og verdiskaping i samfunnet. Forskning og utvikling (FoU) prioriteres derfor av Regjeringen. Bevilgningene over statsbudsjettet i 2007 er anslått til om lag 16,3 mrd. kroner, noe som innebærer en vekst på knapt 0,9 mrd. kroner fra saldert budsjett 2006. I tillegg kommer ordningen med skattefradrag for bedrifters kostnader til FoU, Skattefunn. For å sikre framtidig vekst i de offentlige forskningsmidlene foreslår Regjeringen å øke kapitalen i *Fondet for forskning*

og nyskaping med 10 mrd. kroner til 60 mrd. kroner i 2007.

Distrikts- og regionalpolitikken. Regjeringen ønsker å gi folk en reell frihet til å velge hvor de vil bo og legge et grunnlag for å ta hele landet i bruk. Muligheten for å nå de distrikts- og regionalpolitiske målene er avhengig av innsatsen på mange politikkområder, herunder samferdsel, kommuneøkonomi mv. Regjeringen foreslår også en økning av bevilgningene til de særskilte distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett med 153,5 mill. kroner, eller 10,5 pst. i forhold til saldert budsjett 2006.

Mindre kriminalitet – mer trygghet. Regjeringen fortsetter styrkingen av hele straffesakskjeden. Det vil i 2007 bli lagt særlig vekt på å styrke kriminalomsorgen. Bevilgningene knyttet til kriminalomsorgen foreslås økt med om lag 290 mill. kroner fra saldert budsjett 2006, bl.a. knyttet til nytt Halten fengsel. Regjeringen vil i tråd med målsettingene i Soria Moria-erklæringen øke bemanningen i politi- og lensmannsetaten, og foreslår derfor å øke opptaket på Politihøgskolen til 432 studenter i 2007.

Regjeringens hovedprioriteringer på utgiftssiden er nærmere omtalt i St.prp.nr. 1 (2006–2007) Statsbudsjettet – Gul bok.

Kommuneopplegget for 2007

Kommunesektoren har ansvaret for viktige velferdstjenester som skole, barnehage, pleie og omsorg og sosialhjelp, og skal levere tjenester av høy kvalitet, tilpasset innbyggernes og lokalmiljøets behov. Regjeringen anser en bærekraftig kommuneøkonomi som en forutsetning for et godt velferdstilbud i hele landet.

Regjeringen har lagt til rette for en god utvikling i kommunesektoren. Den reelle veksten i sektorens samlede inntekter anslås nå til 9,1 mrd. kroner i 2006, tilsvarende 4,0 pst. De frie inntektene anslås å øke reelt med 7,0 mrd. kroner, tilsvarende 4,3 pst. Den anslåtte veksten i frie inntekter er den høyeste på 15 år, og i denne perioden er det bare i 1992 og ved gjennomføringen av grunnskolereformen i 1997 at veksten i samlede inntekter har vært på høyde med anslaget for inneværende år.

Regjeringens forslag til kommuneopplegg for 2007 innebærer en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på om lag 5,4 mrd. kroner eller om lag 2,2 pst. Veksten er regnet i forhold til inntektene i 2006 slik de ble anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2006. Regnet i forhold til anslag på regnskap for 2006, der det tas hensyn til at anslaget

for skatteinntektene i 2006 er justert opp, innebærer forslaget en reell økning i inntektene på 2,2 mrd. kroner, eller om lag 0,9 pst. Innenfor veksten i de samlede inntektene ligger det en betydelig økning i bevilgningene til barnehagesektoren, samt midler til opptrappingsplanen for psykiatri og første trinn i innfasingen av gratis lærebøker i videregående skole. Veksten i kommunenes frie inntekter anslås til 2,4 mrd. kroner i 2007, regnet i forhold til inntektsanslaget for 2006 i Revidert nasjonalbudsjett 2006. Sammen med inntektsveksten i 2006 legger dette godt til rette for videreutvikling av kommunesektorens tjenestetilbud, blant annet innen pleie- og omsorgssektoren.

Kommuneøkonomien er nærmere omtalt i avsnitt 3.4.

Pengepolitikken

Pengepolitikken langsiktige oppgave er å gi økonomien et nominelt ankerfeste gjennom lav og stabil inflasjon. I samsvar med dette skal Norges Banks rentesetting rettes inn mot en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2½ pst. Forskriften etablerer et fleksibelt inflasjonsmål for pengepolitikken. 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, jf. kapittel 2. I denne situasjonen er den lave prisveksten ikke et tegn på svak økonomisk utvikling, men avspeiler sterkere konkurranse i innenlandske sektorer og prisfall på importerte konsumvarer. Siden juni 2005 er styringsrenten hevet fem ganger, med i alt 1¼ prosentpoeng. I et historisk perspektiv er renten likevel fremdeles lav og bidrar til å holde aktiviteten i norsk økonomi oppe. Norges Banks pengepolitiske strategi innebærer at styringsrenten gradvis – i små og ikke hyppige skritt – vil bringes tilbake mot et mer normalt nivå.

Det vises til avsnitt 3.5 for nærmere omtale av pengepolitikken.

Statens pensjonsfond

Statens pensjonsfond ble opprettet 1. januar 2006. Fondet skal understøtte statlig sparing for finansiering av folketrygdens pensjonsutgifter og under-

bygge 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, og midlene i denne delen av fondet investeres i utlandet. Hvert år overføres det et beløp fra fondet til statsbudsjettet som skal dekke det oljekorrigerede underskuddet, slik dette anslås i nysaldert budsjett.

Det har vært bred politisk enighet om investeringsstrategien til Statens pensjonsfond – Utland. Fondet skal forvaltes på en forsvarlig måte, hvor siktemålet er høy avkastning innenfor moderat risiko. Midlene vil bidra til å sikre grunnlaget for framtidige pensjoner og andre sentrale velferdsoppgaver. Dette kan best oppnås ved at fondet opptrer som en finansiell investor. Eierandelene i enkeltelskaper er små, og fondet plasseres slik at det gir en avkastning på linje med bredt sammensatte aksje- og obligasjonsindekser i land med velutviklet selskaps-, børs- og verdipapirlovgivning.

Aksjeandelen i referanseporteføljen for Statens pensjonsfond – Utland har vært 40 pst. siden aksjer ble innført i fondet i 1998. Departementet har mottatt tilrådninger fra Norges Bank og Finansdepartementets råd for investeringsstrategi (Strategirådet) om å øke aksjeandelen til 50 eller 60 pst. Departementet vil arbeide videre med å vurdere disse tilrådingene.

Det ble i 2004 fastsatt etiske retningslinjer for Statens pensjonsfond – Utland. Retningslinjene tar utgangspunkt i at fondet må forvaltes med sikte på høy avkastning slik at kommende generasjoner får glede av landets oljerikdom, samtidig som grunnleggende rettigheter for dem som berøres av selskaper som fondet er investert i, respekteres. Dette etiske grunnlaget fremmes gjennom et systematisk arbeid for god avkastning innenfor moderat risiko og gjennom eierskapsutøvelse og utelukkelse av selskaper fra fondets investeringsunivers.

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

Syssettings- og inntektspolitikken

Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. Arbeid til alle er et overordnet mål for Regjeringens økonomiske politikk. I dagens situasjon er oppgaven først og fremst å legge til rette for fortsatt høy syssetting, lav ledighet og en balansert utvikling i hele landet. For å bidra til dette vil Regjeringen bygge videre på den nordiske modellen, med godt

utbygde og universelle velferdsordninger, nært samarbeid med og mellom partene i arbeidslivet og en konkurransedyktig privat sektor. En hovedutfordring for den økonomiske politikken er å opprettholde og helst øke arbeidsstyrken. Høy yrkesdeltakelse, lav ledighet og redusert fattigdom forutsetter en aktiv arbeidsmarkedspolitikk som både legger til rette for at arbeidssøkere kommer i arbeid og motvirker utstøting fra arbeidslivet.

I likhet med våre nordiske naboer har Norge et arbeidsmarked som kjennetegnes ved høy yrkesdeltakelse, lav ledighet og relativt jevn inntektsfordeling. Et omfattende sikkerhetsnett og stort offentlig tjenestetilbud knyttet til barnehager, utdanning og helse legger til rette for et velfungerende arbeidsmarked og høy kvinnelig yrkesaktivitet. Samtidig er antall arbeidede timer pr. sysselsatt relativt lavt i Norge sett i internasjonal sammenheng. Sykefraværet er høyt, og avgangen fra arbeidslivet til ulike trygdeordninger har økt sterkt, særlig de siste ti årene. Det er en betydelig utfordring, men helt nødvendig, å snu denne utviklingen og å sikre arbeidslinjen. Utfordringene forsterkes av aldringen av befolkningen som også understreker behovet for en pensjonsreform som stimulerer til fortsatt arbeidsinnsats. Regjeringen vil fremme en egen melding om arbeidet med reform av pensjonssystemet.

Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) skal stimulere flere til å stå i arbeid og hindre utstøting. Etter at avtalen i 2005 ble fornyet med varighet ut 2009 har både sykefraværet og sykefraværskostnadene økt. Som følge av den sterke økningen i sykefraværet foreslår Regjeringen å innføre et medfinansieringsansvar for arbeidsgiverne i trygdeperioden. Det er nedsatt et partssammensatt utvalg under ledelse av statsministeren for å gjennomgå Regjeringens forslag, samt forslag fra organisasjonene i arbeidslivet. Utvalget kan foreslå alternative løsninger som vil gi tilsvarende forventet nedgang i sykefraværet og i statens kostnader til sykepengene innenfor samme budsjetttramme i folketrygden som i Regjeringens forslag. Utvalgets forslag skal foreligge innen 1. november 2006. Dersom utvalgets anbefalinger gir grunnlag for det, vil Regjeringen legge fram en sak for Stortinget om oppfølging av utvalgets forslag.

Regjeringen legger senere i høst fram en stortingsmelding om arbeid, velferd og inkludering med forslag til nye tiltak som skal øke arbeidsstyrken. Meldingen vil også gå gjennom ytelsene ved arbeidsløshet, redusert arbeidsevne og helsemessige og sosiale problemer. Disse ytelsene må utformes slik at de styrker motivasjonen til arbeidstakere og stønadsmottakere til å søke seg mot arbeid

framfor trygd, samtidig som de skal sikre et rimelig forbruksnivå dersom arbeidsinntekten faller bort.

En hovedstrategi i Regjeringens arbeidsmarkedspolitik er å stimulere til aktiv jobbsøking og formidling til arbeid. Virkemidlene for å oppnå dette er god informasjon, rådgivning og tett oppfølging av den enkelte arbeidssøker. Selv om sysselsettingen nå er høy og ledigheten lav, er det fortsatt grupper som har problemer med å skaffe seg arbeid. Regjeringen ønsker derfor målrettede tiltak overfor grupper med de svakeste kvalifikasjonene i arbeidsmarkedet. For 2006 er det lagt opp til 12 500 plasser under ordinære arbeidsmarkedstiltak som gjennomsnitt for året, fordelt på 14 000 plasser i første halvår og 11 000 plasser i andre halvår. Det stramme arbeidsmarkedet tilsier at det må legges stor vekt på å formidle og kvalifisere arbeidsledige til områder med knapphet på arbeidskraft, og en bør i stor grad unngå innelåsing i langvarige tiltak. Samtidig vil arbeidsmarkedstiltak for arbeidssøkere som ikke kommer i jobb etter en viss søkeperiode, bli vurdert. Samlet sett foreslås det et gjennomsnittlig tiltaksnivå på 11 800 plasser under ordinære arbeidsmarkedstiltak. Dette tiltaksnivået innebærer også en styrking av arbeidet mot fattigdom og for integrering og inkludering.

Det inntektspolitiske samarbeidet er en sentral del av Regjeringens økonomiske politikk. Dette samarbeidet har bidratt til at vi i de siste 30 årene har hatt lavere arbeidsledighet enn de fleste andre OECD-landene. Den norske lønnsforhandlingsmodellen bygger på at lønnsveksten må tilpasses det konkurranseutsatt sektor over tid kan leve med.

Flere år med høy lønnsvekst har bidratt til å trekke kostnadsnivået i Norge opp. Målt i felles valuta lå lønnskostnadene i industrien i fjor om lag 22 pst. høyere i Norge enn hos våre handelspartnere. Anslagene i denne meldingen innebærer at kostnadsgapet i forhold til handelspartnerne kan fortsette å øke både i år og neste år, noe som vil øke sårbarheten til mange konkurranseutsatte virksomheter. Over tid kan konkurranseutsatt sektor ikke leve med en kostnadsvekst som ligger vesentlig høyere enn i andre land. En balansert utvikling i norsk økonomi krever derfor at hensynet til konkurranseevnen må være retningsgivende for gjennomføringen av inntektsoppgjørene både i 2007 og de påfølgende årene. Regjeringen understreker at gjennomføringen av inntektsoppgjørene er partenes eget ansvar.

Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser

Full sysselsetting og god vekst i økonomien forutsetter at vi tar ressursene i bruk og anvender dem best mulig. Det er derfor viktig å sikre at flere kan delta i arbeidslivet. Videre må det legges til rette for at det skapes nye arbeidsplasser med høy produktivitet og god lønnsomhet. Evne til å utvikle nye markeder og produkter, til å ta i bruk ny teknologi og til å finne fram til nye måter å organisere bedrifter og arbeidsplasser på er avgjørende for at ressursene skal bli brukt der de kaster mest av seg, og for at ledige ressurser skal bli tatt i bruk i nye, verdiskapende anvendelser. For å sikre avkastning og 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 som gir innbyggerne gode tjenester, valgfrihet og medbestemmelse. Regjeringen vil satse på fellesskapsløsninger og redusere forskjellene i samfunnet. Samtidig skal bedre drift frigjøre ressurser slik at de høye ambisjonene for offentlig sektor kan realiseres innenfor rammene av en forsvarlig budsjettpolitikk. Arbeidet med å forbedre, fornye og omstille offentlig virksomhet vil skje i samarbeid med de ansatte og slik at tjenestene tilpasses folks behov. Regjeringen tar sikte på å legge fram en strategi for fornying av offentlig forvaltning i løpet av 2007.
- Å legge til rette for effektiv ressursbruk gjennom virksom konkurranse i den delen av økonomien som er egnet for markedsbaserte løsninger. Konkurranseloven av 2004 har vært myndighetenes 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 ivareta ulike samfunnshensyn, bl.a. for utnytting av naturressurser og tilgang til nettverkstilknnyttede tjenester (kraftnett, elektronisk kommunikasjon, jernbane mv.).
- En innretning av næringsstøtten som i større grad bidrar til økt verdiskaping. Det tilsier bl.a. at støtten legger til rette for gode rammebetingelser for forskning, innovasjon og nyskaping. Regjeringen vil videreføre og evaluere Skattefunn-ordningen. Støtte til enkelt næringer må vurderes kritisk, enten den finner sted gjennom budsjettstøtte, skatteutgifter eller skjerming mot konkurranse.

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

Arbeidet med bærekraftig utvikling

Bærekraftig utvikling er satt på dagsorden de siste 20 årene fordi det er vedvarende fattigdom i mange utviklingsland samtidig som presset på jordens økosystemer øker. De rikeste delene av jordens befolkning belaster miljøet og ressursene så sterkt at andre ikke får rom for velstandsvekst uten at miljøets tålegrenser 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 regjeringspartienes politiske plattform fra Soria Moria ble det varslet en ambisiøs politikk for bærekraftig utvikling. Fram mot Nasjonalbudsjettet 2008 vil Regjeringen gjennom en grundig og inkluderende prosess lage en oppdatert nasjonal strategi for bærekraftig utvikling. Nasjonalbudsjettet 2007 er en mellomstasjon i dette arbeidet.

I tillegg til de temaområdene som så langt er blitt vektlagt, vil Regjeringen løfte fram den nordiske modellen og dens betydning for bærekraftig utvikling og for velferd. Den nordiske modellen bidrar til lav arbeidsledighet og små inntektsforskjeller og legger til rette for at samfunnet skal kunne omstille seg i møte med nye utfordringer, også de som er knyttet til miljø og globalisering. For å følge med på om utviklingen går rett vei på ulike områder, har Regjeringen valgt å ta i bruk indikatorene for bærekraftig utvikling som ble lagt fram i Nasjonalbudsjettet 2006. Indikatorsettet vil bli vurdert nærmere i lys av målene i den oppdaterte strategien.

Regjeringens arbeid med bærekraftig utvikling er nærmere omtalt i kapittel 7.

2 De økonomiske utsiktene

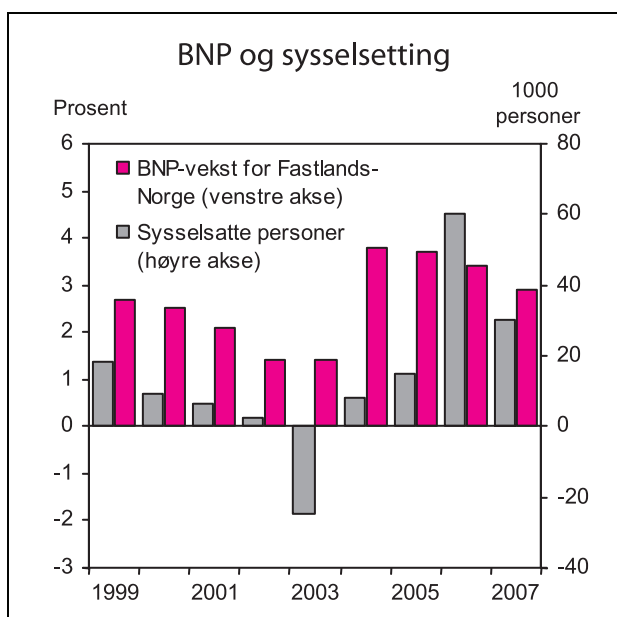
2.1 Hovedtrekk ved den økonomiske utviklingen

Norsk økonomi er inne i en sterk høykonjunktur. Veksten har ligget klart over trendveksten i økonomien i mer enn tre år, og oppgangen er bredt basert. Lave renter har sammen med god inntektsutvikling gitt sterk vekst i husholdningenes etterspørsel. Lønnsomheten i fastlandsbedriftene er høy, og det har vært en sterk økning i investeringene. Også oljeinvesteringene har økt markert. Arbeidsmarkedet har bedret seg betydelig det siste året. Det er sterk vekst i sysselsettingen, og ledigheten er nå på et meget lavt nivå. Så langt i denne konjunkturoppgangen har lønnsveksten holdt seg moderat.

Verdensøkonomien er inne i den kraftigste oppgangen siden begynnelsen av 1970-tallet. De siste årene har den samlede BNP-veksten vært om lag 5 pst., og det ventes vekstrater på dette nivået også i år og neste år. Veksten hos *Norges viktigste handelspartnere* ser ut til å bli noe sterkere i 2006 enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2006.

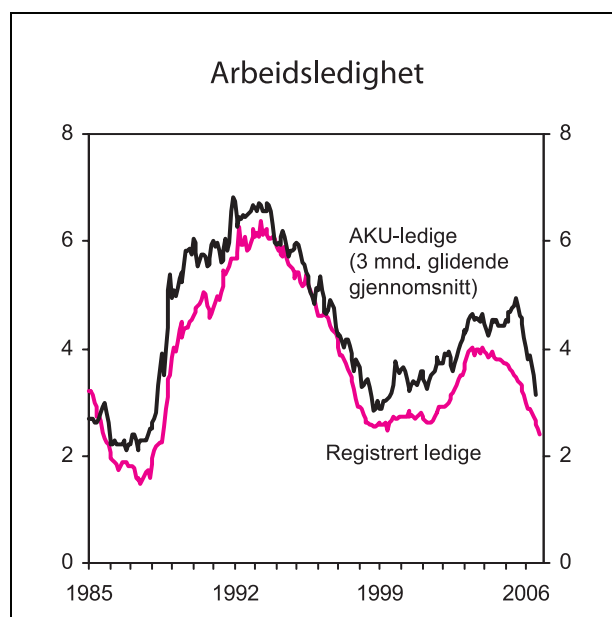
Dette gjelder i første rekke i euroområdet, men også i de nordiske landene. Neste år ventes det imidlertid en viss avdemping i veksten hos våre handelspartnere, i tråd med anslagene i Revidert nasjonalbudsjett. Stigende renter, høye olje- og råvarepriser, strammere finanspolitikk i euroområdet og avkjøling av boligmarkedet i USA bidrar til dette. Alt i alt legges det til grunn en BNP-vekst hos våre handelspartnere på 3¼ pst. i år og 2¾ pst. neste år.

Oljeprisen har ligget på et høyt nivå i hele år, og gjennomsnittsprisen så langt i 2006 er på 430 kroner pr. fat. Oljeprisen nådde et toppunkt i begynnelsen av august, men har falt noe tilbake i september. Fallet kan blant annet ha sammenheng med konflikten om Irans atomprogram foreløpig ikke er blitt så tilspisset som man fryktet, og med at Iraks oljeproduksjon er på sitt høyeste nivå siden høsten 2004. I tillegg kommer en sesongmessig nedgang i oljeforbruket i USA, samtidig som oljelagrene er høye. Det er imidlertid fremdeles lite ledig global produksjonskapasitet, slik at forstyrrelser i oljeproduksjonen kan få betydelig prisvirkning. I denne



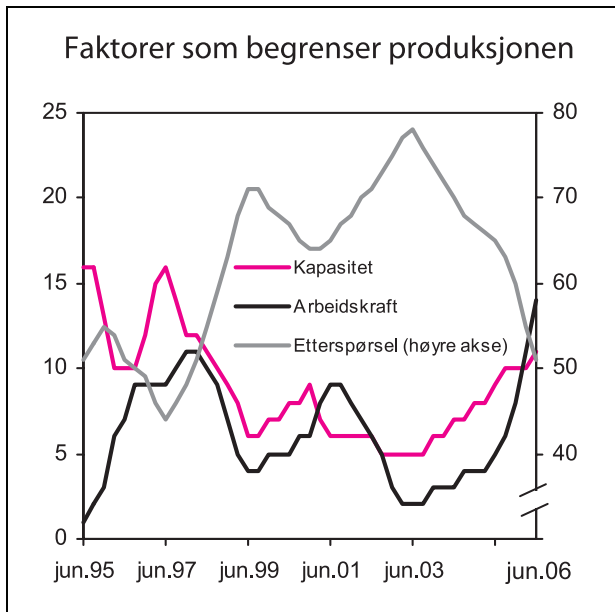
Figur 2.1 BNP for Fastlands-Norge og sysselsatte personer. Endring fra året før

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 2.2 Arbeidsledighet. Prosent av arbeidsstyrken

Kilder: NAV og Statistisk sentralbyrå.



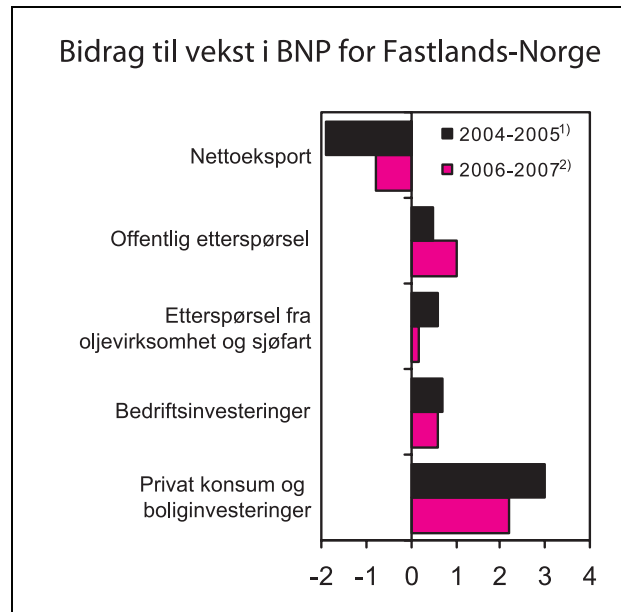
Figur 2.3 Faktorer som begrenser produksjonen i industrien

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

meldingen er det lagt til grunn en oljepris på 425 kroner pr. fat i år og 390 kroner pr. fat neste år.

Den høye veksten i fastlandsøkonomien ventes å fortsette gjennom 2007. Rekordhøye petroleumsinvesteringer har gitt kraftige impulser til norsk økonomi. Det anslås i denne meldingen at petroleumsinvesteringene vil øke med 5 pst. i 2006, mens det de neste to årene ventes en svak nedgang. Det forventede fallet må ses i sammenheng med at både Snøhvit- og Ormen Lange-prosjektet er i ferd med å bli slutført. Fortsatt lave realrenter ventes å stimulere privat etterspørsel. Samtidig gir en økning i den offentlige etterspørselen vekstimpulser mot fastlandsøkonomien. Foretakssektorens opplåning vokser raskt, og investeringstillingen for industrien peker mot fortsatt økte investeringer. Ordresituasjonen er god både i industrien og i byggebransjen. Høy lønnsomhet og optimisme i næringslivet trekker også i retning av fortsatt vekst i fastlandsøkonomien. Veksten kan imidlertid begrenses av at kapasitetsutnyttelsen i flere næringer er på et høyt nivå, samtidig som stadig flere bedrifter melder om problemer med å skaffe kvalifisert arbeidskraft.

BNP for Fastlands-Norge anslås å øke med 3½ pst. i 2006, ½ prosentpoeng mer enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2006, jf. tabell 2.1. De siste årene har det vært store variasjoner i produksjonen av elektrisitet. Høyere elektrisitetsproduksjon har imidlertid liten betydning for arbeidsmarkedet og produksjonsnivået i resten av økonomien.



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

¹⁾ Gjennomsnittlig årlig vekst for årene 2004 til 2005.

²⁾ Gjennomsnittlig årlig vekst for årene 2006 til 2007.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Utenom elektrisitetsproduksjonen anslås veksten i BNP for Fastlands-Norge å bli nesten 4 pst. i år. I 2007 anslås veksten til knapt 3 pst. Anslagene innebærer at veksten vil bli klart over den beregnede trendveksten i økonomien både i år og neste år.

Den sterke veksten i norsk økonomi har bidratt til at arbeidsmarkedet strammes til. Sysselsettingen øker markert, samtidig som veksten i arbeidsstyrken avtar. Dette har ført til at arbeidsledigheten er betydelig redusert. Ifølge Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) var det i perioden mai-juli sysselsatt 64 000 flere personer enn i samme periode i fjor. Det ventes ytterligere vekst i sysselsettingen framover. Det anslås en økning i sysselsettingen på 60 000 personer fra 2005 til 2006, mens veksten neste år anslås til 30 000 personer.

AKU-ledigheten utgjorde 4,6 pst. av arbeidsstyrken som gjennomsnitt for 2005. Siden sommeren 2005 har AKU-ledigheten falt med 1¼ prosentpoeng. I tremånedersperioden mai-juli i år utgjorde AKU-ledigheten 3,2 pst. av arbeidsstyrken, det laveste nivået siden sommeren 2000.

I denne meldingen anslås en AKU-ledighet på 3,3 pst. av arbeidsstyrken som gjennomsnitt i 2006 og 3,0 pst. som gjennomsnitt i 2007. Anslagene innebærer en moderat nedgang i ledigheten ut inneværende år og en utflating neste år.

Ved utgangen av september var det registrert 58 300 helt ledige personer ved arbeidskontorene, en nedgang på 22 300 personer sammenliknet med

ett år tidligere. Den registrerte ledigheten utgjør nå 2,4 pst. av arbeidsstyrken sesongjustert. Vi må tilbake til slutten av 1980-tallet for å finne en lavere registrert ledighet enn dette.

Stadig flere næringer melder om problemer med å skaffe kvalifisert arbeidskraft. Problemene er særlig store innen byggebransjen og i finansnæringen. Ifølge Statistisk sentralbyrås konjunkturbarometer melder færre næringslivsledere i industrien om at etterspørsels- og konkurranseforhold er begrensende faktorer for produksjonen, mens stadig flere peker på kapasitetsproblemer og mangel på kvalifisert arbeidskraft, jf. figur 2.3. Dette bildet bekreftes av undersøkelsene fra Norges Banks regionale nettverk. Arbeidsinnvandring fra Norden og de nye EU-landene har bidratt til å redusere kapasitetsproblemer i enkelte næringer så langt i denne konjunkturoppgangen. Etter hvert som konjunktursituasjonen bedrer seg i de øvrige nordiske landene, vil imidlertid erfaringsmessig en del av arbeidskraften fra disse landene trekke seg ut.

Konsumprisveksten (KPI) har tatt seg noe opp det siste året, fra et lavt nivå i 2004 og 2005. De siste årene har konsumprisveksten vært sterkt påvirket av utviklingen i energiprisene, og i år har både elektrisitetsprisene og bensinprisene bidratt til økt vekst i konsumprisene. Prisfall på importerte konsumvarer bidrar imidlertid fortsatt negativt til veksten i KPI. Konsumprisindeksen økte med 1,9 pst. fra august i fjor til august i år, mens veksten i konsumprisene justert for avgiftsendringer og utenom energivarer (KPI-JAE) var 0,4 pst. samme periode. Når prisveksten målt på denne måten fortsatt er lav, skyldes det ikke bare prisfall på importerte konsumvarer, men også svak prisvekst på mange norskproduserte varer og tjenester.

Det ser nå ut til at energiprisene vil trekke konsumprisveksten opp med hele 1¼ prosentpoeng i år. Veksten i KPI anslås å bli 2½ pst. i 2006 og 1¾ pst. i 2007. Veksten i KPI-JAE anslås til 1 pst. i år og 1½ pst. neste år. Høyere forventet vekst i KPI-JAE neste år må blant annet ses i sammenheng med at det er lagt til grunn en svakere krone og økt lønnsvekst fra 2006 til 2007.

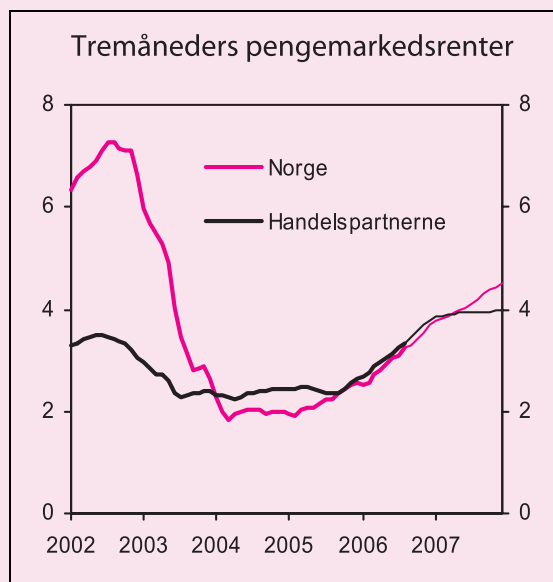
Årslønnsveksten avtok fra 3,5 pst. i 2004 til 3,3 pst. i 2005. Høyt kostnadsnivå i deler av konkurranseutsatt sektor, lav prisvekst og økt tilstrømming av arbeidskraft fra de nye EU-landene er faktorer som de siste årene har bidratt til moderate lønnsoppgjør, til tross for sterk økonomisk vekst. Årslønnsveksten ventes å bli 3¾ pst. i år og 4½ pst. neste år. For i år er dette en oppjustering på ¼ prosentpoeng fra Revidert nasjonalbudsjett 2006. Økningen i årslønnsveksten fra 2006 til 2007 må

Boks 2.1 Renteframskrivinger

I denne meldingen er det beregningsteknisk lagt til grunn at tremåneders pengemarkedsrente utvikler seg i samsvar med de implisitte terminrentene beregnet på grunnlag av avkastningskurven i penge- og obligasjonsmarkedene ved månedsskiftet august/september.

De implisitte terminrentene for både inneværende år og neste år har steget noe etter at Revidert nasjonalbudsjett 2006 ble lagt fram. Terminrentekurven viser et forløp der tremåneders pengemarkedsrente går opp fra 3,2 pst. i august til nær 3,7 pst. ved utgangen av inneværende år, jf. figur 2.5. Gjennom 2007 går pengemarkedsrenten opp med ytterligere ¾-1 prosentpoeng i henhold til terminrentekurven.

Tremåneders pengemarkedsrente i Norge er nå noe lavere enn gjennomsnittet av de tilsvarende rentene hos våre viktigste handelspartnere. Terminrentene tilsier at rentene etter hvert vil stige noe raskere i Norge enn hos handelspartnerne, og at tremåneders pengemarkedsrenten ved utgangen av 2007 vil ligge om lag ½ prosentpoeng høyere i Norge enn hos våre handelspartnere.



Figur 2.5 Teknisk framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter. Faktisk utvikling og implisitte terminrenter. Prosent

Kilder: Norges Bank, EcoWin, Reuters og Finansdepartementet.

ses i sammenheng med at arbeidsmarkedet ventes å stramme seg ytterligere til gjennom neste år, og med at mangelen på kvalifisert arbeidskraft vil tilta. Til sammenlikning anslås lønnskostnadsveksten hos våre handelspartnere til vel 3 pst. i år og knapt 3½ pst. neste år.

Tabell 2.1 oppsummerer de makroøkonomiske anslagene for 2006 og 2007. Til grunn for framskrivingene ligger tekniske forutsetninger om utviklingen i kronekurs og renter, jf. boks 2.1. I tråd med prisingen i pengemarkedet legges det til grunn at Norges Banks styringsrente vil være om lag 4¼

pst. ved utgangen av 2007. Det legges videre til grunn en styrking av industriens effektive kronekurs med ½ pst. fra 2005 til 2006 og en svekkelse med 1 pst. fra 2006 til 2007. Dette er i tråd med prisingen i valutamarkedet, slik denne ble uttrykt i terminkursene ved månedsskiftet august/september. Anslagene i denne meldingen bygger i tillegg på følgende:

- *Husholdningenes etterspørsel* vil fortsatt være en viktig drivkraft i fastlandsøkonomien både i år og neste år. En gradvis normalisering av renten ventes imidlertid å dempe veksten i hushold-

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

	Mrd. kroner ² 2005	2005	2006	2007
Privat konsum	795,7	3,4	3,7	3,0
Offentlig konsum	387,5	1,5	2,7	2,7
Bruttoinvesteringer i fast kapital i alt	356,3	10,9	8,2	1,8
Herav:				
Oljeutvinning og rørtransport ³	88,2	15,6	5,0	-2,5
Bedrifter i Fastlands-Norge	121,7	9,8	7,1	6,1
Boliger	79,5	14,5	8,4	0,0
Offentlig forvaltning	50,8	-0,8	16,1	0,2
Etterspørsel fra Fastlands-Norge	1435,3	3,8	4,4	2,9
Ekspert.	862,2	0,7	1,8	5,3
Herav:				
Råolje og naturgass	427,9	-4,1	-2,7	6,8
Tradisjonelle varer	229,6	5,8	5,5	4,0
Import.	534,2	7,4	7,4	3,5
Herav:				
Tradisjonelle varer	351,1	8,3	6,8	5,2
Bruttonasjonalprodukt	1903,8	2,3	2,4	3,6
Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge	1410,3	3,7	3,4	2,9
<i>Memo:</i>				
Sysselsatte personer . . . . .	..	0,7	2,6	1,3
Arbeidsledighetsprosent (AKU) . . . . .	..	4,6	3,3	3,0
Konsumprisindeksen (KPI) . . . . .	..	1,6	2½	1¾
Konsumprisindeksen justert for avgiftsendringer og utenom energipriser (KPI-JAE) . . . . .	..	1,0	1	1½
Årslønn . . . . .	..	3,3	3¾	4½
Råoljepris, kroner pr. fat		351	425	390
Driftsbalanse overfor utlandet, mrd. kroner og pst. av BNP	316,5	16,6	17,8	16,9

¹ Beregnet i faste 2003-priser.

² 2005-kroner.

³ Eksklusive tjenester.

Boks 2.2 Utviklingen i norsk økonomi på mellomlang sikt

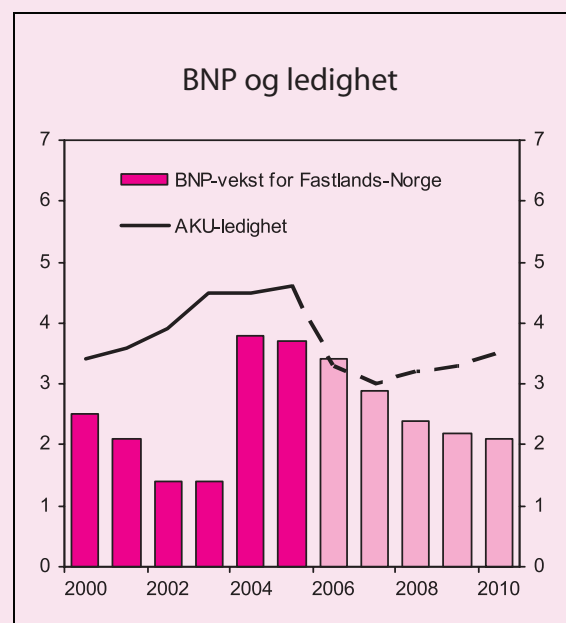
På mellomlang sikt bestemmes produksjonskapasiteten i økonomien av produktivitet utviklingen og tilgangen på arbeidskraft og kapital. Med en gjennomsnittlig timeverksproduktivitet i fastlandsøkonomien på rundt 2 pst. og en gjennomsnittlig timeverksvekst på knapt ½ pst., kan trendveksten i produksjonskapasiteten for Fastlands-Norge i årene fram mot 2010 anslås til 2¼-2½ pst.

Siden sommeren 2003 har veksten i fastlandsøkonomien vært klart sterkere enn den anslåtte trendveksten, og for 2006 og 2007 anslås veksten i BNP for Fastlands-Norge til henholdsvis 3,4 pst. og 2,9 pst. Nedgangen i veksttakten i 2007 må ses i sammenheng med at de siste årenes sterke vekst i oljeinvesteringene snus til en svak nedgang, samtidig som veksten i husholdningenes etterspørsel er ventet å avta blant annet som følge av noe høyere renter. Utviklingen etter 2007 ventes blant annet å bli påvirket av følgende forhold:

- En nedgang i oljeinvesteringene i årene 2008–2010 ventes isolert sett å bidra til svakere vekst i norsk økonomi. I beregningene er det imidlertid lagt til grunn at nedgangen i petroleumsinvesteringene i noen grad blir motvirket av at leverandørindustrien klarer å omstille produksjonen til andre produkter og andre markeder.
- En gradvis økning i pengemarkedsrentene framover, i tråd med forventningene i terminmarkedet, innebærer at pengepolitikken gradvis vil bli mindre ekspansiv. Med en relativt stabil valutakurs ventes dette å redusere veksten i både husholdningenes etterspørsel og bedriftenes investeringer.

I tillegg til disse forholdene, vil veksten i norsk økonomi også avhenge av impulsene fra budsjettpolitikken. I anslagene som gjengis her, er det teknisk lagt til grunn om lag samme impulser fra budsjettpolitikken i årene framover som anslått for 2007.

Med disse forutsetningene kan veksten i fastlandsøkonomien i årene 2008–2010 bli noe svakere enn trendveksten, og kapasitetsutnyttningen vil utvikle seg i retning av et normalnivå. Dette vil dempe presset på arbeidskraftressursene, og ledigheten vil kunne holde seg i området 3–3½ pst. Eventuell raskere innfasing av oljeinntektene vil kunne gi sterkere vekst og lavere ledighet, men også innebære en risiko for at lønnsveksten øker kraftig, slik vi opplevde på slutten av 1990-tallet. Det knytter seg betydelig usikkerhet til denne typen framskrivinger, jf. drøftingene i avnitt 2.7.



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

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

ningenes etterspørsel i 2007. Privat konsum anslås å øke med 3¾ pst. i år og 3 pst. neste år. Den sterke veksten i boligprisene og husholdningenes gjeld utgjør et vesentlig usikkerhetsmoment for utviklingen i husholdningenes etterspørsel framover. Anslagene innebærer at husholdningenes sparerate vil avta fra 12,6 pst. i 2005 til 3,0 pst. i 2006 og 4,2 pst. i 2007. Det kraftige fallet i spareraten skyldes i hovedsak svært høye aksjeutbytter i 2005, i forkant av innføringen av utbytteskatt fra 2006. Korrigert for de ekstraordinære aksjeutbyttene, avtar spareraten fra 6,0 pst. i 2005 til 5,2 pst. i 2006. For 2007 anslås den korrigerede spareraten til 6,2 pst.

- *Igangsettingen av nye boliger* har vært høy de siste årene, og nybyggingen har nå kommet opp på et svært høyt nivå. I 2005 ble det igangsatt 31 600 boliger, mens utviklingen hittil i år tilsier en igangsetting på om lag 32 000 boliger i 2006. Til sammenlikning ble det igangsatt gjennomsnittlig 23 500 boliger pr. år de siste ti årene. Den høye igangsettingen må ses i sammenheng med sterk vekst i boligprisene over lang tid. Høyere rente er ventet å bidra til at den sterke veksten i boliginvesteringene flater ut. Det anslås i denne meldingen at boliginvesteringene øker med 8½ pst. i 2006 og holder seg uendret fra 2006 til 2007.
- *Investeringene i fastlandsbedriftene* har tatt seg klart opp etter konjunkturbunnen i 2003. God lønnsomhet, høy kapasitetsutnyttelse og sterk kredittvekst trekker i retning av fortsatt høy vekst både i år og neste år. Alt i alt legges det i denne meldingen til grunn at investeringene i fastlandsbedriftene vil øke med om lag 7 pst. i 2006 og 6 pst. i 2007.
- *Eksporten av tradisjonelle varer* ventes å øke med 5½ pst. i år og 4 pst. neste år. Dette er lavere enn anslått markedsvekst hos handelspartnerne, og innebærer tap av markedsandeler både i år og neste år. Norske eksportørers tap av markedsandeler må bl.a. ses i sammenheng med høyere kostnadsvekst enn hos handelspartnerne over lengre tid.
- *Petroleumsinvesteringene* ventes å holde seg høye. I 2006 er det lagt til grunn en vekst på 5 pst., mens det for 2007 legges til grunn at petroleumsinvesteringene vil avta med 2,5 pst. Anslagene er uendret fra Revidert nasjonalbudsjett 2006.
- *Oljeprisen* har i gjennomsnitt vært 430 kroner pr. fat så langt i år. Det legges til grunn en gjennomsnittlig oljepris på 425 kroner pr. fat i 2006 og 390 kroner i 2007. For 2006 er dette 5

kroner høyere enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2006.

- Veksten i samlede offentlige kjøp av varer og tjenester anslås til 2¾ pst. i både 2006 og 2007.

I boks 2.2 presenteres mellomlangsiktige framskrivinger av den økonomiske utviklingen for perioden 2008–2010. Anslagene innebærer en gjennomsnittlig BNP-vekst i fastlandsøkonomien på om lag 2¼ pst. pr. år i disse årene.

2.2 Internasjonal økonomi

Verdensøkonomien er inne i den kraftigste oppgangen siden begynnelsen av 1970-tallet. De siste årene har den samlede BNP-veksten vært om lag 5 pst., og det ventes vekstrater på dette nivået også i år og neste år. Sterk forbruksvekst i USA har vært en viktig årsak til veksten de siste årene, i stor grad drevet av det lave rentenivået og tilhørende verdiøkning på boliger og andre formuesobjekter. Økt globalisering har ført til at framvoksende økonomier i større grad deltar i det internasjonale vare- og tjenestebyttet, noe som har positive ringvirkninger også for mange utviklede økonomier. Etter hvert har også høy lønnsomhet i foretakssektoren bidratt til høy investeringsaktivitet. Mens konjunkturoppgangen hovedsakelig startet i USA, Storbritannia og i framvoksende økonomier i Asia, har oppgangen etter hvert spredt seg til Kontinental-Europa og Japan.

Så langt i år har veksten vært høy i alle de store økonomiske regionene, jf. omtale i 2.2.2. For våre viktigste handelspartnere anslås BNP-veksten til 3¼ pst. i år, jf. tabell 2.2. Vekstanslaget er oppjustert med ½ prosentpoeng siden Revidert Nasjonalbudsjett 2006. Oppjusteringen har bl.a. sammenheng med den positive utviklingen i Europa i inneværende år. Om lag halvparten av oppjusteringen skyldes imidlertid at landsammensetning av Norges handelspartnere er oppdatert, jf. boks 2.3.

Flere forhold tilsier en avdemping i de høye vekstratene i 2007. I en rekke land ligger det an til at renteøkninger og høye olje- og råvarepriser vil dempe forbruksveksten. Videre vil finanspolitiske innstramminger kunne trekke veksten noe ned i euroområdet. I USA vil avkjølingen på boligmarkedet bidra til å lavere vekst i boliginvesteringer og privat forbruk. Det kan i sin tur gi negative ringvirkninger for land som eksporterer til USA. Alt i alt legges det til grunn at BNP-veksten hos våre handelspartnere avtar til 2¾ pst. neste år. Endret landsammensetning av våre handelspartnere forklarer ¼ prosentpoeng av veksten. Det er betydelig

usikkerhet knyttet til anslagene for våre handelspartnere, jf. avsnitt 2.2.2.

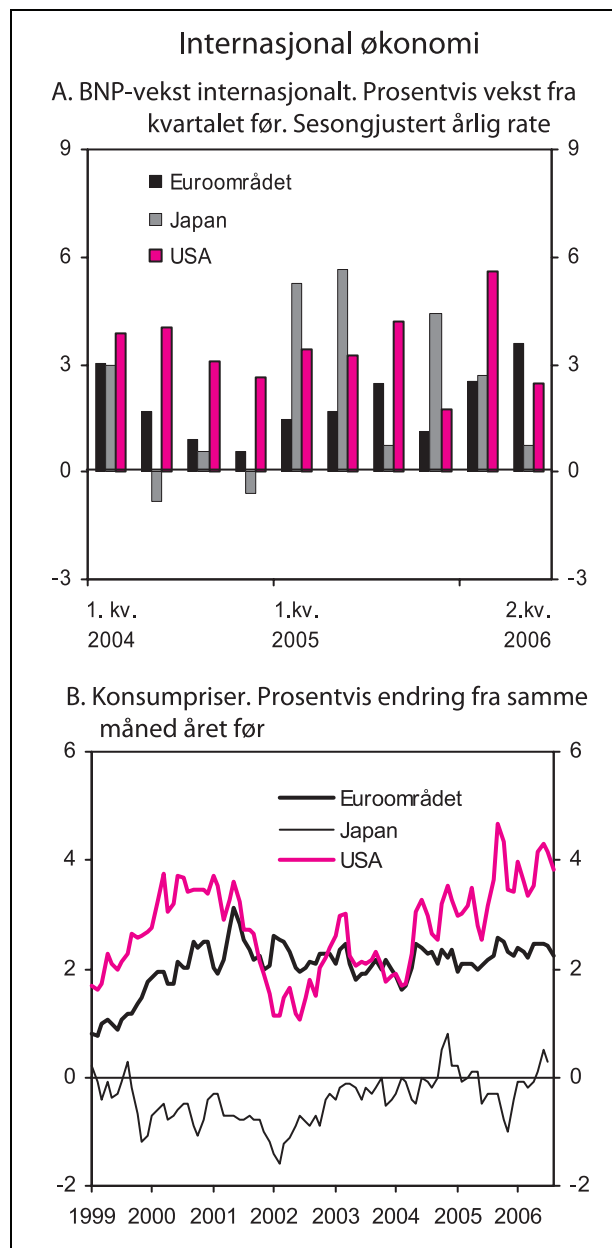
Økt internasjonal konkurranse og import fra lavkostland, især Kina, har lenge holdt *konsumprisveksten* i de tradisjonelle industrilandene på et moderat nivå. Sterk vekst i etterspørselen etter olje og andre råvarer har imidlertid ført til rekordhøye olje- og råvarepriser. Lenge var det få tegn til at de høye energiprisene smittet over i økt prisvekst på andre varer og tjenester. Etter hvert som kapasitetsutnyttningen har økt ser det også ut til at den underliggende prisveksten er på vei opp, og da særlig i USA. Pengepolitikken i flere land har derfor blitt strammet til den siste tiden. Styringsrenten var i slutten av september på 5,25 pst. i USA, 0,25 pst. i Japan, 3,0 pst. i euroområdet og 4,75 pst. i Storbritannia. I pengemarkedet er det forventninger om ytterligere renteøkninger i euroområdet og Japan, mens det forventes at rentetoppen er nådd i USA og Storbritannia, jf. figur 2.8.

Siden slutten av 2005 har *valutamarkedene* vært preget av at amerikanske dollar på ny har svekket seg mot euro, jf. figur 2.8. Dette reflekterer trolig at renteforskjellene mellom USA og euroområdet har begynt å avta, og at det er forventninger om ytterligere reduksjon framover. Det er også bekymring i markedet for de store underskuddene i USAs utenriksøkonomi og offentlige budsjetter. Handelsveid er dollaren nå nær gjennomsnittet for perioden fra 1980 og fram til i dag, mens euroen er noe sterkere og japanske yen noe svakere enn gjennomsnittet for disse årene.

Etter en markert nedgang i verdens *aksjemarkeder* på vårparten i år tok kursene seg opp igjen på ettersommeren. Målt i dollar var S&Ps Global 1200, som er en samleindeks for børsutviklingen i USA, Canada, Australia, Europa, Asia og Latin-Amerika, om lag 11 pst. høyere i slutten av september enn ved årsskiftet.

2.2.1 Nærmere om den økonomiske utviklingen i utvalgte land og regioner

I USA har veksten vært sterk de siste årene. Oppgangen har i hovedsak vært drevet av høyt privat konsum som følge av lave renter, skattelettelser og økte boligpriser. Forbruksveksten har klart overstegnet inntektsveksten, og de siste fem kvartalene har husholdningenes sparerate vært negativ. Etter meget sterk BNP-vekst i 1. kvartal, delvis som følge av gjeninnhentingseffekter etter fjorårets kraftige orkansesong, avtok veksten til om lag trendvekst i 2. kvartal i år. Framover peker en rekke forhold i retning av moderat vekst. Høye olje- og energipriser har redusert husholdningenes



Figur 2.7 Internasjonal økonomi

Kilde: Ecwin.

disponible inntekt og veksten i privat konsum. Rentøkningene de siste to årene øker lånekostnadene for husholdningene, og dette er trolig en hovedårsak til at boligmarkedet svekkes. Den svake utviklingen på boligmarkedet vil trolig redusere veksten i det private konsumet ytterligere framover, jf. boks 2.4. I næringslivet er imidlertid aktiviteten i øyeblikket høy, og lønnsomheten i bedriftene er god. Den høye inntjeningen skyldes til dels økt effektivitet i bedriftene som svar på økt internasjonal konkurranse, og dels høy etterspørsel både innenlands og internasjonalt. Sett under ett anslås BNP-veksten i 2006 å bli 3¼ pst. i USA, om lag uen-

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

	Årlig gj.snitt 2002–2004	2005	2006	2007
<i>Bruttonasjonalprodukt:</i>				
Handelspartnerne ¹	2,2	2,6	3,3	2,8
Euroområdet	1,2	1,4	2,4	1,8
USA	2,7	3,2	3,3	2,6
Japan	1,1	2,7	2,8	2,2
<i>Konsumpriser:</i>				
Handelspartnerne ²	1,8	1,7	1,9	2,1
Euroområdet	2,1	2,2	2,2	2,2
USA	2,2	3,4	3,5	2,8
Japan	-0,4	-0,3	0,6	0,6
<i>Arbeidsledighet³:</i>				
Handelspartnerne ²	6,6	6,8	6,2	5,9
Euroområdet	8,6	8,6	7,9	7,8
USA	5,8	5,1	4,7	4,9
Japan	5,1	4,4	4,1	3,8

¹ De 25 største mottakerlandene av tradisjonelle norske eksportvarer i 2005. Se boks 2.3 for nærmere omtale.

² Norges 25 viktigste konkurrentland ifølge rapportene fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene. Se boks 2.3 for nærmere omtale.

³ I prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: OECD, IMF og Finansdepartementet.

dret fra 2005. Neste år er det ventet at veksten vil avta til om lag 2½ pst., som er noe under trendvekst.

I *euroområdet* har aktiviteten tatt seg opp så langt i år. Det har vært sterk oppgang i investeringer og eksport, samtidig som husholdningenes etterspørsel har økt. Stemningsindikatorer tyder på fortsatt solid vekst i andre halvår.

Tyskland, som er euroområdets største økonomi, hadde en vekst på 0,9 pst. fra 1. til 2. kvartal i år (sesongjustert). Dette er den sterkeste kvartalsveksten på fem år. Høy lønnsomhet i foretakssektoren bidro til økte bedriftsinvesteringer, og bedringen i arbeidsmarkedet var trolig en hovedårsak til tiltakende vekst i det private forbruket. Tilgjengelig korttidsstatistikk tyder på fortsatt høy vekst ut året, men økte renter og den planlagte momshevingen neste år vil ventelig trekke veksten ned i 2007.

I *Frankrike* var veksten i 2. kvartal i år den sterkeste på nesten seks år. Veksten var drevet av høy industriproduksjon og sterk vekst i husholdningenes etterspørsel.

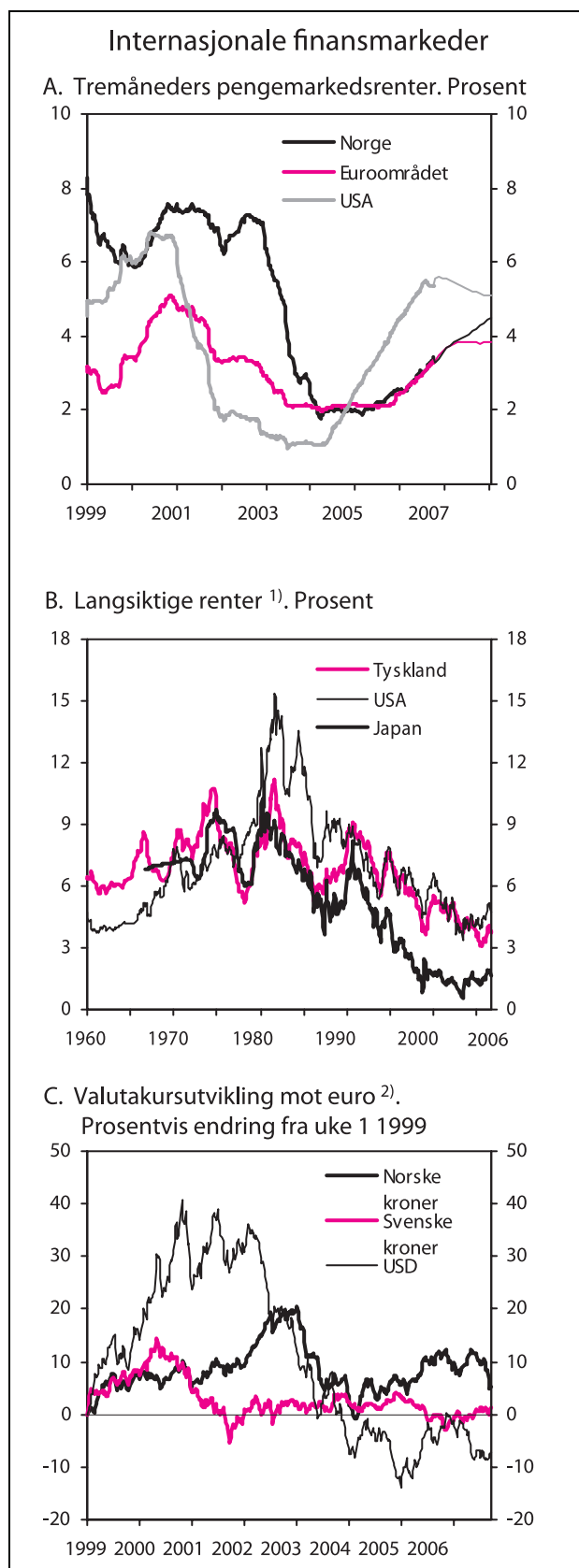
Også en rekke av *de mindre eurolandene* har hatt solid vekst hittil i år. For euroområdet sett under ett legges det til grunn en BNP-vekst på 2½

pst. i 2006, godt over gjennomsnittet for de seneste årene. I 2007 er det ventet at avtakende vekst internasjonalt, sterkere euro og innstramminger i penge- og finanspolitikken trekker BNP-veksten ned til om lag 1¾ pst.

Etter en svak utvikling i *Storbritannia* i fjor tyder nasjonalregnskapstall for første halvår 2006 på at veksten nå er på vei opp igjen. Fra 1. til 2. kvartal økte BNP med 0,8 pst. Innenlandsk etterspørsel ser ut til å ta seg opp, og i tillegg har den tiltakende veksten i euroområdet gitt positive impulser til eksporten. Det ventes at veksten i Storbritannia blir 2½ pst. i inneværende år, mot 1,8 pst. i 2005.

De *nordiske landene* har hatt en meget sterk vekst hittil i år. Fallende arbeidsledighet, stigende boligpriser og lave renter stimulerer forbruksveksten, og konjunktursituasjonen internasjonalt gir sterk eksportvekst. Spesielt har oppgangen i *Sverige* vært markert så langt i år. For 2007 er det ventet at avtakende vekst i verdensøkonomien og innstramminger i pengepolitikken vil dempe oppgangen i de nordiske landene noe, men det ventes fortsatt solid vekst.

Japan er nå inne i sitt tredje år med vekst over trend. Lønnsomheten i foretakssektoren er høy, og bedriftenes investeringer har gitt det største vekst-



Figur 2.8 Internasjonale finansmarkeder

¹ Effektive renter ved utgangen av hver måned på 10-års statsobligasjoner.

² En stigende kurve angir styrket valuta overfor euro.

Kilde: Norges Bank.

bidraget. Også husholdningenes etterspørsel har økt klart. Høy økonomisk aktivitet og positiv konsumprisvekst førte til at Japans sentralbank hevet renten fra praktisk talt null til $\frac{1}{4}$ pst. i juli. Den japanske sentralbanken hadde inntil dette ført en nullrente-politikk siden 2001. For 2006 anslås en vekst i Japan på om lag $2\frac{3}{4}$ pst., men høye energikostnader og lavere vekst internasjonalt ventes å trekke BNP-veksten ned til $2\frac{1}{4}$ pst. neste år.

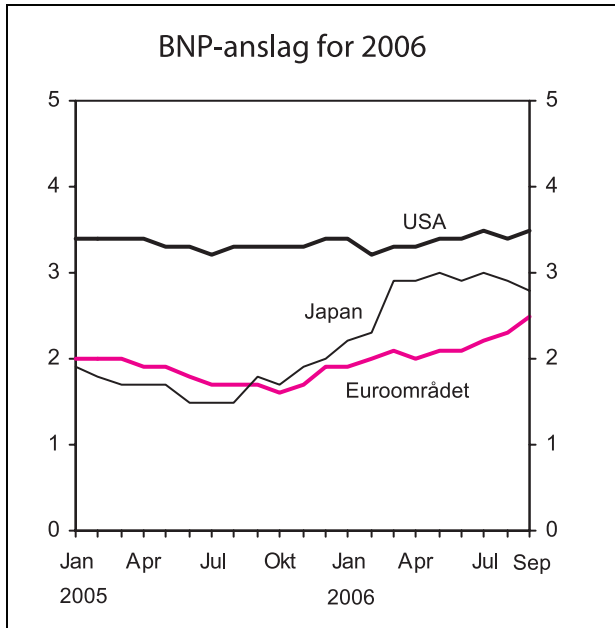
De siste årene har *framvoksende økonomier* blitt stadig viktigere for utviklingen i internasjonal økonomi. Dersom en tar hensyn til at disse landene har et lavere prisnivå enn utviklede økonomier, var deres andel av verdens BNP i fjor hele 50 pst. Samtidig står de framvoksende økonomiene nå for over 40 pst. av verdens samlede eksport og for halvparten av verdens energiforbruk. De framvoksende økonomiene har lenge hatt vekstrater godt over de man opplever i industrilandene. De siste årene har imidlertid forskjellen i vekstratene mellom de framvoksende og utviklede økonomiene økt, og i fjor stod de framvoksende økonomiene for over halvparten av verdens samlede BNP-vekst.

Kina har de siste årene hatt en vekst på rundt 10 pst. Veksten i Kina drives i hovedsak av investeringer, bl.a. i produksjonskapasitet og eiendom, og økende nettoeksport. Tegn til overinvesteringer i visse sektorer uroer både kinesiske myndigheter og observatører ellers. Myndighetene har derfor innført tiltak for å dempe investeringene. I denne meldingen er det lagt til grunn at veksten i Kina holder seg høy de nærmeste årene. Den sterke veksten i Kina bidrar også til økt vekst i de øvrige landene i regionen.

India har hatt en BNP-vekst på over 8 pst. de tre siste årene. Privat konsum har tatt seg betraktelig opp, og eksportveksten er sterk. Det er ventet at veksten vil holde seg på over 8 pst. også i 2006, før veksten avtar noe i 2007.

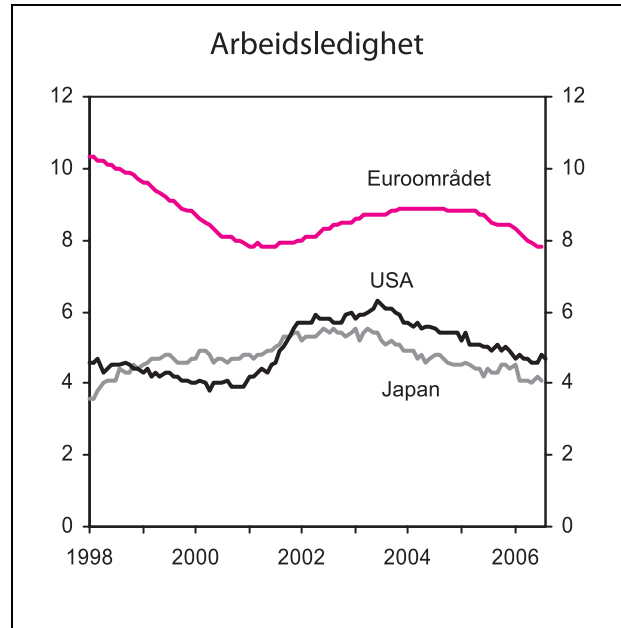
Også i *Russland* har det vært en sterk økonomisk utvikling, med vekstrater de tre siste årene på over 6 pst. De offentlige finansene er styrket som følge av høye oljepriser, og det er gjennomført reformer som har bedret økonomiens virkemåte. For 2006 ventes veksten å bli om lag $6\frac{1}{2}$ pst. Neste år er det ventet at veksten vil avta svakt, men fremdeles holde seg på et nivå over 6 pst.

I *Latin-Amerika* har veksten tatt seg godt opp det siste året, og det er ventet at veksten i regionen kommer opp mot 5 pst. i 2006. Sterkere eksportterspørsel, høye råvarepriser og høy vekst i innlands etterspørsel har drevet veksten det siste året. I de fleste landene i området har tiltroen til pengepolitikken styrket seg. Dette har hatt positive virkninger for inflasjonen, som i de fleste land har kom-



Figur 2.9 BNP-anslag for 2006 gitt på ulike tidspunkter. Endring fra året før. Prosent

Kilde: Consensus Forecasts.



Figur 2.10 Arbeidsledighet. Sesongjustert. Prosent av arbeidsstyrken

Kilde: Ecwin.

met ned på et moderat nivå. Det er ventet at BNP-veksten avtar moderat i 2007, men holder seg på over 4 pst.

Den økonomiske veksten i *Afrika* ventes å ligge på rundt 5½ pst. i år og opp mot 6 pst. neste år. Landene sør for Sahara har de siste årene opplevd den sterkeste veksten siden tidlig på 1970-tallet. Oljeeksporterende land står for en betydelig del av veksten, drevet av økt oljeproduksjon og høye oljepriser. I oljeimporterende land har veksten også vært relativt sterk, på tross av de høye oljeprisene. Høye råvarepriser, eksportvekst og økonomiske reformer har bidratt til veksten. Gjeldsletteinitiativet for HIPC-landene (Heavily Indebted Poor Countries) i regi av Verdensbanken og IMF har i tillegg bidratt

til en bedring av den finansielle situasjonen i en rekke land. Ifølge IMF er den årlige veksten likevel ikke høy nok til alene å bidra til å nå FN's mål om å halvere antallet mennesker som lever i ekstrem fattigdom i regionen innen 2015.

2.2.2 Usikkerhet knyttet til utviklingen i internasjonal økonomi

Det er i denne meldingen lagt til grunn en moderat avdemping av veksten internasjonalt. Selv om dette anses som den mest sannsynlige utviklingen framover, er usikkerheten stor. Samlet sett anses usikkerheten knyttet til anslagene som relativt balansert. Usikkerheten er knyttet til følgende forhold:

Tabell 2.3 BNP-vekst i utvalgte grupper av land. Prosent

	2004	2005	2006	2007
Verden	5,3	4,9	5,1	4,9
Industriland	3,2	2,6	3,1	2,7
Framvoksende økonomier	7,7	7,4	7,3	7,2
Herav:				
Framvoksende økonomier i Asia ..	8,8	9,0	8,7	8,6
Latin-Amerika	5,7	4,3	4,8	4,2
Afrika	5,5	5,4	5,4	5,9

Kilder: IMF og Finansdepartementet.

Boks 2.3 Norges viktigste handelspartnere og endringer i eksportmønsteret

For å gi en samlet indikasjon på vekstimpulsene fra utlandet, vektet utviklingen hos Norges viktigste handelspartnere sammen til et aggregat. I dette aggregatet gis de enkelte landene vekt etter hvor viktige de er for norsk eksport. Utviklingen i det norske handelsmønsteret gjør at sammensetningen av land som inngår i begrepet handelspartnerne, og deres respektive vekter, vil endres over tid.

De siste årene har beregningen av BNP-veksten hos handelspartnerne vært basert på de samme landene som benyttes i rapportene fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene. Disse landene utgjør Norges 25 viktigste konkurrentland i henhold til beregninger fra OECD på data fram til 1999. De samme landene inngår også ved beregning av konkurransekursindeksen. Endringer i handelsmønsteret de senere årene innebærer imidlertid at denne landsammensetningen nå er mindre representativ for de viktigste landene for utviklingen i norsk eksport. Blant annet har andelen av norsk tradisjonell eksport som går til land utenfor OECD-området, økt klart. Mens Kina og Russland mottok til sammen 1,6 pst. av Norges eksport av tradisjonelle varer i 2000, var andelen 4 pst. i 2005.

For beregning av BNP-vekst og markedsvekst for handelspartnerne har departementet derfor oppdatert landsammensetningen, slik at aggregatet reflekterer de 25 største mottakerne av tradisjonelle norske eksportvarer i 2005. Dette innebærer at Kina, Russland, Tyrkia, Brasil og Island kommer inn i tallgrunnlaget, mens Hellas, Taiwan, Thailand, Tsjekkia og Ungarn går ut. Vektene for de enkelte landene framgår av vedleggstabell 1.11.

En økt andel av land med høy vekst i beregningen, herunder Kina, innebærer at anslagene for BNP-veksten for våre handelspartnere blir noe oppjustert. Samlet sett innebærer endringene i beregningsgrunnlaget en oppjustering av anslaget for BNP-veksten hos handelspartnerne med ¼ prosentpoeng pr. år for perioden 2002–2007, jf. tabell 2.4.

Når det gjelder anslag for pris- og kostnadsvekst, arbeidsledighet mv., er landsammensetningen for handelspartnerne foreløpig ikke endret. Dette skyldes bl.a. at sammenliknbare data for utviklingen i lønnskostnader, arbeidsledighet mv. foreligger for langt færre land.

Tabell 2.4 BNP-vekst hos handelspartnerne med ny og opprinnelig landsammensetning. Prosent

	Årlig gj.snitt 2002–2004	2005	2006	2007
Tidligere landsammensetning	1,9	2,2	3,1	2,5
Ny landsammensetning	2,2	2,6	3,3	2,8
Differanse	0,3	0,3	0,2	0,3

Kilder: OECD, nasjonale statistikkbyråer og Finansdepartementet.

- Høyere renter som følge av innstramminger i pengepolitikken, og dermed dyrere boliglån, ventes å føre til svakere *boligmarkeder* i flere industriland. Dette vil trolig ha en viss dempende effekt på veksten internasjonalt. En kan imidlertid ikke se bort fra at en sterk nedkjøling av boligmarkedene vil gi en svakere utvikling internasjonalt enn ventet. Bekymringen er først og fremst knyttet til boligmarkedet i USA, jf. boks 2.4, men også i bl.a. Storbritannia og Danmark.
- Siden første halvdel av 1990-årene har *det amerikanske underskuddet på driftsregnskapet* overfor utlandet økt fra 1 pst. til over 6 pst. av BNP i 2006. Ettersom det store amerikanske handels-

underskuddet før eller siden må reverseres, utgjør dette en betydelig usikkerhetsfaktor for den økonomiske utviklingen både i USA og i verden for øvrig. Handelsunderskuddet blir i betydelig grad finansiert ved at utenlandske aktører, særlig sentralbanker i Asia og Midt-Østen, kjøper amerikanske statsobligasjoner og andre verdipapirer denominert i dollar. Denne situasjonen gjør at verdien på amerikanske dollar og nivået på obligasjonsrentene i USA er sårbare for endringer i utenlandske kreditorers vurdering av amerikanske verdipapirer som plasseringsobjekter. Dersom en reduksjon av ubalansene springer ut fra et

Boks 2.4 Hva skjer ved en markert nedgang i boligmarkedet i USA?

De siste par årene har utviklingen i boligmarkedet vært en sentral drivkraft bak veksten i amerikansk økonomi. Boliginvesteringene har økt kraftig, og som andel av BNP er nå boliginvesteringene på et historisk høyt nivå, jf. figur 2.11. Videre har den markerte boligprisveksten stimulert husholdningenes forbruk gjennom formueseffekter. Blant annet tok amerikanske husholdninger ut beløp tilsvarende hele 8 pst. av disponibel inntekt i forbindelse med refinansiering mv. av boliglån i 2005. Oppgangen i boligmarkedet de siste årene har sammenheng med lave renter, gode utsikter for arbeidsmarkedet og andre fundamentale forhold. Ifølge analyser fra IMF har imidlertid boligprisene økt klart sterkere enn disse fundamentale forholdene skulle tilsi. Videre er boligbyggingen nå klart høyere enn det som vil kunne opprettholdes over tid.

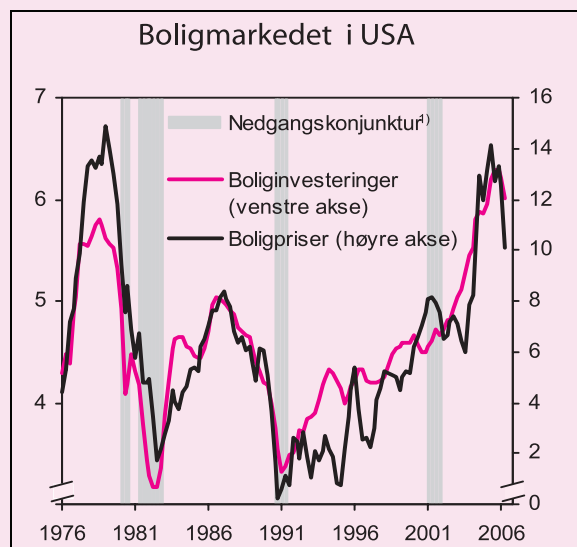
Boligmarkedet i USA har vært preget av store svingninger over tid. Nedgang i boligmarkedet har ofte kommet i kjølvannet av store renteøkninger. Tidligere har også klare avdempinger i boligmarkedet blitt etterfulgt av en generell avmatning i amerikansk økonomi, jf. figur 2.11.

Både stemningsindikatorer for byggenæringen, salget av nye boliger og søknader om byggetillatelse viser at boligmarkedet er i ferd med å kjøles ned. I denne meldingen er det lagt til grunn en slik gradvis nedkjøling av boligmarkedet. Dette blir delvis oppveid av investeringsvekst i foretakssektoren, slik at avmatningen i amerikansk økonomi samlet sett begrenses. Enkelte boligmarkedsindikatorer har imidlertid vist en svak utvikling den siste tiden, og en kan ikke utelukke en brå korreksjon i boligmarkedet. En brå nedgang i boligmarkedet vil påvirke utviklingen både i USA og hos USAs handelspartnere, bl.a. gjennom følgende kanaler:

- Boliginvesteringene avtar. Dette vil gi lavere aktivitet i bygge- og anleggsnæringen og andre næringer som leverer varer og tjenester til boligmarkedet. Målt som andel av BNP er boliginvesteringene nå 1½ prosentpoeng høyere enn gjennomsnittet de siste 30-årene, og hele 3 pst. høyere enn de var på sitt laveste under lavkonjunktorene på begynnelsen av 1980- og 1990-tallet. Det indikerer at det er betydelig fallhøyde for boliginvesteringene.

- Husholdningenes inntektsvekst vil avta, både som følge av lavere sysselsetting i bygge- og anleggsnæringene og som følge av generelt lavere aktivitetsvekst i økonomien. Gitt den meget lave spareraten kan husholdningene nå være særlig sårbare overfor lavere inntektsvekst. I tillegg kan lavere vekst i boligprisene trekke husholdningenes etterspørsel ned gjennom formueseffekter som gjør at husholdningene øker sin sparing. Ifølge IMF kan en nedgang i boligprisveksten på 10 prosentpoeng trekke ned BNP-veksten i USA med 2 prosentpoeng etter ett år.
- Lavere etterspørsel og aktivitet i USA vil dempe importen. Ettersom USA er verdens største importør, vil dette gi lavere vekstimpulser til en rekke viktige økonomier. Samtidig vil en slik utvikling bidra til en raskere utjevning av de internasjonale handelsubalansene.

Samlet sett kan en markert nedgang i boligmarkedet i USA få stor betydning for veksten internasjonalt. I verste fall kan en slik nedgang utløse et tilbakeslag i USA og dempe veksten i land med betydelig eksport til USA, som euroområdet og Storbritannia. I en slik situasjon vil også vekstimpulsene mot norsk økonomi bli svakere enn lagt til grunn i denne meldingen.



Figur 2.11 Boliginvesteringer og boligpriser. Prosent av BNP og prosentvis endring fra året før

¹ Nedgangskonjunktur som beregnet av National Bureau of Economic Research.

Kilder: Ecowin og NBER.

brått skift i utenlandske investorers vilje til å finansiere gapet mellom samlet sparing og investeringer i USA, kan de negative ringvirkningene bli betydelige på kort sikt.

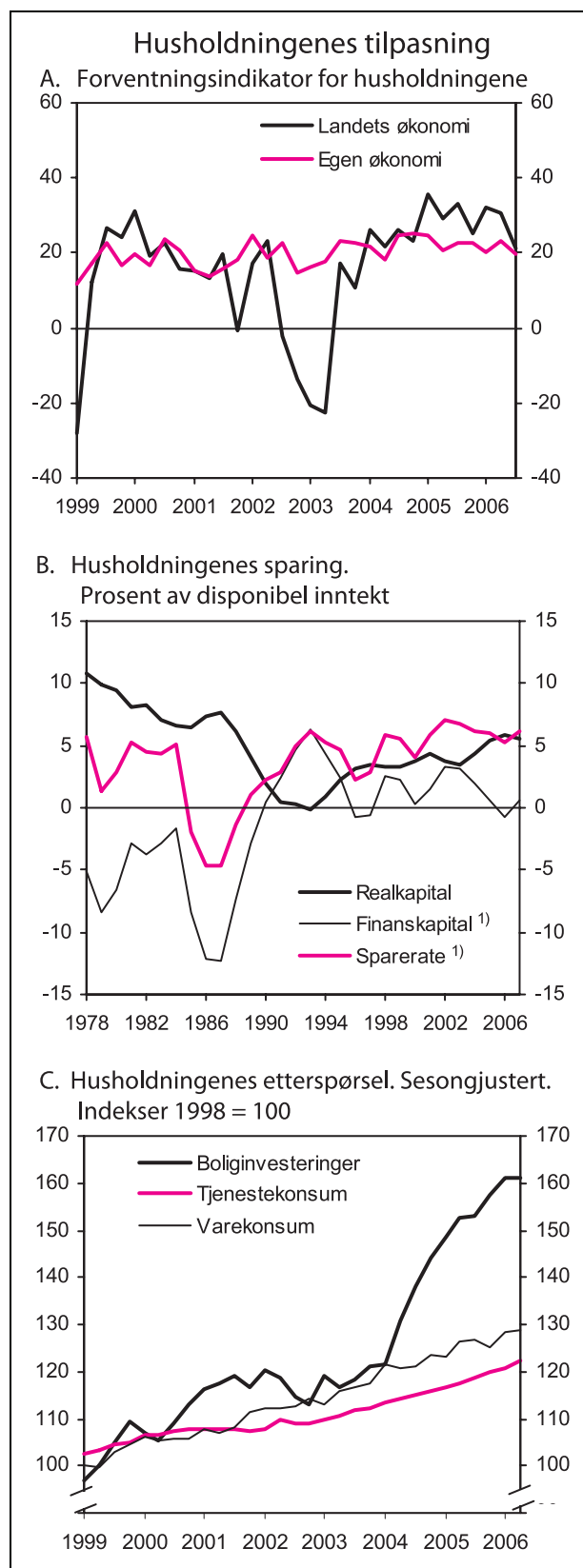
- Den videre utviklingen i *oljemarkedet* kan ha stor betydning for veksten internasjonalt. Den siste tiden har oljeprisen falt. Dersom denne utviklingen skulle fortsette, kan veksten internasjonalt bli sterkere enn anslått. På den annen side vil ytterligere uforutsette produksjonsavbrudd kunne gi nye hopp i oljeprisen. Dette vil i så fall kunne trekke veksten ned.
- *Inntjeningen i bedriftene* er høy, særlig i USA og Japan, og den finansielle stillingen i foretakssektoren er sterk. Dette har bidratt til en sterk investeringsvekst. Optimismen i sektoren er fremdeles stor, og høy lønnsomhet gjør at bedriftene er motstandsdyktige overfor økte kostnader som følge av økt lønnsvekst eller ytterligere økning i olje- og energiprisene. Det kan tenkes enda sterkere vekst i investeringene enn lagt til grunn i denne meldingen.
- Det er i denne meldingen lagt til grunn at *de finanspolitiske innstrammingene i euroområdet* neste år i stor grad slår ut i redusert etterspørsel. Dersom oppgangen i euroområdet virkelig får feste i løpet av høsten, kan en imidlertid ikke utelukke at disse innstrammingene i større grad slår ut i redusert privat sparing, slik at veksten i mindre grad blir påvirket. Det vil i så fall kunne gi sterkere vekst på kort sikt enn lagt til grunn både i euroområdet og hos deres handelspartnere.

2.3 Innenlandsk etterspørsel og produksjon

2.3.1 Husholdningenes etterspørsel

Husholdningenes etterspørsel (privat konsum og boliginvesteringer) ventes fortsatt å være en viktig drivkraft i fastlandsøkonomien framover. Både det private konsumet og boliginvesteringene har vist høy vekst hittil i år, etter sterk vekst også i fjor. Forbruksveksten må ses i sammenheng med det lave rentenivået, bedringen på arbeidsmarkedet og sterk reallønnsvekst i husholdningene. Samtidig har den sterke veksten i boligprisene stimulert til økte boliginvesteringer.

I denne meldingen anslås fortsatt høy vekst i *privat konsum* i år og neste år, selv om veksttakten avtar noe i 2007. Både varekonsumet og tjenestekonsumet har økt klart den siste tiden. I første halvår i år var varekonsumet 3,1 pst. høyere enn i



Figur 2.12 Husholdningenes tilpasning

¹ Justert for ekstraordinære utbytter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, TNS Gallup og Finansdepartementet.

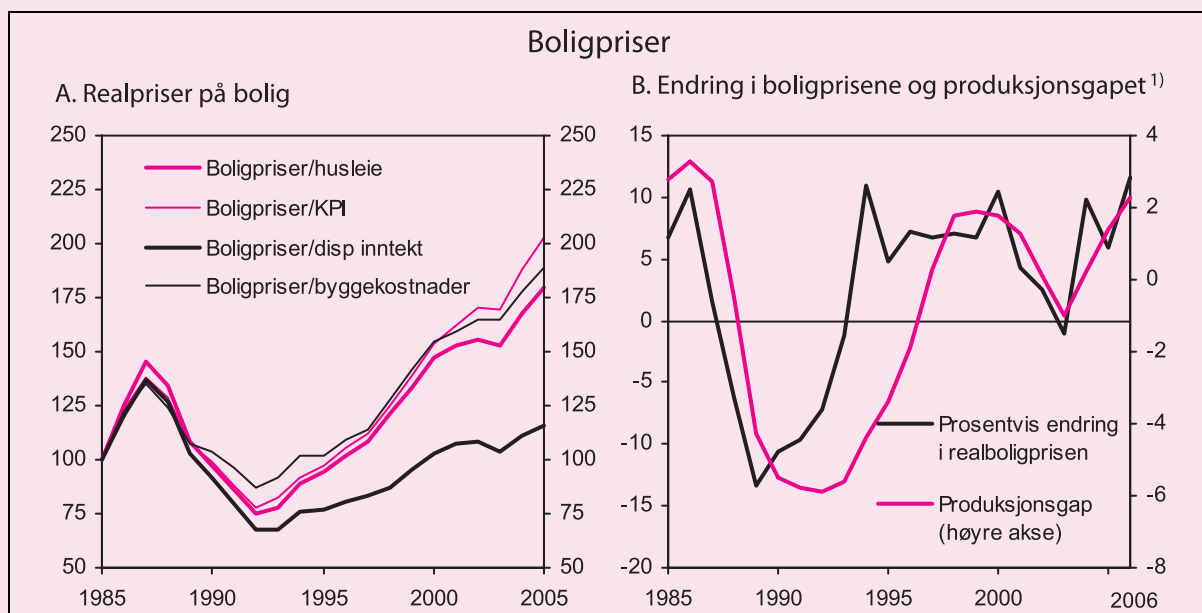
Boks 2.5 Boligprisene og konjunktorene

Boligprisene har økt kraftig de siste årene, både i Norge og i flere andre land. I Norge har boligprisene i gjennomsnitt steget med 10 pst. mer enn den generelle økningen i konsumprisene de siste to årene, og realboligprisene var i 2005 nesten 50 pst. høyere enn nivået i forkant av det kraftige omslaget i boligmarkedet i 1987, jf. figur 2.13A. Boligprisene har steget langt kraftigere enn byggekostnadene, slik at forholdet har økt med hele 40 pst. i den samme perioden. Sett i forhold til husholdningenes disponible inntekter, var boligprisene i 2005 fortsatt lavere enn i 1987, men om lag 70 pst. høyere enn ved bunnivået i 1993. Hittil i år har boligprisene fortsatt å stige klart raskere enn både konsumpriser, byggekostnader og disponibel inntekt. I august i år var boligprisene nesten 18 pst. høyere enn i august i fjor.

Boligprisene har en tendens til å følge konjunktorene med et tidsetterslep, jf. figur 2.13 B. Empiriske studier av boligprisutviklingen viser at faktorer som lavere realrente, lavere arbeidsledighet, vekst i husholdningenes disponible inntekter og befolkningsvekst trolig er de viktigste årsakene til økende boligetterpørsel. Ettersom tilbudet av boliger ligger fast på kort sikt, kan endringer i etterspørselen gi betydelige utslag i boligprisene på kort sikt. Sterk

vekst i norsk økonomi de siste årene og lav boligbygging gjennom mesteparten av 1990-tallet har gitt grobunn for høyere boligpriser.

Man kan ikke se bort fra at boligprisene i perioder kan komme i utakt med utviklingen i fundamentale økonomiske faktorer. Analyser utført i Norges Bank antyder at boligprisene ved utgangen av 2005 kan ha vært om lag 10 pst. høyere enn utviklingen i fundamentale forhold skulle tilsi. Usikkerheten i slike beregninger er imidlertid stor. For eksempel er det i Norges Banks beregninger ikke tatt eksplisitt hensyn til demografiske forhold. Den siste tiden har befolkningsveksten vært høy, hovedsakelig som følge av høy netto innvandring. Antallet førstegangsetablerere i boligmarkedet kan også være viktig for boligprisutviklingen. Sterk vekst i boligprisene kan ha selvforsterkende elementer ved at flere unge ønsker å komme seg raskere inn i boligmarkedet enn ellers. Samtidig bidrar sterk vekst i boligprisene trolig til at utlåsvilligheten i bankene går opp. Videre tilbyr bankene stadig mer fleksible lånerordninger, som for eksempel avdragsfrihet i en viss periode eller forlenget løpetid. Til sammen kan dette ha bidratt til ytterligere press på boligprisene.



Figur 2.13 Boligpriser

Kilder: Norges Bank og Finansdepartementet.

samme periode i fjor, mens tjenestekonsumet økte med 3,8 pst. Veksten i husholdningenes konsum i utlandet har også vært høy i inneværende år, men noe mer moderat enn i de siste årene. Viktige faktorer for utviklingen framover er:

- Det lave rentenivået stimulerer fortsatt det private konsumet. I framskrivingene er det lagt til grunn at renten gradvis øker mot et mer normalt nivå. Det vil bidra til å dempe konsumveksten noe framover.
- Fortsatt god utvikling i husholdningenes disponible realinntekt vil bidra til å stimulere husholdningenes etterspørsel. Utenom aksjeutbyttene, som har vist store svingninger i årene rundt innføring av utbytteskatt, anslås en vekst i husholdningenes samlede disponible realinntekter på om lag 2½ pst. i 2006 og 3¾ pst. i 2007. Den sterke inntektsveksten må ses i sammenheng med utviklingen på arbeidsmarkedet og høy reallønnsvekst.
- Ifølge TNS Gallups trendindikator er husholdningene fortsatt optimistiske både til egen og til landets økonomi framover.

Samlet sett anslås det private konsumet å øke med 3,7 pst. i år og 3,0 pst. neste år. Anslagene innebærer at husholdningenes sparerate, korrigert for de ekstraordinære aksjeutbyttene, faller fra 6,0 pst. i 2005 til 5,2 pst. i 2006, for så å øke til 6,2 pst. i 2007.

Det er betydelig usikkerhet knyttet til den videre veksten i det private konsumet. Konsumanslagene i denne meldingen er basert på forutsetninger om utviklingen i blant annet inntekt og renter som også i seg selv er usikre. Dersom disse størrelsene skulle utvikle seg annerledes enn lagt til grunn, vil også forbruksveksten påvirkes. Det kan ikke utelukkes at den sterke formuesøkningen som følger av boligprisveksten kan gi høyere konsumvekst enn lagt til grunn. Et annet sentralt usikkerhetsmoment er i hvilken grad den sterke gjeldsveksten og en økning i rentenivået framover vil dempe forbruksveksten. De siste årene har husholdningenes samlede gjeld økt kraftig, og gjeldsbelastningen har kommet opp i 180 pst. av årlig disponibel inntekt. Gjeldsveksten har imidlertid blitt motsvart av en tilsvarende fordringsvekst, slik at husholdningenes samlede finansielle stilling ikke har endret seg vesentlig. Gjeld og fordringer er likevel ujevnt fordelt mellom husholdningene. Den sterke gjeldsveksten kan dermed ha gjort noen grupper av husholdninger mer sårbare overfor rentetøkninger. I en slik situasjon kan det ikke utelukkes at økte renter vil gi en mer markert avdemping i det private forbruket enn lagt til grunn i denne meldingen.

Husholdningenes boliginvesteringer økte med hele 14,5 pst. i fjor. Det ble igangsatt 31 600 nye boliger, og samtidig økte gjennomsnittsarealet. Til sammenlikning har det i gjennomsnitt blitt igangsatt om lag 23 500 boliger pr. år de siste ti årene. Igangsettingen ligger dermed på et høyt nivå historisk sett. Samtidig øker byggingen av fritidsboliger sterkt.

I denne meldingen er det lagt til grunn høy igangsetting i år, mens igangsettingen til neste år ventes å bli noe lavere. Dette må ses i sammenheng med:

- Sterk vekst i prisene på brukte boliger gjennom flere år innebærer at boligprisene nå ligger på et svært høyt nivå. I 2005 steg boligprisene med vel 9 pst. Hittil i år (til og med august) har boligprisene steget med hele 13 pst. fra samme periode i fjor. Det høye prisnivået bidrar til å gjøre flere byggeprosjekter lønnsomme og stimulerer til høy boligbygging.
- Ordretilgangen på boligbygg er fortsatt høy, selv om veksten har avtatt noe. Ordretilgangen, målt i verdi, økte med 9 pst. fra 2. kvartal 2005 til 2. kvartal 2006, mens verdi av ordreservene økte med hele 28 pst. i den samme perioden. Den høye ordretilgangen underbygger at boligbyggingen vil holde seg høy i den nærmeste tiden.
- Høy kapasitetsutnyttning i byggebransjen har tidligere ført til økt lønns- og kostnadsvekst. Selv om den økte arbeidskraftsinnvandringen ser ut til å ha dempet dette presset til nå, vil det høye aktivitetsnivået over tid innebære en risiko for økte byggekostnader. Den siste tiden har byggekostnadene vist en stigende tendens, med en vekst på 3,7 pst. fra august i fjor til august i år.

Stigende byggekostnader og sterk vekst i ordreservene kan tyde på at boligentreprenørene er i ferd med å nå en kapasitetsgrense. Samtidig ventes en normalisering av renten å dempe boligbyggingen framover. Samlet sett legges det til grunn en igangsetting på 32 000 nye boliger i 2006 og 28 000 i 2007. Sammen med en viss standardheving, økt gjennomsnittsareal og fortsatt vekst i rehabiliteringsinvesteringene anslås dette å gi en vekst i boliginvesteringene i 2006 på 8½ pst., mens det i 2007 anslås nullvekst i boliginvesteringene.

2.3.2 Bedriftene i Fastlands-Norge

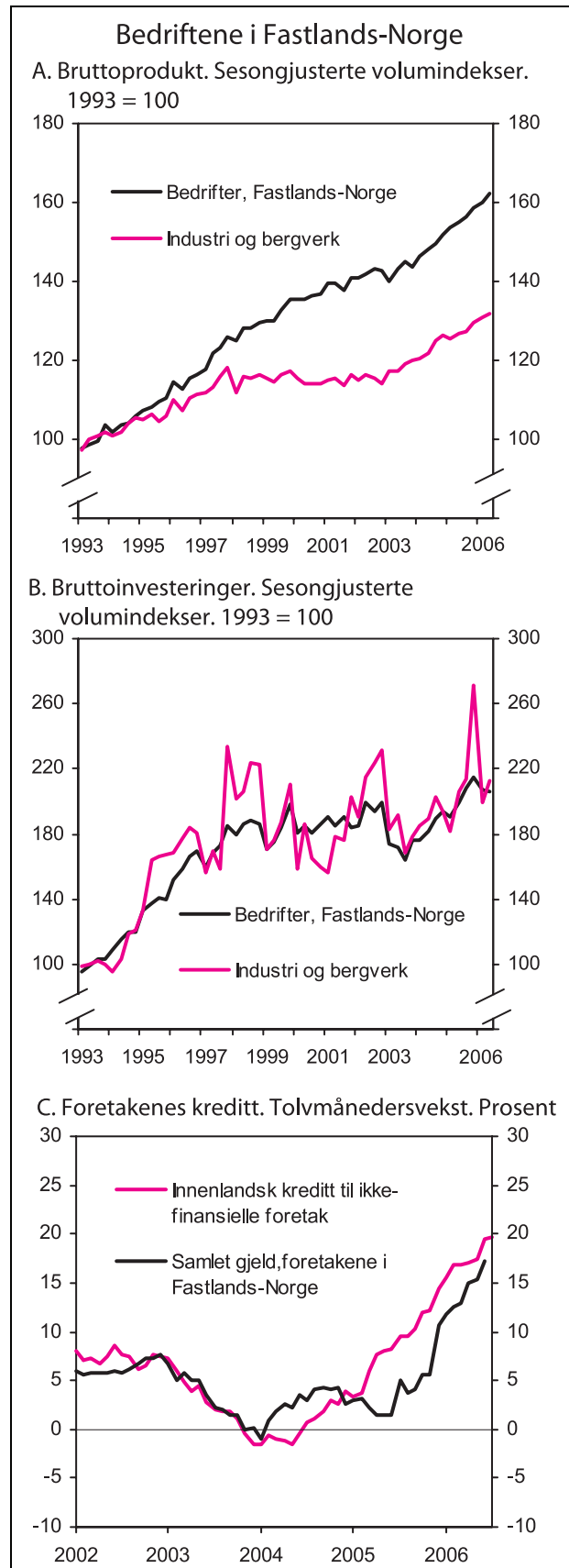
Høy innenlandsk etterspørsel, høy vekst i internasjonal økonomi og bedret lønnsomhet bidrar til økt produksjon i fastlandsbedriftene, jf. figur 2.14 A.

Ulike stemningsindikatorer antyder god produksjonsutvikling i fastlandsbedriftene også i tiden framover. Ifølge Norges Banks regionale nettverk ser bedriftsledere i alle sektorer lyst på markedsutsiktene for inneværende år. I henhold til nettverket forventes det fortsatt størst vekst i oljeleverandørindustrien. Videre peker Statistisk sentralbyrås konjunkturbarometer og innkjøpssjefsindeksen norsk PMI mot fortsatt produksjonsvekst i industrien. Ordresituasjonen for industrien og bygge- og anleggsnæringen er samtidig gunstig. Den økte produksjonen medfører imidlertid at flere av fastlandsbedriftene ser ut til å nærme seg kapasitetsgrenser. Kapasitetsproblemer trekker isolert sett ned vekstutsiktene for fastlandsbedriftene på kort sikt. Knapphet på kvalifisert arbeidskraft ser ut til å representere en stadig større utfordring for mange bedrifter, jf. avsnitt 2.5. Lav magasinfylling tilsier at produksjonen av elektrisitet vil falle fra i fjor til i år. Utviklingen i el-produksjonen ventes isolert sett å trekke veksten i bruttoproduktet i fastlandsbedriftene ned med knapt 1 prosentpoeng i år. De høye elektrisitetsprisene, jf. avsnitt 2.6, utgjør et usikkerhetsmoment for utviklingen i industriproduksjonen framover. Alt i alt anslås bruttoproduktet i fastlandsbedriftene å øke med 4,0 pst. i 2006 og 3,2 pst. neste år. Den lavere veksten neste år må blant annet ses i sammenheng med at investeringene i petroleumssektoren ventes å synke fra i år til neste år. Samtidig ventes noe lavere vekst i husholdningenes etterspørsel.

Fastlandsbedriftenes investeringer

Bruttoinvesteringene i bedriftene i Fastlands-Norge har tatt seg klart opp siden konjunkturbunnen ble passert sommeren 2003. Økningen var på hhv. 8,0 og 9,8 pst. i 2004 og 2005, jf. figur 2.14 B. Med utsikter til fortsatt sterk produksjons- og lønnsomhetsutvikling ventes en vekst på 7,1 pst. i 2006 og 6,1 pst. i 2007. Etter fire år med relativt sterk investeringsvekst vil bruttoinvesteringene som andel av bruttoproduktet i fastlandsbedriftene ligge knapt 2 prosentpoeng over bunnpunktet i lavkonjunktoren i 2003, men fortsatt være klart lavere enn de siste toppnivåene fra 1996–1998. Anslagene for utviklingen i investeringene framover er blant annet basert på følgende vurderinger:

- Veksten i kreditt fra innenlandske kilder til ikke-finansielle foretak har tatt seg markert opp siden våren 2004. Tolvmånedersveksten i kreditt fra innenlandske kilder var ved utgangen av juli nesten 20 pst., jf. figur 2.14 C. Selskapene på Oslo Børs har også foretatt betydelige emisjo-



Figur 2.14 Bedriftene i Fastlands-Norge

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Norges Bank og Finansdepartementet.

Boks 2.6 Arbeidskraftsproduktivitet

Arbeidskraftsproduktiviteten gir et mål på hvor effektivt arbeidskraft omsettes til verdiskaping, og er dermed helt sentral for vekstevnen i økonomien. Arbeidskraftsproduktiviteten måles ofte ved utviklingen i bruttoproduktet pr. utførte timeverk. Ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall økte arbeidskraftsproduktiviteten i private fastlandsnæringer utenom boligsektoren, primærnæringene og elektrisitetsforsyning med 2,4 pst. i fjor, jf. tabell 2.5. Veksten var spesielt sterk innenfor privat tjenesteyting, samferdsel og varehandel. Produktiviteten i industrien utviklet seg også noe sterkere enn for gjennomsnittet av fastlandsnæringene. Særlig i en liten økonomi som den norske, svinger produktiviteten mye fra år til år, og utviklingen over noen år kan derfor gi et bedre bilde av den underliggende tendensen. De siste fem årene har arbeidskraftsproduktiviteten i fastlandsøkonomien i gjennomsnitt økt med 2¾ pst. per år. Dette er om lag ¼ prosentpoeng høyere enn på 1990-tallet, og en må tilbake til 1970-tallet for å finne en periode med høyere produktivitsvekst. Oppgangen i produktivitsveksten de siste årene må bl.a. ses i sammenheng med at arbeidskraftsproduktiviteten i industrien har tatt seg klart opp, etter lav vekst gjennom store deler av 1990-tallet. Også produktivitsveksten innen forretningsmessig tjenesteyting har økt, mens produktivitsveksten innenfor bl.a. varehandel og bygge- og anleggsvirksomhet har avtatt noe. *Total faktorproduktivitet* (TFP), som gir uttrykk for hvor stor del av produksjonsveksten som ikke kan føres tilbake til økt bruk av arbeidskraft og kapital, økte med 2,3 pst. i Fastlands-Norge i fjor.

Anslagene i denne meldingen innebærer en BNP-vekst i Fastlands-Norge på i underkant av 3½ pst. i inneværende år og i underkant av 3 pst. neste år, samtidig som personsysselsettingen tar seg betydelig opp. Utførte timeverk anslås å øke med 1,7 pst. i år og med 1,1 pst. neste år. Veksten i timeverkene i inneværende år må ses i sammenheng med vekst i sysselsettingen og flere virkedager i 2006 enn i 2005. Arbeidskraftsproduktiviteten i de private fastlandsnæringene er anslått å øke med 2,6 pst. i 2006 og med 1,9 pst. i 2007. For de tre årene 2005–2007 sett under ett, er produktivitsveksten i de private fastlandsnæringene om lag ¼ prosentpoeng lavere enn gjennomsnittet for perioden 1971–2005.

Tabell 2.5 Produktivitsutviklingen. Prosentvis endring fra året før

	Årlig gjennomsnitt						
	1971–1980	1981–1990	1991–2004	1971–2005	2005	2006	2007
<i>Arbeidskraftproduktivitet</i>							
Fastlands-Norge	3,3	1,5	2,6	2,5	2,8	1,7	1,8
Private fastlandsnæringer ¹	2,9	1,7	2,8	2,5	2,4	2,6	1,9
<i>Total faktorproduktivitet</i>							
Fastlands-Norge	2,3	0,9	2,3	1,9	2,3	1,4	1,3
Private fastlandsnæringer ¹	2,2	1,2	2,5	2,0	2,1	2,5	1,5

¹ Private næringer i Fastlands-Norge utenom bolig, primærnæringer og elektrisitetsforsyning.
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

ner både i fjor og så langt i år. Høy likviditet i foretakene trekker i retning av oppkjøp og investeringer.

- Kapasitetsutnyttelsen i fastlandsbedriftene er på et høyt nivå. Ifølge Norges Banks regionale nettverk vil 59 pst. av bedriftene i undersøkelsen ha problemer med å møte en vekst i etter-

spørselen. Statistisk sentralbyrås konjunkturbarometer for 2. kvartal 2006 rapporterer om den høyeste kapasitetsutnyttningen i industrien siden 1997. Høy kapasitetsutnyttning tilsier at bedriftene vil utvide kapasiteten.

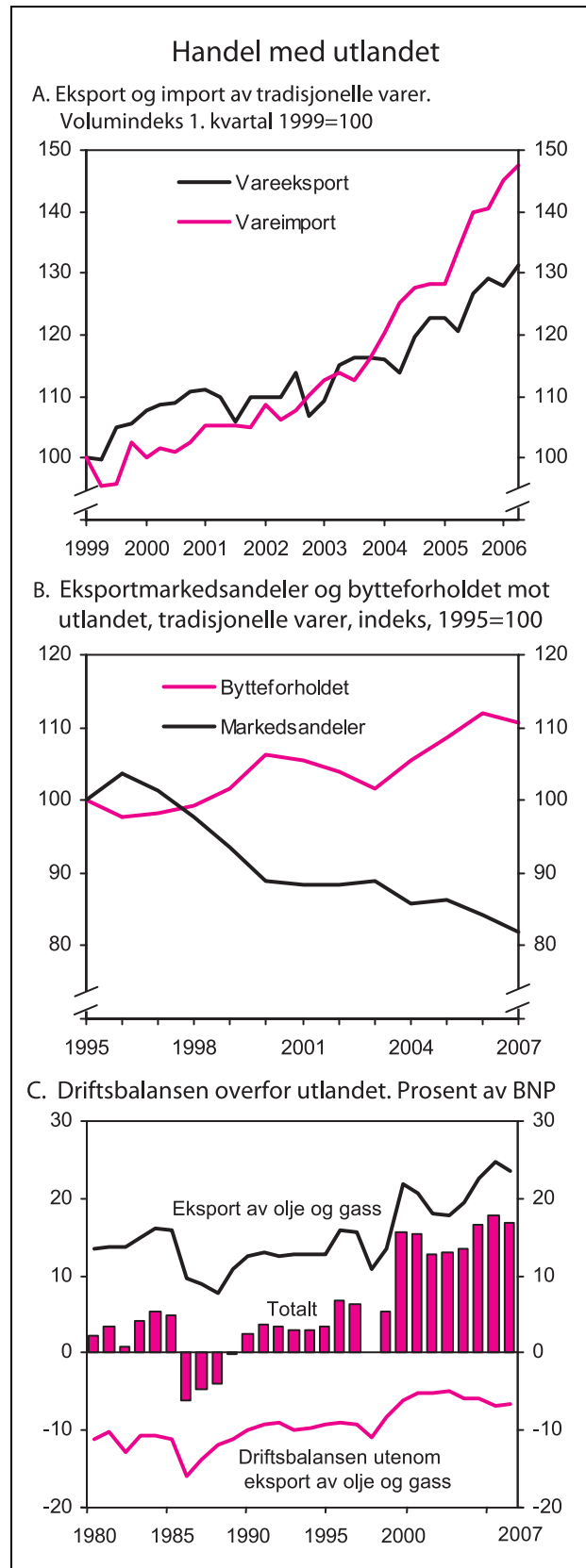
- Norges Banks regionale nettverk rapporterer videre om moderat til god vekst i investerings-

- planene de neste 6–12 måneder i alle næringer, med sterkest forventet vekst i industrien.
- Statistisk sentralbyrås investeringstelling for 2. kvartal 2006 indikerer ytterligere vekst i industriinvesteringene i år og neste år.
 - I tjenesteytende næringer er det investeringene i næringsbygg som utgjør hovedvekten av investeringene. Tilgjengelig korttidsstatistikk viser at det er høy vekst i igangsetting av bruksareal til næringsbygg. Samtidig er ordresituasjonen i bygge- og anleggsnæringen svært god. Økt sysselsetting og etterspørsel tilsier også at behovet for forretningslokaler vil øke. Alt i alt ventes på denne bakgrunn ytterligere vekst i investeringene i forretningsbygg i år og neste år.

Handelen med utlandet

Eksportvolumet av varer og tjenester økte gjennomsnittlig med ¼ pst. pr. år i perioden 2002–2005. Den lave veksten må i hovedsak ses i sammenheng med en nedgang i eksportvolumet av råolje og naturgass i perioden 2003–2005. Ifølge tall fra det kvartalsvise nasjonalregnskapet økte eksportvolumet med 2,5 pst. fra første halvår i fjor til første halvår i år. Oppgangen har sammenheng med sterk vekst i eksporten av tradisjonelle varer og i tjenesteeksporten. Det er spesielt finansielle- og forretningsmessige tjenester som trekker veksten i tjenesteeksporten opp, noe som blant annet skyldes økt eksport av norsk ingeniørkompetanse. I denne meldingen anslås eksportvolumet å øke med hhv. 1,8 og 5,3 pst. i 2006 og 2007. Den lave veksten i eksportvolumet i år skyldes at eksportvolumet av råolje og naturgass ventes å falle fra i fjor til i år. *Importvolumet av varer og tjenester* økte med hele 8,7 pst. i 2004 og 7,4 pst. i 2005, med sterk vekst både i importen av tradisjonelle varer og i tjenesteimporten. Importvolumet ventes å øke med hhv. 7,4 pst. i 2006 og 3,5 pst. i 2007.

Eksportvolumet av tradisjonelle varer har økt relativt kraftig siden 2003 etter svak vekst i 2001 og 2002, jf. figur 2.15 A. I denne meldingen legges det til grunn at den økonomiske veksten internasjonalt øker noe fra i fjor til i år, for så å avta noe til neste år, jf. avsnitt 2.2. Lønnsomheten i flere utekonkurrerende næringer antas å bedre seg fra i fjor til i år, blant annet som følge av sterk prisvekst på en del viktige norske eksportprodukter. Den kostnadsmessige konkurranseevnen, målt ved relative time-lønnskostnader, er imidlertid fortsatt svak etter flere år med høyere kostnadsvekst enn hos handelspartnerne. Ifølge Statistisk sentralbyrås kon-



Figur 2.15 Handel med utlandet

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

junkturbarmeter ser bedriftsledere i flere av de større eksportnæringene lyst på utsiktene. På den annen side meldes kapasitetsutnyttelsen i flere eksportrettede næringer å være relativt høy. Dette gjelder blant annet innenfor produksjon av metaller og verkstedsprodukter. Eksporten av elektrisitet ventes å falle fra i fjor til i år på grunn av fall i produksjonen. Dette trekker ned anslaget for eksporten av tradisjonelle varer med om lag 1¼ prosentpoeng. Alt i alt anslås nå eksportvolumet av tradisjonelle varer å øke med 5,5 pst. i år og 4 pst. neste år. Markedsveksten er anslått til 8,3 pst. i år og 6,9 pst. neste år. Norske eksportører anslås dermed fortsatt å tape markedsandeler, jf. figur 2.15 B.

Prisveksten på eksport av tradisjonelle varer var på 3,5 pst. i 2005. Fra andre kvartal i fjor til andre kvartal i år steg prisene på eksport av tradisjonelle varer med hele 13 pst. Prisveksten skyldtes særlig sterk vekst i prisene på eksport av raffinerte oljeprodukter, metaller, oppdrettsfisk samt fisk og fiskevarer. Økte priser på raffinerte oljeprodukter skyldtes i stor grad økningen i oljeprisen i denne perioden. Den sterke etterspørselen etter råvarer på verdensmarkedet har bidratt til å presse prisene på metaller opp.

Importvolumet av tradisjonelle varer økte med 8,3 pst. fra 2004 til 2005. Fra 2. kvartal 2005 til 2. kvartal 2006 var økningen 5,7 pst. Oppgangen må ses i sammenheng med høy vekst i innenlandsk etterspørsel og i petroleumsinvesteringene. I tillegg har høyere kostnadsvekst i Norge enn hos handelspartnerne over flere år bidratt til at norske importkonkurrerende virksomheter taper markedsandeler. Det var spesielt importen av verkstedsprodukter, kjemiske råvarer og elektrisk kraft som bidro til veksten fra 2. kvartal 2005 til 2. kvartal 2006. Importen av elektrisitet økte i denne perioden med hele 141,7 pst. Det må ses i sammenheng med at det ble importert lite kraft i 2. kvartal i fjor, og at lav produksjon i Norge medførte høy import av elektrisitet i 2. kvartal i år. Importen av verkstedsprodukter økte med 9 pst. fra 2. kvartal 2005 til 2. kvartal 2006, og var i første halvår sett under ett hele 18,6 pst. høyere enn i første halvår i fjor. Dette skyldes trolig blant annet at høy aktivitet i petroleumssektoren og innen bygging av skip og rigger medfører økt etterspørsel etter produktinnsats fra verksteds- og leverandørindustrien. Fortsatt sterk innenlandsk etterspørselsvekst ventes videre å bidra til relativt høy importvekst i år og neste år. Lav prisvekst på importerte varer kan bidra til å vri etterspørselen fra innenlandsproduserte varer og tjenester over mot importerte varer

og tjenester. På den annen side ventes importveksten knyttet til petroleumsinvesteringene å avta både i år og neste år. Alt i alt forventes importvolumet av tradisjonelle varer å øke med 6,8 pst. i 2006 og 5,2 pst. neste år.

2.3.3 Bytteforholdet overfor utlandet og driftsregnskapet

Bytteforholdet overfor utlandet måles ved forholdet mellom eksport- og importpriser. Dette forholdet er betydelig bedret for Norge de seneste årene. Den positive utviklingen i bytteforholdet må særlig tilskrives den høye veksten i prisen på råolje siden 2004. Høy prisutvikling for viktige norske eksportprodukter, som metaller og raffinerte petroleumsprodukter har bidratt også til bedret bytteforhold også for tradisjonelle varer, jf. figur 2.15 B. Prisene på eksport av tradisjonelle varer økte med 3,5 pst. fra 2004 til 2005, etter å ha økt med hele 8,4 pst. fra 2003 til 2004.

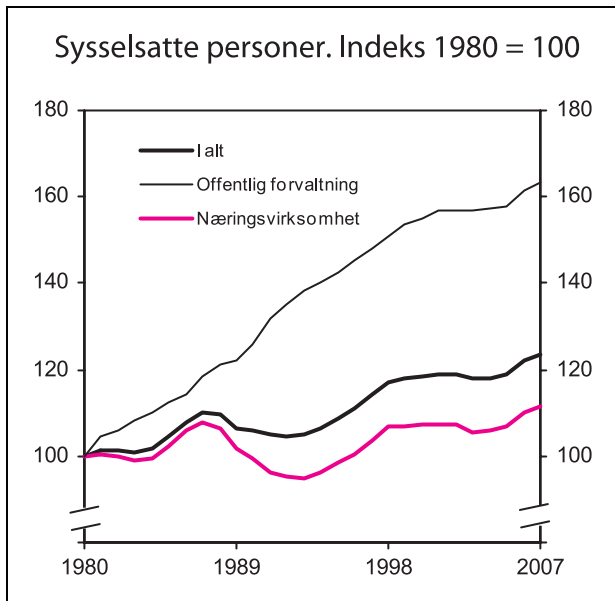
Høye inntekter fra petroleumssektoren har bidratt til at driftsregnskapet ovenfor utlandet har vist betydelige overskudd de siste årene, jf. figur 2.15 C. I 2005 var overskuddet på hele 316,5 mrd. kroner, tilsvarende 16,6 pst. av BNP. Overskuddet for inneværende år anslås til om lag 370 mrd. kroner og 360 mrd. kroner for 2007, tilsvarende hhv. 17,8 pst. og 16,9 pst. av BNP.

2.3.4 Offentlig konsum og investeringer

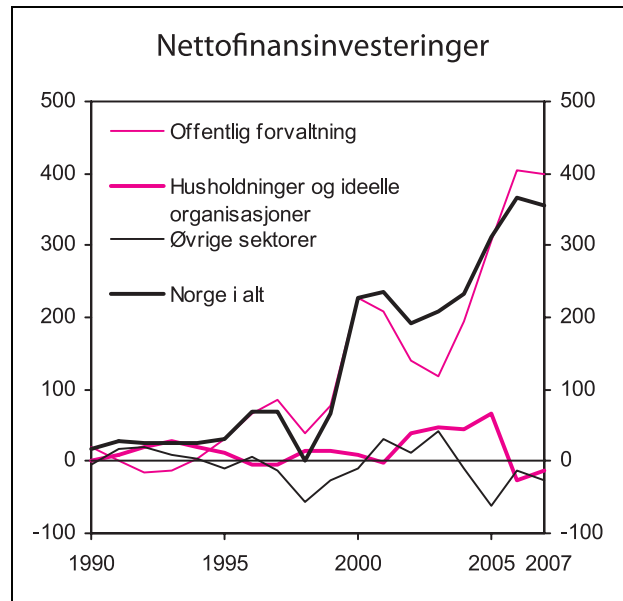
Offentlig konsum er anslått å øke reelt med 2,7 pst. i 2006. Anslaget er oppjustert fra 2,5 pst. i Revidert nasjonalbudsjett 2006. Antall utførte timeverk i offentlig forvaltning anslås å øke med 1,1 pst. i 2006 og 1,2 pst. i 2007, som er om lag som tidligere anslått. Basert på det økonomiske opplegget i denne meldingen anslås offentlig konsum å øke med 2,7 pst. i 2007.

Offentlige bruttoinvesteringer i fast kapital anslås å øke med 16 pst. fra 2005 til 2006 og å holde seg om lag reelt uendret fra 2006 til 2007. Investeringsforløpet må ses på bakgrunn av leveranser av to fregatter til Forsvaret i 2006 og én fregatt i 2007.

Figur 2.16 viser utviklingen i sysselsatte personer i offentlig forvaltning og privat næringsvirksomhet de siste 25 årene. Det framgår at sysselsettingen økte mer i offentlig forvaltning enn i økonomien for øvrig. De siste årene har veksten i offentlig sysselsetting vært mer i takt med utviklingen i resten av økonomien.



Figur 2.16 Sysselsatte personer i offentlig forvaltning og næringsvirksomhet. Indekser. 1980=100
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 2.17 Nettofinansinvesteringer etter sektor. Mrd. kroner
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

2.3.5 Nettofinansinvesteringer og netto kapitalutgang fordelt på sektor

Overskuddet på driftsbalansen pluss netto kapitaloverføringer fra utlandet til Norge motsvares av like store nettofinansinvesteringer for de innenlandske sektorene samlet. For den enkelte sektor er nettofinansinvesteringene definert som sektorens sparing fratrukket nettorealinvesteringer. Innenlandske sektorens samlede nettofinansinvesteringer var 312,4 mrd. kroner i 2005. Nettofinansinvesteringene anslås å øke tilsvarende anslått økning i overskuddet på driftsregnskapet i 2006.

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

Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning har vært positive siden 1994, jf. figur 2.17. Det ventes at overskuddene målt på denne måten vil være betydelige også i årene framover. Dette må ses i sammenheng med at statens inntekter fra oljevirk-somheten ventes å holde seg på et høyt nivå og at store deler av disse inntektene spares i Statens pensjonsfond – Utland. Nettofinansinvesteringer i

privat sektor, dvs. foretakene og husholdningene, utgjorde om lag 4,8 mrd. kroner i 2005. Husholdningene og de finansielle foretakene hadde positive nettofinansinvesteringer, mens nettofinansinvesteringene var negative for ikke-finansielle foretak.

2.4 Petroleumssektoren

Gjennomsnittlig oljepris har hittil i år vært på 428 kroner pr. fat, eller om lag 67 USD. Oljeprisen nådde 8. august et nivå på 78,7 USD, eller 485 kroner pr. fat. Dette er den høyeste nominelle prisen som noen gang er notert. Som følge av høye oljelagre, redusert konfliktnivå i forholdet til Iran og en nedjustering av den globale etterspørselsveksten har oljeprisen falt betydelig i løpet av september, jf. figur 2.18.

Etterspørsel

Tall fra det Internasjonale Energibyrådet (IEA) viser at etterspørselen etter råolje vokste med 4 pst. i 2004 og 1,3 pst. i 2005. For 2006 og 2007 anslår IEA at veksten blir på hhv. 1,3 og 1,8 pst. Det er særlig i Asia og i Midt-Østen at veksten i etterspørselen etter råolje er sterk, mens etterspørselen ventes å være om lag uendret i Europa. Energy Information Administration (EIA) anslår en etterspørselsvekst om lag på linje med IEAs anslag.

Det er den sterke økonomiske veksten i mange land i Asia som fører til den høye veksten i etter-spørselen etter olje i disse landene. Mange av landene i Midt-Østen opplever dessuten høy økonomisk vekst som følge av de høye oljeprisene. Energifrisene er sterkt subsidiert i mange av disse landene, noe som gjør at høyere råoljepris har begrenset virkning på forbruket.

Tilbud

EIA anslår at det globale tilbudet av råolje vil øke med 0,5 pst. i 2006 og 2,2 pst. i 2007. Produksjonen fra OPEC anslås å gå svakt ned fra 2005 til 2006, men anslås å øke med 1,5 pst. i 2007. Produksjonen utenfor OPEC anslås å øke med 1,2 pst. i 2006 og med 2,8 pst. i 2007. EIA anslår at OPEC nå har ledig produksjonskapasitet på mellom 1,2 og 1,7 mill. fat pr. dag, og at den ledige kapasiteten i sin helhet er i Saudi-Arabia. I 2002 var den ledige produksjonskapasiteten til OPEC til sammenlikning på om lag 5½ mill. fat pr. dag.

Politisk uro har preget situasjonen i Irak og Nigeria over lengre tid, og dette har i perioder ført til bortfall av oljeproduksjon. Konflikten om Irans kjerneforskningsprogram har også bidratt til usikkerhet i oljemarkedet. Produksjonen i hvert av disse landene er over 2 mill. fat pr. dag, og den ledige produksjonskapasiteten i Saudi-Arabia er derfor ikke stor nok til å erstatte et bortfall av produksjonen fra ett eller flere av disse landene. Frykten for et slikt produksjonsbortfall i en situasjon

med liten ledig produksjonskapasitet er en viktig årsak til de høye oljeprisene de siste årene.

Også utenfor OPEC-landene har det vært produksjonsproblemer. Produksjonen fra det store oljefeltet Prudhoe Bay i Alaska er for tiden redusert pga. rust i oljerørledningene som transporterer olje til markedene. Bortfallet av produksjonen er på om lag 200 000 fat pr. dag. Oljeselskapet BP anslår at produksjonen kan være tilbake på et normalt nivå i løpet av oktober.

De amerikanske lagrene av råolje og oljeprodukter ligger nå over eller i øvre del av det normale nivået på denne tiden av året.

Oljeprisanslag

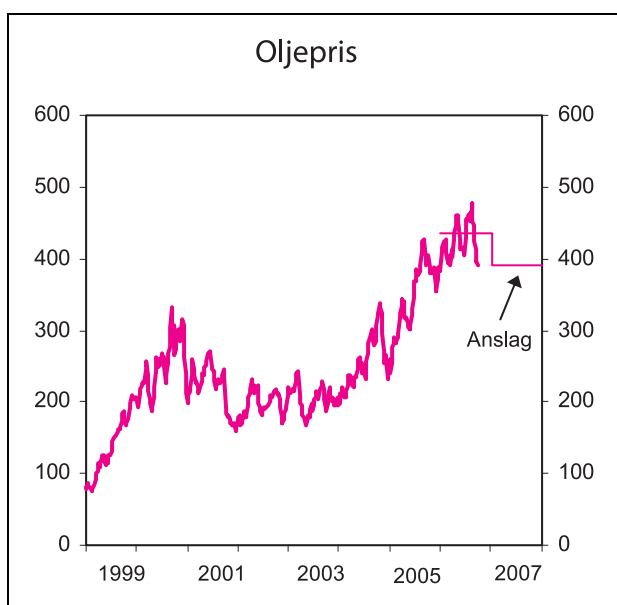
I terminmarkedet (futuresmarkedet) omsettes det nå olje for levering i desember 2006 til 61,4 USD pr. fat og til 64,9 USD for levering i juni 2007. Dette tilsvarer hhv. 400 og 420 kroner pr. fat. Hoveddelen av kontraktene for framtidig levering gjelder for de nærmeste månedene. Volumene som blir omsatt lengre fram i tid, er langt mindre.

EIA anslår en pris på WTI-olje på 69,8 USD pr. fat i 2006 og 70,4 USD i 2007. Prisen på WTI-olje antas å ligge om lag 2 USD over prisen på Brent som utvinnes i Nordsjøen. Omregnet til kroner gir anslagene fra EIA en Brent-pris på om lag 428 kroner pr. fat i 2006 og 415 kroner i 2007. IMF har i sin siste World Economic Outlook lagt til grunn en oljepris pr. fat på 69,2 USD i 2006 og 75,5 USD i 2007. Dette svarer til hhv. 436 og 458 kroner.

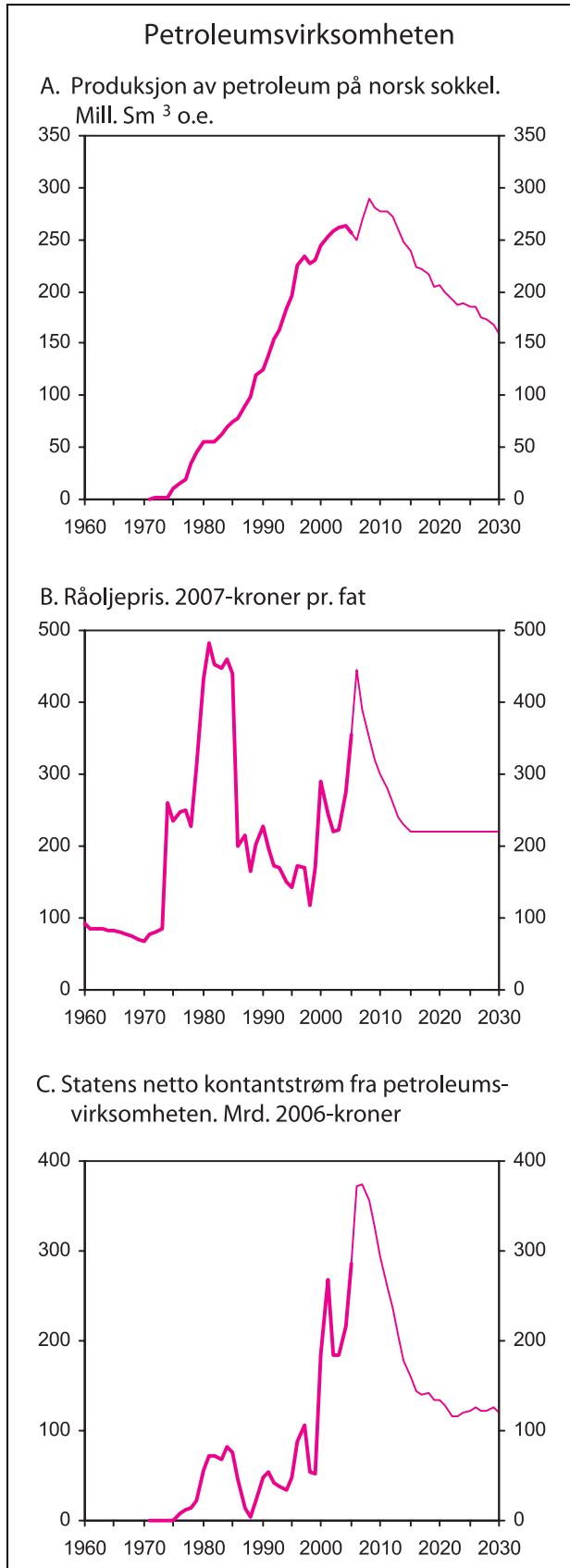
Basert på oljeprisutviklingen hittil i år og en vurdering av markedet fremover, er det i denne meldingen lagt til grunn en oljepris på 425 kroner i 2006 og 390 kroner i 2007. Det er 5 kroner mer pr. fat i 2006 enn i Revidert nasjonalbudsjett 2006.

På lengre sikt antas det at økt produksjonskapasitet i OPEC-landene og lavere økonomisk vekst internasjonalt vil bidra til et gradvis fall i oljeprisen. En så høy oljepris som nå vil også føre til utvikling av mer energieffektivt kapitalutstyr, som vil dempe veksten i forbruket. De høye oljeprisene vil dessuten føre til økte investeringer og dermed til økt tilbud av olje. Det er derfor forutsatt at oljeprisen faller gradvis til et langsiktig nivå på 220 2007-kroner fra og med 2015, jf. figur 2.19 B.

Oljedirektoratet (OD) anslår at samlet *petroleumsproduksjon* på norsk sokkel vil falle med nesten 3 pst. i 2006, til om lag 250 mill. standard kubikkmeter oljeekvivalenter (Sm³ o.e.). OD forventer en produksjonsøkning de to neste årene, og deretter et gradvis fall de neste årene, jf. figur 2.19 A.

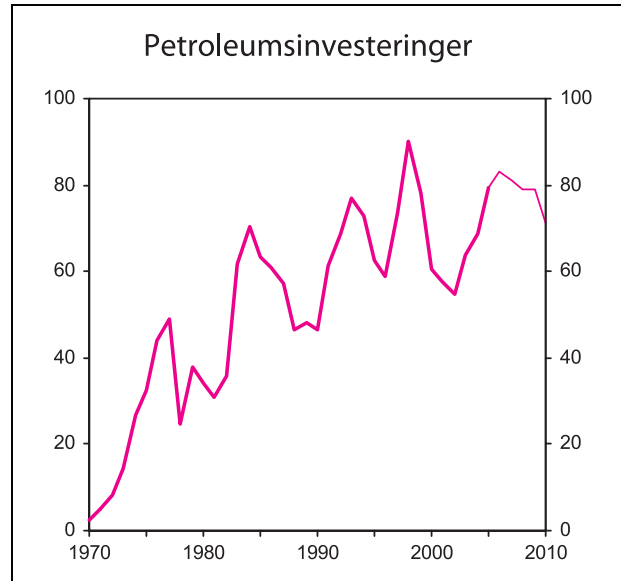


Figur 2.18 Spotpris på Brent Blend. Kroner pr. fat
Kilder: EcoWin og Finansdepartementet.



Figur 2.19 Petroleumsproduksjon og statens inntekter fra petroleumsvirksomheten.

Kilde: Olje- og energidepartementet og Finansdepartementet.



Figur 2.20 Investeringer i petroleumsvirksomheten. Mrd. 2003-kroner

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

Ifølge OD utgjør totale *utvinnbare ressursene* på norsk sokkel om lag 13,1 mrd. Sm³ o.e. Av dette er 33 pst. produsert, mens reserver som er utbygd eller vedtatt utbygd, utgjør 30 pst.

Eksportverdien av råolje, naturgass og rørtjenester fra norsk sokkel ventes å bli på om lag 526 mrd. kroner i 2006, mens eksportverdien neste år anslås til 515 mrd. kroner.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten er på et historisk høyt nivå, noe som må ses i sammenheng med svært høye oljepriser og høy produksjon. For 2006 anslås statens netto kontantstrøm til 361 mrd. kroner. Dette er en økning på over 30 pst. fra 2005. Kontantstrømmen anslås å øke i 2007, til 365 mrd. kroner, jf. figur 2.19 C.

Totalformuen i petroleumsvirksomheten, definert som nåverdien av framtidig årlig kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten fra og med 2007, kan anslås til 4160 mrd. 2007-kroner. I tråd med tidligere praksis legges det til grunn en realrente på 4 pst. i beregningene. Statens del av formuen, definert som nåverdien av statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten fra 2007, anslås til 3660 mrd. 2007-kroner. Den anslåtte formuen gir grunnlag for en permanentinntekt på om lag 165 mrd. 2007-kroner, hvorav statens andel utgjør om lag 145 mrd. 2007-kroner. Beregningene er blant annet basert på de antakelser 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

Tabell 2.6 Hovedtall for petroleumsvirksomheten

	2005	2006	2007	2010	Virkning av en endring i oljepri- sen på 10 kroner pr. fat i 2007
<i>Forutsetninger:</i>					
Råoljepris, kroner pr. fat	352	425	390	323	
Råoljepris, 2007-kroner pr. fat	371	435	390	300	
Produksjon, mill. Sm ³ o.e	256,4	249,5	268,0	277,9	
– Råolje og NGL	172,0	162,9	173,9	165,2	
– Naturgass	84,4	86,6	94,1	112,7	
<i>Mrd. kroner:</i>					
Eksportverdi ¹	439,8	526,1	515,4	452,0	10,3
Påløpte skatter og avgifter ²	201,4	246,4	229,3	182,9	7,4
Betalte skatter og avgifter ²	168,8	215,8	228,8	191,7	3,7
Netto inntekt SDØE	98,6	132,5	123,5	115,6	3,0
Statens netto kontantstrøm ³	275,5	360,9	364,9	317,7	6,7

¹ Råolje, naturgass, NGL og rørtransport.

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

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

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

– Utland inngår ikke i disse beregningene. Ved utgangen av 2006 anslås den samlede kapitalen i fondet til om lag 1756 mrd. kroner, noe som gir en forventet realavkastning på om lag 70 mrd. kroner.

Den høye oljeprisen de siste årene har bidratt til økt interesse for å lete etter olje og gass på norsk sokkel. I tillegg gir høy oljepris sterkere incentiver til å investere i tiltak som kan øke utvinningen og bedre lønnsomhet for mindre utbygginger. Dette gjør at det for tiden er svært høy aktivitet på norsk sokkel. Nasjonalregnskapstall fra Statistisk sentralbyrå viser at *investeringene i utvinning og rørtransport* utgjorde 88,2 mrd. kroner i 2005. Det anslås nå at petroleumsinvesteringene vil øke med ytterligere 5 pst. i 2006. De neste to årene ventes et årlig fall på 2,5 pst., jf. figur 2.20. Den forventede nedgangen til neste år må ses i sammenheng med at de to prosjektene Snøhvit og Ormen Lange er i ferd med å bli slutført.

2.5 Utsiktene for arbeidsmarkedet

Sysselsettingen vokser nå raskt, etter at det ble skapt få nye arbeidsplasser tidlig i denne oppgangskonjunktoren. Samtidig har veksten i

arbeidsstyrken avtatt. Arbeidsledigheten har falt markert til nå i år, og er kommet ned på et lavt nivå.

Erfaringsmessig tar det ofte tid fra en oppgangskonjunktur starter til bedriftene oppretter nye stillinger. Dette har bl.a. sammenheng med at mange bedrifter holder på arbeidskraftreserver gjennom nedgangskonjunkturer. I tillegg bidro en midlertidig nedgang i sykefraværet gjennom andre halvår 2004 til å frigjøre mange arbeidstimer, slik at bedriftene kunne møte den økte etterspørselen uten mange nyansettelser.

Ifølge Statistisk sentralbyrås arbeidskraftsundersøkelse (AKU) var det sysselsatt 64 000 flere personer i tremånedersperioden mai-juli i år enn i samme periode i fjor. Vi må helt tilbake til begynnelsen av 1998 for å finne en sterkere økning. Den reelle sysselsettingsveksten er trolig noe undervurdert pga. økt kortsiktig arbeidsinnvandring, jf. boks 2.7. Sysselsettingen øker nå i de fleste næringer, også i industrien der sysselsettingen har vært fallende over en lengre periode. Det må blant annet ses i sammenheng med at den høye aktiviteten i oljesektoren og oljerelatert virksomhet nå gir sterke impulser mot deler av industrien. Ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall var det sysselsatt vel 2000 flere personer i industrien i 2. kvartal i år, enn i samme kvartal i fjor. Sysselsettingen innen

forretningsmessig tjenesteyting økte med 20 000 personer i denne perioden og innen helse- og sosialtjenester med 12 000 personer. Også i varehandelen og i bygge- og anleggsnæringen var det sterk vekst i personsysselsettingen. Antall utlyste stillinger har økt mye det siste året, og den sterke etterspørselen etter arbeidskraft underbygger bildet av fortsatt vekst i sysselsettingen.

I denne meldingen legges det til grunn en sysselsettingsvekst på 60 000 personer fra 2005 til 2006. Fra 2006 til 2007 anslås veksten til 30 000 personer.

Det er vanlig at tilstrømmingen til arbeidsmarkedet øker når økonomien går bedre og utsiktene

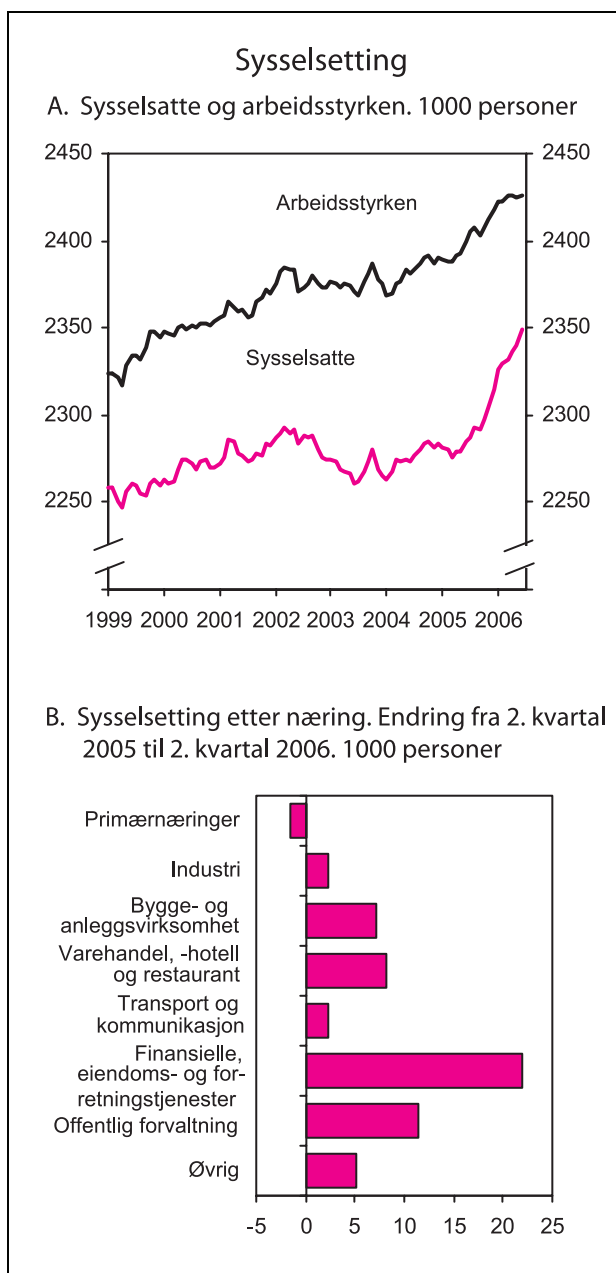
til å få jobb blir lysere. Ifølge AKU har *arbeidsstyrken* økt markert gjennom de siste to årene. Dette gjelder både ungdom som velger å arbeide framfor å studere (ev. kombinere jobb og studier) og hjemmeværende. I tremånedersperioden mai-juli i år var det 26 000 flere personer i arbeidsstyrken enn i samme periode i fjor. Sesongjusterte tall tyder imidlertid på at veksten har avtatt klart siden årsskiftet.

Ifølge AKU var 72,7 pst. av befolkningen i yrkesaktiv alder enten sysselsatt eller arbeidssøkere i 2. kvartal i år. Det er marginalt høyere enn på samme tid i fjor. Det siste året har yrkesfrekvensen holdt seg om lag uendret blant menn, mens den har økt svakt blant kvinner. For kvinner er veksten i yrkesfrekvensen sterkest for personer i aldersgruppen 55–64 år. Samlet yrkesdeltakelse i Norge er høy i internasjonal sammenheng. Dette må ses i sammenheng med høy yrkesdeltakelse blant kvinner og eldre. I Europa var det bare Sveits, Danmark og Island som hadde høyere yrkesdeltakelse enn Norge i 2005.

I denne meldingen er det lagt til grunn en vekst i arbeidsstyrken på 29 000 personer fra 2005 til 2006. Fra 2006 til 2007 er veksten i arbeidsstyrken anslått til 22 000 personer. Med en slik utvikling vil 72,8 pst. av befolkningen i yrkesaktiv alder være sysselsatt eller arbeidssøkere i 2007. Dersom man tar hensyn til aldringen av befolkningen, er dette om lag like høyt som under forrige toppnivå i 2000/2001.

Arbeidsledigheten reagerte relativt sent på oppsvinget i resten av økonomien. Arbeidssøkere uten arbeidsinntekt (AKU-ledigheten) utgjorde 4,6 pst. av arbeidsstyrken som gjennomsnitt for 2005. Siden slutten av fjoråret har imidlertid AKU-ledigheten falt klart. I tremånedersperioden mai-juli i år utgjorde AKU-ledigheten 3,2 pst. av arbeidsstyrken. Det er det laveste nivået siden sommeren 2000.

Den registrerte ledigheten falt lenge sterkere enn AKU-ledigheten. I første halvår i år har imidlertid AKU-ledigheten falt sterkest, og forskjellen mellom de to størrelsene er nå mer på linje med gjennomsnittet for de siste 30 årene. Ved utgangen av september 2006 var det registrert 58 300 helt ledige personer ved arbeidskontorene, svarende til 2,4 pst. av arbeidsstyrken. Det er en nedgang på 22 300 personer sammenliknet med ett år tidligere. Summen av helt ledige og personer på ordinære arbeidsmarkedstiltak gikk ned med 24 000 personer det siste året. Sesongjustert svarer den registrerte ledigheten nå til 2,4 pst. av arbeidsstyrken. Vi må tilbake til slutten av 1980-



Figur 2.21 Sysselsetting

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.7 Hovedtall for utviklingen på arbeidsmarkedet. Prosentvis endring fra året før

	Nivå 2005	Årlig gj.snitt 1997–2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Etterspørsel etter arbeidskraft:</i>								
Utførte timeverk. Mill.	3 143	0,7	-1,1	-1,6	1,9	0,8	1,7	1,1
Gjennomsnittlig arbeidstid, timer pr. år	1 360	-0,7	-1,2	-0,6	1,6	0,1	-0,9	-0,1
Sysselsetting, 1000 personer	2 311	1,4	0,1	-1,0	0,3	0,7	2,6	1,3
<i>Tilgang på arbeidskraft:</i>								
Befolkning 16–74 år, 1000 personer . .	3 312	0,4	0,6	0,7	0,8	0,9	0,9	1,0
Arbeidsstyrken, 1000 personer	2 400	1,1	0,7	-0,1	0,3	0,8	1,2	0,9
<i>Nivå:</i>								
Yrkesfrekvens (16–74 år) ¹		73,2	73,5	72,9	72,6	72,4	72,7	72,8
Yrkesfrekvens (16–64 år) ¹		80,5	80,3	79,3	79,1	78,9	...	...
AKU-ledige ²	111 000	3,5	3,9	4,5	4,5	4,6	3,3	3,0
Registrerte arbeidsledige ^{2,3}	83 500	2,6	3,2	3,9	3,9	3,5	2,7	2,4

¹ Arbeidsstyrken i prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder.

² I prosent av arbeidsstyrken.

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

Kilder: Statistisk sentralbyrå, NAV og Finansdepartementet.

tallet for å finne en lavere registrert ledighet enn dette.

Den registrerte ledigheten har gått ned for alle yrkesgrupper det siste året. Kraftigst har nedgangen vært blant industriarbeidere, ingeniører, arbeidere med ikt-faglig bakgrunn og for bygge- og anleggsarbeidere, mens nedgangen har vært svakest blant barne- og ungdomsarbeidere og helse-, pleie- og omsorgsarbeidere. Ledigheten har gått ned for alle aldersgrupper, og sterkest blant ungdom i alderen 20–24 år. Ledigheten har avtatt i samtlige fylker. Det siste året har den registrerte ledigheten avtatt sterkest i Rogaland, Møre og Romsdal, Hordaland og i Nord-Trøndelag. Dette henger sammen med høy aktivitet innen industrien, spesielt i oljerelatert virksomhet.

Det er klar nedgang i antall registrerte *langtidsledige*, også for de med svært lange ledighetsperioder bak seg. For personer som har vært registrert helt ledige i to år eller mer, hadde ledigheten ved utgangen av september i år falt med 22 pst. siden samme tid i fjor. Dette har blant annet sammenheng med den klare reduksjonen i antallet nye arbeidssøkende som har meldt seg ved arbeidskontorene de siste tre årene, og at en større del av nytilsettingen kommer blant personer som allerede befinner seg i ledighetskøen. Arbeidsmyndighetene har dessuten lagt stor vekt på oppfølging av forholdsvis svake grupper på arbeidsmarkedet, herunder personer med lav utdanning, innvan-

drere og funksjonshemmede. Én av fire registrerte langtidsarbeidssøkere har tidligere vært registrert som yrkeshemmet.

Også blant innvandrere går ledigheten nå raskt ned. Den registrerte ledigheten blant innvandrere gikk ned fra 9 pst. i 2. kvartal i fjor til 7,3 pst. i 2. kvartal i år. Dette tilsvarer en nedgang på om lag 2000 personer. I befolkningen ellers avtok den registrerte ledigheten fra 2,9 pst. i 2. kvartal i fjor til 2,1 pst. i 2. kvartal i år. Den registrerte ledigheten blant innvandrere er dermed om lag tre ganger så høy som den registrerte ledigheten i befolkningen ellers, et forholdstall som har holdt seg stabilt over lengre tid.

Arbeidsledigheten i Norge er lav i internasjonal målestokk. Mens OECD-området og EU-15 hadde en sesongkorrigert ledighetsrate på henholdsvis 6,2 pst. og 7,4 pst. i april i år, utgjorde ledigheten i Norge 3,7 pst. av arbeidsstyrken på dette tidspunktet. Norge har også lavere langtidsledighet enn de fleste andre land.

Tallet på nye arbeidssøkere som melder seg til arbeidsmarkedsmyndighetene, gikk svakt ned i løpet av september, og er nå på det laveste nivået av de årene vi har data for (fra og med 1999), jf. figur 2.23 A. I september i år var det nærmere 30 pst. færre nye arbeidssøkere enn i januar 1999. Trenden i ledigheten og tilgangen på nye arbeidssøkere ser fortsatt ut til å være nedadgående. Det lave nivået på tilgangen av nye arbeidssøkere

Boks 2.7 Arbeidsinnvandring fra nye EØS-land

Etter at EU og EØS ble utvidet med ti nye land 1. mai 2004 har arbeidsinnvandringen til Norge fra de nye medlemslandene økt betydelig. I løpet av årets åtte første måneder er det ifølge Utleidingsdirektoratet (UDI) utstedt 38 900 arbeidstillatelser til personer fra disse landene. Dette er en økning på om lag 40 pst. Andelen av tillatelsene som er fornyelser, utgjør nå nærmere 50 pst. av de utstedte tillatelsene. Dette kan tyde på at en del av disse arbeidstakerne er i ferd med å bli et mer langvarig tilskudd til den norske arbeidsstyrken, noe som underbygges videre av at gjennomsnittlig varighet av arbeidstillatelsene har økt. I inneværende år har 40 pst. av arbeidstillatelsene hatt en varighet på mer enn 6 måneder, mot 27 pst. i samme periode i fjor.

Antallet arbeidere i Norge fra de nye EØS-landene varierer noe gjennom året, ettersom sesongarbeid utgjør en stor del av arbeidsinnvandringen. Tall for beholdningen av gyldige arbeidstillatelser viser imidlertid en tydelig økende trend i antallet arbeidere fra disse landene, jf. figur 2.22. Samtidig er det trolig mange arbeidstakere fra de nye medlemslandene som ikke blir registrert i Norge.

Norges Bank anslår at arbeidstakere fra de nye EØS-landene utførte til sammen 9100 årsverk i 2005, og at de vil utføre 13 600 årsverk i 2006.

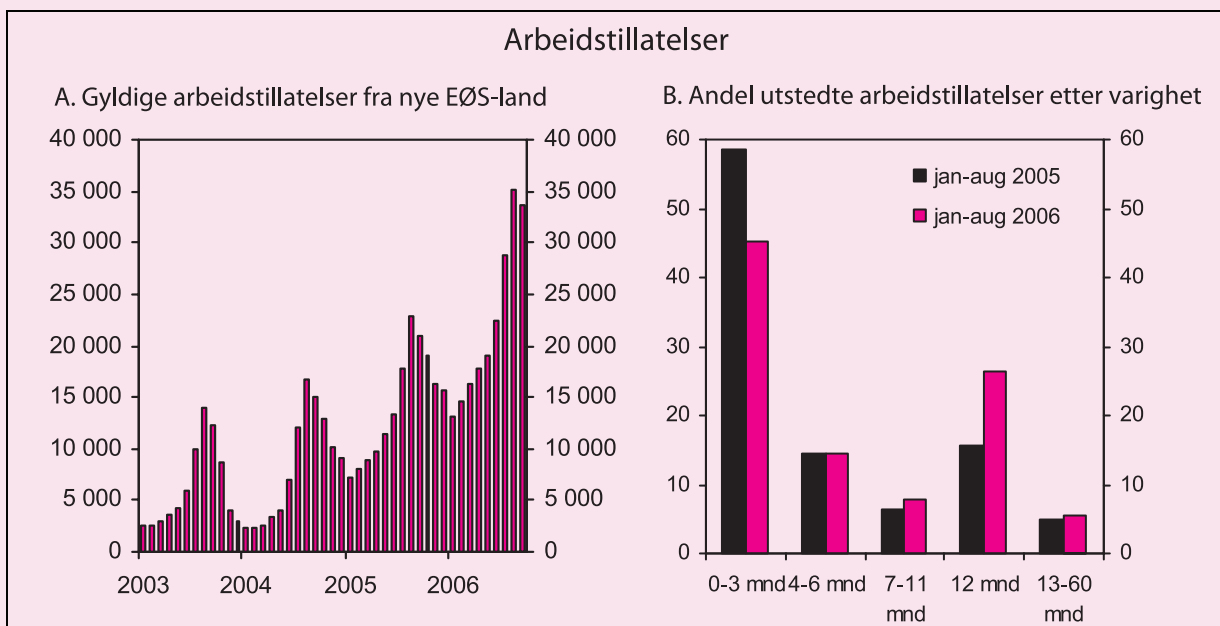
I tillegg til de som kommer som individuelle arbeidssøkere, øker også omfanget av tjenesteinnvandring. Dette er arbeidstakere som er

ansatt i en bedrift i hjemlandet som leverer tjenester til norske firmaer, eller det kan være personer som registrerer seg som selvstendig næringsdrivende og dermed ikke trenger arbeidstillatelse. Disse personene fanges ikke opp i tallene fra UDI. Antall virksomheter fra de nye EØS-landene som er registrert i Norge har økt markert etter EU-utvidelsen. De klart fleste av bedriftene er, i likhet med de individuelle arbeidssøkerne, fra Polen, etterfulgt av Litauen.

Ifølge Sentralskattekontoret for utenlandssaker har antall utstasjonerte arbeidstakere i Norge fra de nye EØS-landene økt klart. Bare i løpet av 1. kvartal 2006 ble det registrert 5300 personer utstasjonert i Norge. Det er mer enn tre ganger så mange som i samme kvartal i fjor. Noe av økningen skyldes trolig at registreringsplikten med tiden er blitt bedre kjent.

Norge har mottatt en relativt stor andel av arbeidssøkere fra de nye EØS-landene sammenliknet både med de andre nordiske landene og de fleste andre vesteuropeiske land.

Dette må bl.a. ses i sammenheng med et svært godt arbeidsmarked i Norge de siste årene, og med at tradisjon for bruk av østeuropeisk sesongarbeidskraft i jordbruket har bidratt til at mange har bygd opp et godt nettverk i Norge. Etterspørselen etter arbeidskraft bl.a. i byggenæringen og i enkelte tjenestenæring er fortsatt sterk, noe som kan tilsi at arbeidsinnvandringen vil øke også framover.



Figur 2.22 Arbeidstillatelser til personer fra nye EØS-land

Kilde: Utleidingsdirektoratet.

Boks 2.8 Omstillingsevne i norsk økonomi

Utviklingen i teknologi, nye organisasjonsformer og endringer i etterspørsels- og konkurranseforhold innenlands og i utlandet fører til at bedrifter vokser eller avtar i relativ betydning, og til endret næringsstruktur over tid. Endringene stiller krav til økonomiens omstillingsevne, det vil si hvor lett ressursene flytter dit de kaster mest av seg og i hvilken grad ressurser som blir ledige raskt fanges opp i annen virksomhet.

Et mål på økonomiens omstillingsevne er hvor mange arbeidstakere som begynner eller avslutter et arbeidsforhold over en tidsperiode, og hvorvidt de som avslutter et arbeidsforhold, blir ledige, forlater arbeidsstyrken eller får ny jobb i den samme eller en annen næring. For Norge kan registerdata fra Statistisk sentralbyrå brukes til å belyse dette. Over perioden 4. kvartal 2000 til 4. kvartal 2005 ble det netto skapt om lag 4000 jobber i gjennomsnitt pr. år. Bak dette tallet ligger det imidlertid store bruttostrømmer. Antall arbeidstakere som begynte eller avsluttet et arbeidsforhold i eksisterende bedrifter, utgjorde hvert av disse årene henholdsvis 182 000 og 197 000 personer. I tillegg ble det årlig opprettet mer enn 83 000 arbeidsplasser i nystartede bedrifter, mens 64 000 arbeidsplasser ble borte i bedrifter som opphørte. Dette innebærer at det i hvert av årene samlet var mer enn 265 000 personer som begynte i ny jobb, og at vel 261 000 personer avsluttet et arbeidsforhold.

I industrien ble sysselsettingen i perioden fra 4. kvartal 2000 til 4. kvartal 2004 redusert med 32 000 personer, eller vel 10 pst. Også her er bruttostrømmene store. Av de 295 600 personene som arbeidet i industrien i 4. kvartal 2000, var det noe i overkant av 60 pst. (184 100) som arbeidet i en industribedrift også i 4. kvartal 2004. Om lag 58 500 arbeidet i en næring utenfor industrien. Størst overgang

var det til varehandel og privat og offentlig tjenesteyting, men også bygg og anlegg hadde overtatt en del av arbeidskraften som tidligere var sysselsatt i industrien. I noen grad kan dette skyldes at industribedrifter setter ut deler av produksjonen, f.eks. regnskap og kantinetjenester, og fokuserer på sin kjernevirksomhet. I noen slike tilfeller vil de ansatte gjøre de samme oppgavene på samme arbeidssted, men være ansatt i en annen bedrift med en annen næringskode. Avganger fra industrien kan også skyldes at arbeidsplasser er flyttet ut av landet, og at en del av arbeidskraften derfor har måttet omstille seg til nye arbeidsoppgaver.

Av tallene framgår det videre at det blant de som var sysselsatt i industrien i 4. kvartal 2000, var 7400 personer ledige i 4. kvartal 2004. Dette utgjør 2,5 pst. av industrisysselsatte i undersøkelsen. Tilsvarende var 1,7 pst. av sysselsatte i andre næringer ledige. Tilbøyeligheten til å være uførepensjonert var også noe høyere for gruppen av industrisysselsatte enn for andre sysselsatte. I tillegg var i overkant av 6100 tidligere industrisysselsatte blitt AFP-pensjonert. Det er en del høyere enn for sysselsatte i andre næringer. Undersøkelsen kan tyde på at det kan ha vært noe vanskeligere eller mindre aktuelt for industrisysselsatte enn for andre å finne seg annet arbeid ved avslutning av et arbeidsforhold. Likevel har et flertall i denne undersøkelsen av de som forlot industrien som arbeidsplass i perioden, fått arbeid i andre næringer selv om sysselsettingsveksten totalt sett var lav. Undersøkelsen vitner om et velfungerende arbeidsmarked og en omstillingsdyktig økonomi, der de som mister jobben i en næring med synkende sysselsetting raskt finner seg nytt arbeid i en annen næring.

bekrefter høy aktivitet i arbeidsmarkedet med få oppsigelser og permitteringer. Arbeidsledigheten påvirkes ikke bare av konjunktursituasjonen, men også av mer strukturelle forhold som omstillingsevnen i norsk økonomi, jf. boks 2.8.

I denne meldingen legges det til grunn en AKU-ledighet på 3,3 pst. av arbeidsstyrken som gjen-

nomsnitt for 2006. For 2007 legges det til grunn en gjennomsnittlig AKU-ledighet på 3,0 pst. Dette vil være det laveste årsgjennomsnittet på 20 år.

Utviklingen i *gjennomsnittlig arbeidstid* påvirkes blant annet av bruken av overtid, sykefraværet, hvor mange virkedager det er i de enkelte årene og av hvordan de sysselsatte er fordelt på heltids og

Tabell 2.8 Personer i og utenfor arbeidsstyrken. Prosent av befolkningen i aldersgruppen 16–66 år

	2001	2005	Endring 2001–2005
I arbeidsstyrken.....	79,4	77,6	-1,8
Sysselsatte.....	76,5	74,0	-2,5
Heltid.....	56,6	54,5	-2,1
Deltid.....	19,5	19,5	0,0
Arbeidsledige.....	2,8	3,6	0,8
Utenfor arbeidsstyrken.....	20,6	22,4	1,8
Uføre-, førtids- og alderspensjonister.....	8,9	9,9	1,0
Under utdanning.....	7,2	7,8	0,7
Rest.....	4,5	4,7	0,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

deltidsarbeid. I Norge har trenden lenge gått i retning av kortere arbeidstid. Noe av denne reduksjonen må ses i sammenheng med en økende trend i det samlede sykefraværet, og økt omfang av deltidsarbeid.

Ifølge Statistisk sentralbyrå utgjorde det samlede sykefraværet i 2005 6,7 pst. av alle avtalte dagsverk. Dette tilsvarer vel 120 000 årsverk. Så langt i år har sykefraværet økt noe.

En stor del av de sysselsatte arbeider deltid. Særlig gjelder dette kvinner. Det siste året har om lag halvparten av veksten i antall sysselsatte vært deltidsysselsatte, og kvinner på lang deltid (minimum 30 timer i uka) har stått for mesteparten av denne økningen. Gode muligheter til å arbeide deltid har trolig bidratt til å øke den samlede yrkesfrekvensen, bl.a. ved å gjøre det mulig å kombinere det å ha små barn med et aktivt yrkesliv og ved å gjøre det enklere å kombinere arbeid med studier eller trygd. Antall undersysselsatte (personer som ønsker større stillingsbrøk) økte med 16 000 personer fra 2. kvartal 2005 til 2. kvartal 2006. Undersysselsetting er mest utbredt innen helse- og sosialtjenester og i varehandelen.

Økt omfang av deltidsarbeid og økende sykefravær bidrar til å trekke ned gjennomsnittlig arbeidstid. I denne meldingen er det lagt til grunn at den gjennomsnittlige arbeidstiden vil falle med 0,9 pst. fra 2005 til 2006, og at den vil avta videre med 0,1 pst. fra 2006 til 2007. Noe av nedgangen i 2006 må ses i sammenheng med at det er to færre virkedager i 2006 enn i 2005. Det er ingen endring i antall virkedager fra 2006 til 2007.

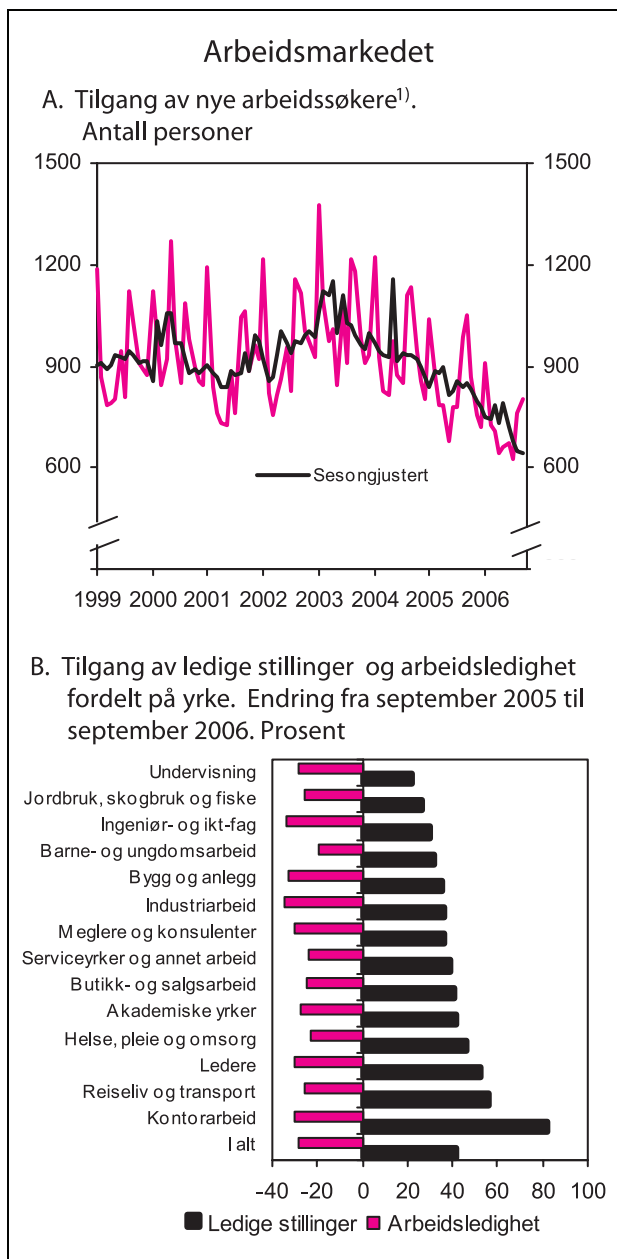
Utviklingen i sysselsetting og gjennomsnittlig arbeidstid innebærer at *antall utførte timeverk* øker med 1,7 pst. fra 2005 til 2006. I motsetning til de

siste to årene skyldes denne økningen i hovedsak økt personsysselsetting. Fra 2006 til 2007 anslås timeverkene å øke med 1,1 pst.

Høy etterspørsel etter arbeidskraft og svak vekst i arbeidsstyrken har bidratt til at stadig flere næringer nå melder om økende problemer med å skaffe kvalifisert arbeidskraft. Stadig flere bedrifter melder også om at det kan være aktuelt å søke etter arbeidskraft i utlandet, særlig i Sverige. I Sverige har oppgangen på arbeidsmarkedet hengt noe etter konjunkturoppgangen i Norge og Danmark.

Ifølge Norges Banks regionale nettverk meldte 47 pst. av bedriftene i august-runden at de anså mangel på arbeidskraft som en begrensende faktor for produksjonen. Ett år tidligere var andelen 24 pst. Det er spesielt i bygg og anlegg og i oljerelatert industri at det er mangel på kvalifisert arbeidskraft, men i økende grad melder også tjenesteytende næringer at tilgang på arbeidskraft er en begrensende faktor for produksjonen.

Press i det norske arbeidsmarkedet har lenge blitt avhjulpet av arbeidsinnvandring fra de nye EØS-landene og av mobiliteten i det felles nordiske arbeidsmarkedet. Nå opplever imidlertid også de andre nordiske landene konjunkturoppgang og bedring i arbeidsmarkedene, og det er tegn til at arbeidskraft fra de andre nordiske landene nå trekker seg ut av det norske arbeidsmarkedet. Blant annet viser Byggenæringens landsforbunds Framtidsbarometer at kun 24,9 pst. av deres medlemsbedrifter benytter arbeidskraft fra de andre nordiske landene i år, mot 36,9 pst. i fjor. Også i de nye EØS-landene ser den økonomiske utviklingen og arbeidsmarkedene klart bedre ut i dag enn hva som var tilfellet for kort tid siden. Dette øker mulighetene for å få jobb i hjemlandet, og kan etter hvert



Figur 2.23 Arbeidsmarkedet

Kilde: NAV.

begrense tilgangen på arbeidsinnvandring. Økt aktivitet i EU-land som ligger nærmere de nye EØS-landene bidrar i samme retning. På den annen side er lønnsnivået forholdsvis høyt i Norge, og det norske regelverket bidrar til ordnede arbeidsforhold. Det er vanskelig å anslå både hvor stort tilskudd denne arbeidskraften utgjør for norsk økonomi, og i hvilken grad den sterke veksten i arbeidsinnvandringen kan fortsette i årene framover. Arbeidsinnvandring er nærmere drøftet i boks 2.7.

2.6 Konsumpriser, lønn og konkurransevne

2.6.1 Prisutviklingen

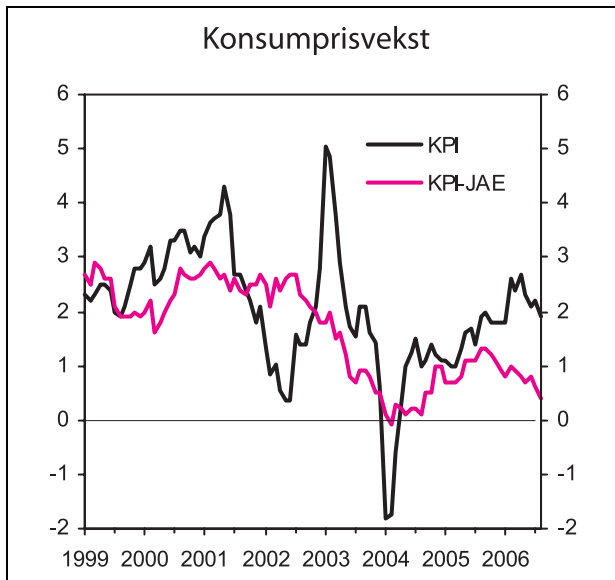
Konsumprisindeksen (KPI) økte med 1,9 pst. fra august i fjor til august i år. Målt på tolv månedersbasis, har prisveksten hittil i år variert mellom 1,8 pst. (i januar) og 2,7 pst. (i april). Både elektrisitetsprisene og bensinprisene har bidratt til økt vekst i konsumprisene i inneværende år. På den annen side har prisfall på importerte konsumvarer og svak prisvekst på mange norskproduserte varer og tjenester trukket prisveksten ned.

Veksten i KPI fra én måned til neste kan påvirkes av tilfeldige og forbigående sjokk som ikke har varig virkning på prisstigningen. For å korrigere for dette, benyttes gjerne ulike mål for den underliggende inflasjonen. Konsumprisindeksen justert for avgiftsendringer og utenom energipriser (KPI-JAE) er et slikt mål. Veksten i KPI-JAE var 0,4 pst. fra august 2005 til august 2006, ned fra en tolv månedersvekst på 0,6 pst. i juli. Veksten i KPI-JAE har falt siden årsskiftet, og tolv månedersveksten i august i år var den laveste på to år.

De siste årene har energiprisene økt betydelig mer enn andre priser, og det knytter seg usikkerhet til om denne prisoppgangen er midlertidig eller av mer varig karakter. Når energipriser tas ut av konsumprisindeksen, slik som i KPI-JAE, antas det implisitt at trenden i energiprisene er på linje med trenden i andre priser. Vedvarende høye energipriser vil etter hvert kunne påvirke også den underliggende inflasjonen via økte transport- eller produksjonskostnader, dersom disse veltes over i konsumprisene. Både Norges Bank og Statistisk sentralbyrå har utredet alternative mål på den underliggende inflasjonen. Trimmede gjennomsnitt av prisstigningen, dvs. KPI korrigert for de største prisutslagene på over- og undersiden, er eksempler på hvordan man kan få fram den underliggende inflasjonen. Prisstigningen til den midterste observasjonen (medianen) av alle prisendringer er ekstremvarianten av et slikt trimmet gjennomsnitt. Ingen indikatorer vil til enhver tid alene gi et presist bilde på den underliggende inflasjonen, og alle må således tolkes med varsomhet.

Målt ved den harmoniserte konsumprisindeksen (HKPI), som brukes ved sammenlikninger mellom land i EØS-området, er prisveksten i Norge nå noe lavere enn i EU. I august var tolv månedersveksten i HKPI 2,1 pst. i Norge og 2,3 pst. i EU.

Moderat prisstigning internasjonalt, sterk produktivtetsvekst i viktige produsentland, vridning i handelsmønsteret og utviklingen i kronekursen



Figur 2.24 Konsumprisvekst totalt (KPI) og justert for avgiftsendringer og utenom energivarer (KPI-JAE). Prosentvis endring fra samme måned året før

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

har bidratt til lavere priser på *importerte konsumvarer* de siste årene. I februar i år var prisveksten på slike varer positiv for første gang siden høsten 2001, jf. figur 2.25B. De siste månedene har prisene på importerte konsumvarer igjen falt, og i august i år var disse prisene 1,2 pst. lavere enn ett år tidligere. Prisfallet på importerte konsumvarer forventes å avta framover, bl.a. som følge av en noe svakere krone og økt vekst i produsent- og eksportprisene hos våre handelspartnere pga. vedvarende høye energi- og råvarepriser. Et stort usikkerhetsmoment mht. prisveksten på importerte konsumvarer er knyttet til om vi også framover vil få en vridning mot økt import fra lavkostland.

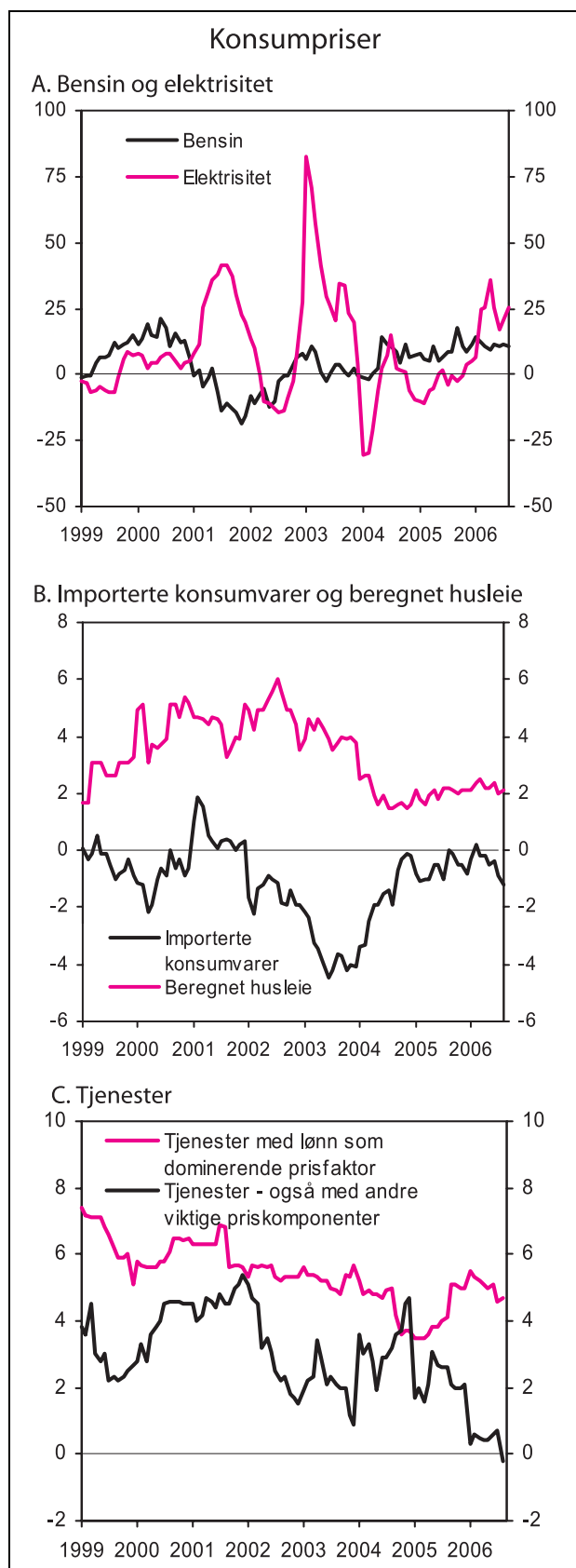
Prisene for tjenester med *lønn som dominerende priskomponent* økte med 4,7 pst. fra august i fjor til august i år. Eksempler på slike tjenester er tjenester utført av håndverkere, tannleger og frisører. Prisveksten på tjenester med lønn som dominerende priskomponent ligger an til å ta seg opp framover som følge av økt generell lønnsvekst. På den annen side kan fortsatt høy arbeidsinnvandring og vekst i tjenesteimporten bidra til å dempe prisveksten på slike tjenester. For *tjenester som også har andre viktige priskomponenter*, er prisveksten betydelig lavere. Denne typen tjenester omfatter barnehager, restaurantbesøk, flyreiser, finanstjenester og telefonsamtaler. Tolvmånedersveksten for tjenester med andre viktige priskomponenter har vært under 1 pst. siden årsskiftet, og fra august i fjor til

august i år falt prisene på disse tjenestene med 0,2 pst. Den lave prisveksten skyldes bl.a. at maksimalsatsen for foreldrebetaling i barnehager ble redusert fra 1. januar 2006 og sterk konkurranse innen bl.a. finanstjenester og teletjenester.

Husleiene er den enkeltkomponenten som har størst vekt i KPI. Husleieindeksen inkluderer både betalt husleie og beregnet husleie. Betalt husleie utgjør 3 pst. av KPI og er faktisk betalt husleie for leietakere. Beregnet husleie utgjør 11,7 pst. av KPI og skal uttrykke verdien på tjenestene selveiere og andelseiere mottar av boligen sin. Verdien av disse tjenestene antas å følge utviklingen for tilsvarende boliger i leiemarkedet. Fra og med juliindeksen i år foretas det flere korreksjoner for forskjellene mellom leiemarkedet og selveiermarkedet i beregningene av betalt og beregnet husleie. Fra august i fjor til august i år økte beregnet husleie med 2,1 pst., mens veksten i betalt husleie var 2,3 pst. i samme periode. Figur 2.25B viser prisutviklingen for beregnet husleie siden 1999. Utviklingen i husleiene de siste årene må bl.a. ses i sammenheng med utviklingen i rentenivået i denne perioden. Renteendringer kan påvirke husleiene både gjennom endrede kostnader for utleier og ved at alternativkostnaden leietakeren står overfor ved å kjøpe bolig endres. Dessuten kan bestemmelsen i husleieloven om at husleien de tre første årene av et leieforhold bare kan reguleres i takt med konsumprisindeksen, i noen grad forklare at husleiene øker moderat i perioder med lav inflasjon og lave renter.

Veksten i konsumprisene anslås til 2½ pst. i 2006 og 1¾ pst. i 2007. Konsumprisanslagene for 2006 og 2007 er basert på:

- *Prisveksten hos våre handelspartnere* har tatt seg noe opp det siste året, hovedsakelig som følge av sterk prisvekst på energivarer. Gjennomsnittlig prisvekst anslås til 1,9 pst. i år og 2,1 pst. neste år.
- I denne meldingen er det lagt til grunn en styrking av den *importveide kronkursen* med 0,3 pst. fra 2005 til 2006 og en svekkelse med 0,6 pst. fra 2006 til 2007. Det ventes at en noe svakere krone framover vil føre til at bidraget til den lave prisveksten fra importprisene reduseres.
- *Lønnsveksten* ligger an til å øke fra i år til neste år. Anslagene for årslønnsveksten i 2006 og 2007 er på henholdsvis 3¾ pst. og 4½ pst. Den økte lønnsveksten vil bidra til økt prisstigning.
- *Norges Banks styringsrente* er økt med 1¼ prosentpoeng siden juni 2005 og er nå 3 pst. I denne meldingen legges det til grunn en gradvis økning i rentene framover, i tråd med de



Figur 2.25 Konsumpriser. Prosentvis endring fra samme måned året før

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

implisitte terminrentene. Renten inngår ikke direkte i konsumprisindeksen, men renteendringer har likevel betydning for konsumprisutviklingen. I henhold til § 1 i forskriften om pengepolitikken skal det i utøvelsen av pengepolitikken i utgangspunktet ikke tas hensyn til direkte effekter på konsumprisene som skyldes endringer i rentenivået, jf. avsnitt 3.5.

- Gjennomsnittlig råoljepris anslås til 425 kroner pr. fat i år og 390 kroner pr. fat neste år. Økningen i oljeprisen har bidratt til oppgang i prisene på bensin, og i august var prisen på bensin 10,6 pst. høyere enn ett år tidligere. Oljeprisforutsetningene trekker i retning av en moderat prisnedgang fra 2006 til 2007.
- Fyllingsgraden i vannmagasinene er lavere enn normalt. Fra august i fjor til august i år økte elektrisitetsprisene til husholdningene med 25,3 pst. Basert på terminprisene er det lagt til grunn en oppgang i elektrisitetsprisene til husholdningene på om lag 30 pst. fra 2005 til 2006. Fra 2006 til 2007 legges det til grunn at elektrisitetsprisene øker med 4 pst. Den sterke veksten i elektrisitetsprisene er nærmere omtalt i boks 2.9.
- I inneværende år ventes energiprisene å trekke konsumprisveksten opp med om lag 1¼ prosentpoeng. Det foreslåtte avgiftsopplegget for neste år, som bl.a. innebærer at merverdiavgiftssatsen for matvarer og alkoholfrie drikkevarer økes fra 13 til 14 pst., bidrar isolert sett til en høyere vekst i KPI enn i KPI-JAE neste år. Også elektrisitetsprisene ventes å trekke veksten i KPI noe opp neste år, mens det forventes en moderat prisnedgang på bensin. Veksten i KPI-JAE anslås til 1 pst. i år og 1½ pst. neste år.

2.6.2 Lønnsutviklingen

Årslønnsveksten avtok fra 3,5 pst. i 2004 til 3,3 pst. i 2005 ifølge Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU). Årslønnsveksten i fjor var den laveste siden 1995.

Årets lønnsoppgjør i privat sektor ble gjennomført forbundsvis. De fleste oppgjørene kom fram til løsninger gjennom forhandlinger og mekling, men det har vært enkelte konflikter. Forhandlingene i frontfaget mellom Fellesforbundet og Norsk Industri/Byggenæringens landsforening ga etter mekling et generelt tillegg på 1 krone pr. time for overenskomster med lokal forhandlingsrett og 1,50 kroner pr. time for overenskomster uten lokal forhandlingsrett. Oppgjøret ble retningsgivende for mange av de andre oppgjørene i privat sektor. I

Boks 2.9 Utviklingen i elektrisitetsprisene

Norge utgjør sammen med Danmark, Finland og Sverige et nordisk kraftmarked, med Nord Pool som felles kraftbørs. I Norge produseres nesten all elektrisk kraft fra vannkraft. Vannkraft utgjør også en betydelig andel av kraftproduksjonen i Sverige og Finland. I Sverige, Danmark og Finland er kjernekraft og varmekraft (kull, olje og gass) også viktige energikilder, mens Danmark er det eneste landet der vindkraft utgjør en vesentlig del av den samlede kraftproduksjonen. Prisen på vannet i vannmagasinene påvirkes av forventet nedbørmengde og nivået på vannmagasinene. Gjennom overføringsnettet mot utlandet vil prisen på kraft i Norge også påvirkes av kraftprisene i de andre nordiske landene og av kraftprisene på kontinentet.

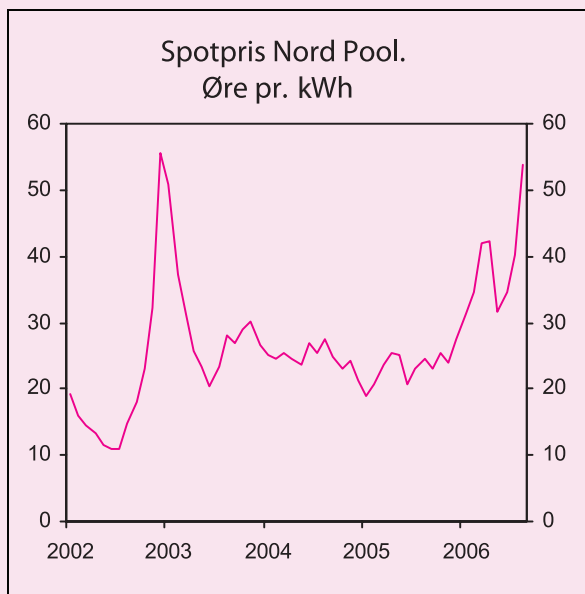
I perioden januar til august i år var elektrisitetsprisen til husholdningene ifølge KPI i gjennomsnitt 22,4 pst. høyere enn i samme periode i fjor. Hittil i år har totalforbruket

korrigert for temperatur vært noe lavere enn i fjor. Mens elektrisitetsprisen pr. kWh til husholdninger med standard variabel pris og et forbruk på 20 000 kWh pr. år var oppe i om lag 130 øre i januar 2003 inklusive nettleie og avgifter, var den tilsvarende prisen i midten av september i år vel 120 øre.

Den store økningen i elektrisitetsprisene i år må bl.a. ses i sammenheng med følgende forhold:

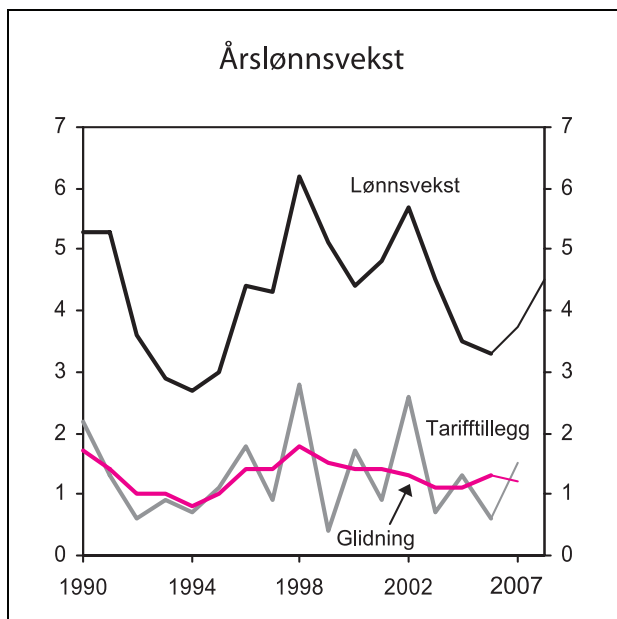
- Kostnadene ved å produsere kraft fra kull og gass har økt, og oljeprisen er høy. Det hever også den norske kraftprisen siden Norge er knyttet til det nordeuropeiske kraftmarkedet.
- Det er for tiden lite vann i vannmagasinene som følge av en snøfattig vinter i fjellet og lite nedbør i områder med store vannmagasiner. Ifølge statistikk fra NVE var gjennomsnittlig fyllingsgrad for vannmagasinene i Norge 61,8 pst. ved utgangen av uke 38 i år. Medianverdien for fyllingsgraden på tilsvarende tidspunkt for årene 1990–2005 var 88,3 pst. Lav produksjon av elektrisk kraft i Norge vil isolert sett trekke prisene opp selv om import av kraft kan dempe prisøkningen.
- Kvoteprisen på CO₂-kvoter har bidratt til å trekke opp prisene på alternativer til vannkraft.
- Det har i perioder i år vært redusert kapasitet fra flere svenske kjernekraftverk og problemer med overføringskapasiteten til Danmark. Priseffekten av disse faktorene må imidlertid antas å være av midlertidig karakter.

I denne meldingen er det lagt til grunn en oppgang i elektrisitetsprisene til husholdningene på om lag 30 pst. i år. Selv om elektrisitetsprisene ventes å avta gjennom neste år, gjør et betydelig overheng at årsgjennomsnittet øker med 4 pst. fra 2006 til 2007.



Figur 2.26 Spotpris Nord Pool. Øre pr. kWh.
Månedsgjennomsnitt

Kilde: Nord Pool.



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

Kilder: TBU og Finansdepartementet.

staten fikk de ansatte et kombinert krone- og prosent tillegg. Tilleggene varierte fra 9000 til 16 500 kroner. I tillegg kom avsetninger til sentrale justeringsforhandlinger og lokale forhandlinger. I kommunene ble det gitt et generelt tillegg på 2,6 pst. av arbeidstakers grunnlønn, eller minst 7500 kroner pr. år til alle stillinger som hovedsakelig har sentral lønnsdannelse. Dessuten ble minstelønnsatsene økt, og det ble satt av midler til lokale forhandlinger.

Ifølge kvartalsvise nasjonalregnskapstall, økte lønn pr. normalårsverk for alle grupper med 3,8 pst. fra andre kvartal 2005 til andre kvartal 2006.

Den gjennomsnittlige årslønnsveksten anslås i denne meldingen til 3¾ pst. i år og 4½ pst. neste år. For i år er dette en oppjustering på ¼ prosentpoeng fra Revidert nasjonalbudsjett 2006. Også det nye anslaget forutsetter at det vises moderasjon i de lokale forhandlingene. Økningen i årslønnsveksten fra i år til neste år må ses i sammenheng med at arbeidsmarkedet er blitt strammere siden vårens lønnsoppgjør, samtidig som det er lagt til grunn en ytterligere tilstramming i arbeidsmarkedet framover, jf. avsnitt 2.5.

Lønnsanslagene for 2006 og 2007 er bl.a. basert på følgende:

- Lønnsoverhenget for alle grupper inn i 2006 var ifølge TBU 1,1 pst., med store forskjeller mellom de ulike gruppene. Overhenget var høyest for industrifunksjonærer i NHO-området. Over-

henget for ansatte i staten og i kommunene var på henholdsvis 0,7 pst. og 0,4 pst.

- De lønnstilleggene som er avtalt i 2006, gir et overheng inn i 2007 på om lag 1¾ pst. I tillegg kommer allerede avtalte tillegg for 2007, som anslås å bidra med om lag ¼ prosentpoeng.
- De avtalte tariff tilleggene i 2006 anslås å bidra med om lag 1½ prosentpoeng til årslønnsveksten fra 2005 til 2006.
- Lønns glidningen er anslått å bidra med 1,2 prosentpoeng til lønnsveksten for alle grupper under ett i 2006. Dette er på linje med gjennomsnittlig glidning de siste fem årene.

Med den konsumprisveksten som er lagt til grunn i denne meldingen, vil lønnsvekstanslagene gi en reallønnsvekst på om lag 1¼ pst. i år og 2¾ pst. neste år. Reallønnsveksten i inneværende år trekkes ned av sterk vekst i elektrisitetsprisene, jf. boks 2.9.

Innføring av obligatorisk tjenestepensjon i 2006, med virkning fra 1. juli 2006, anslås å øke bedriftenes lønnskostnader med om lag ¼ prosentpoeng både i 2006 og 2007. Også de foreslåtte endringene i sykelønnsregelverket vil trekke lønnskostnadene moderat opp i privat og offentlig sektor neste år, anslagsvis med vel ¼ prosentpoeng. Det er lagt til grunn at de samlede lønnskostnadene i privat sektor vil øke med om lag 4 pst. i 2006 og vel 5 pst. i 2007.

Over tid kan kostnadsveksten i norske bedrifter ikke avvike vesentlig fra utviklingen hos utenlandske konkurrenter. Våre lønnsoppgjør er derfor organisert slik at konkurranseutsatt sektor forhandler først. Vi har imidlertid likevel opplevd perioder der kostnadsveksten i Norge har steget raskere enn hos våre handelspartnere. Dette har særlig vært tilfelle i perioder med et stramt arbeidsmarked og god lønnsomhet for norske bedrifter, liknende situasjonen i norsk økonomi i dag.

På slutten av 1990-tallet utgjorde den registrerte ledigheten om lag 2¾ pst. av arbeidsstyrken. I 1998 og 1999 var årslønnsveksten henholdsvis 6,2 og 5,1 pst. Ved utgangen av september i år var den registrerte ledigheten kommet ned i 2,4 pst. av arbeidsstyrken (sesongjustert). Moderat årslønnsvekst de siste årene, og begrenset økning i lønnsvekstanslaget neste år, må bl.a. ses i sammenheng med følgende faktorer:

- EU-utvidelsen i 2004 har ført til økt arbeidsinnvandring til Norge, jf. boks 2.7. Arbeidskraften fra Øst-Europa har bidratt til å avhjelpe kapasitetsskanker i den høykonjunkturen vi er inne

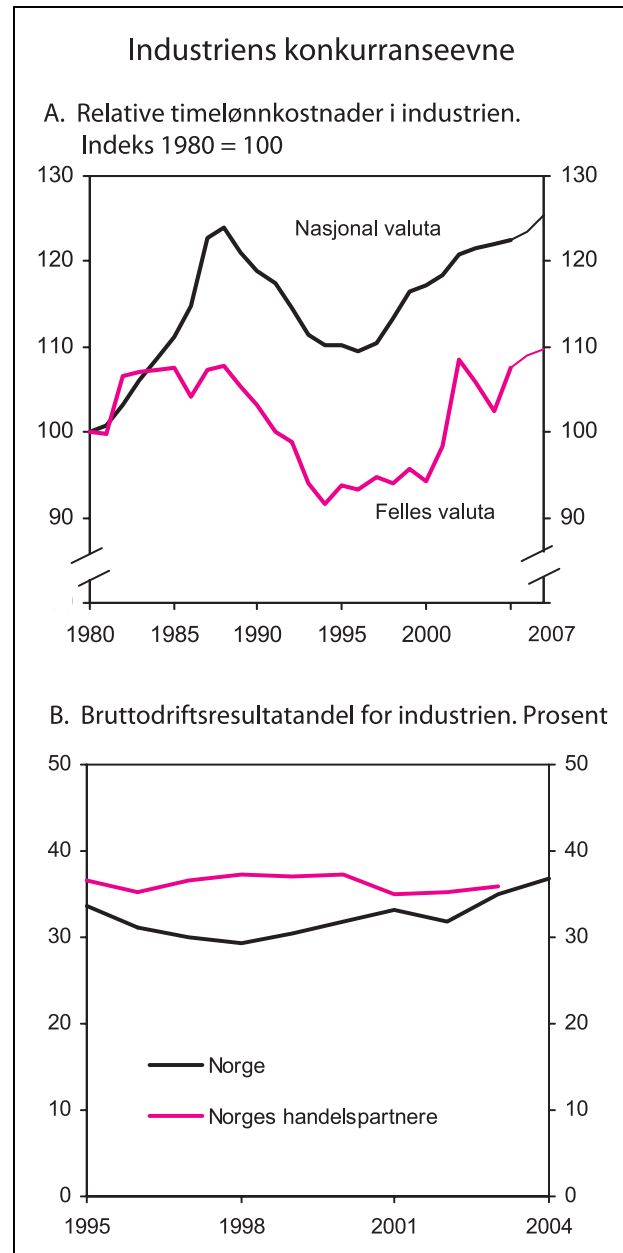
i, og til å dempe lønnspresset i næringer som tidligere har vært lønnsledende.

- Lav prisvekst de siste årene har sikret høy reallønsvekst, selv med moderate lønnstillegg. Reallønsveksten ligger an til å bli noe lavere i inneværende år enn i fjor som følge av sterk vekst i energiprisene. Neste år forventes en reallønsvekst på 2¾ pst., som er godt over gjennomsnittet de siste ti årene.
- Kostnadsnivået i Norge er høyt. Stadig flere arbeidsplasser blir konkurranseutsatte, noe som gjør det vanskelig å velte høye lønninger over i økte priser. Målt i felles valuta lå lønnskostnadene for arbeidere og funksjonærer i fjor om lag 22 pst. høyere i Norge enn hos våre handelspartnere, jf. avsnitt 3.7. Lønnsanslagene i denne meldingen innebærer en fortsatt svekkelse av den kostnadmessige konkurranseevnen.
- Det er sterk konkurranse også mellom norske bedrifter i de fleste næringer. Dette har medført at prisveksten i Norge den siste tiden også har blitt trukket ned av lav prisvekst på mange innenlandske varer og tjenester, for eksempel dagligvarer, teletjenester og finanstjenester.
- Omleggingen av retningslinjene for pengepolitikken i 2001 kan ha påvirket lønnsoppgjørene i modererende retning. Partene i arbeidslivet har lagt vekt på at høye lønnstillegg kan føre til høyere rente og økte renteutgifter for husholdningene. Dessuten kan kronen styrke seg og skape problemer for konkurranseutsatte virksomheter dersom renten, som svar på fare for tiltakende lønns- og prispress, må økes kraftig.

Det knytter seg imidlertid usikkerhet til i hvilken grad disse faktorene vil være tilstrekkelige til å forhindre høy lønnsvekst i Norge i en situasjon med generell god lønnsomhet i arbeidslivet og et stadig strammere arbeidsmarked.

2.6.3 Industriens konkurranseevne

I de fleste bedrifter er lønnskostnader den viktigste kostnadskomponenten. Høyere kostnadsvekst enn hos handelspartnerne vil over tid medføre at den kostnadmessige konkurranseevnen forverres. Bedrifter som konkurrerer i internasjonale produktmarkeder, vil da tape markedsandeler. Et mål på industriens kostnadmessige konkurranseevne er forholdet mellom norsk industris timelønnskostnader og timelønnskostnadene hos handelspartnerne, målt i felles valuta. Ifølge Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) økte de relative timelønnskostnadene gjennom-



Figur 2.28 Industriens konkurranseevne

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

snittlig med 1½ pst. pr. år i perioden 1996–2005. Dette skyldtes i første rekke gjennomgående høyere lønnsvekst i Norge enn hos handelspartnerne. I 2003 og 2004 sank de relative timelønnskostnadene med hhv. 2,3 og 3,3 pst. som følge av at kronen svekket seg, og at timelønnsveksten i norsk industri var mer på linje med den hos handelspartnerne. I fjor medførte en styrking av kronen at de relative timelønnskostnadene økte med 4,9 pst. Ifølge anslag fra TBU var timelønnskostnadene for industriarbeidere i Norge 36 pst. høyere enn hos handelspartnerne i 2005. For arbeidere og funksjo-

Boks 2.10 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 i en økonomi som var vesentlig mer skjermet mot konkurranse fra utlandet. Deltakelsen i det internasjonale varebyttet har bl.a. gjort det mulig for Norge å kanalisere ressurser til utvinning av råolje og gass. 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.

Konkurranssevnen for en næring karakteriserer evnen til å overleve over tid. Dette avhenger av næringens lønnsomhet og dens evne til å trekke til seg investeringer. For at en næring som konkurrerer i et internasjonalt marked skal være lønnsom, må bedriftene i næringen hevde seg i konkurransen med utenlandske bedrifter. I tillegg må næringen lykkes i konkurransen med andre norske næringer i arbeidsmarkedet. I de fleste bedriftene vil lønnskostnadene, både direkte og indirekte via leveranser fra andre sektorer, være

den dominerende kostnadskomponenten. Et høyt lønnsnivå vil imidlertid ikke nødvendigvis bety svak konkurransevne overfor utlandet hvis produktiviteten er tilsvarende høy.

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

En 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.

nærer i alt var det tilsvarende tallet 22 pst. Forskjellen må ses i sammenheng med at de relative forskjellene i timelønnskostnader mellom Norge og handelspartnerne er langt mindre for industrifunksjonærer enn for industriarbeidere.

Industriens konkurransevne vil påvirkes av andre forhold enn lønnskostnader. Driftsresultatet fanger opp både faktorer som medfører økte kostnader og økte inntekter for bedriftene. Driftsresultatsandelen er forholdet mellom driftsresultatet og totale faktorinntekter og viser hvor stor del av inntekten som går til kapitaleierne. En sammenlikning av utviklingen i driftsresultatsandel mellom Norge og andre land kan derfor være en god indikator på

utviklingen i norske bedrifters konkurransevne. Til tross for at kostnadsveksten i norske industribedrifter har vært høyere enn hos handelspartnerne over relativt langt tid, har utviklingen i driftsresultat i Norge vært om lag som hos handelspartnerne i perioden 1995–2003, jf. figur 2.28. Dette skyldes trolig at høyere lønnskostnader i norsk industri i stor grad har blitt motsvart av høyere produsentpriser på norske eksportvarer i denne perioden.

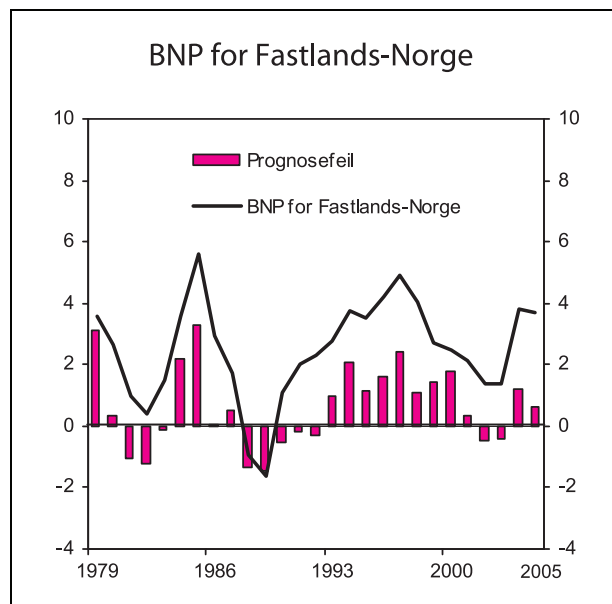
I denne meldingen legges det til grunn en gjennomsnittlig årslønnsvekst på 3¾ pst. i år og 4½ pst. neste år, jf. avsnitt 2.6.2, mens lønnsveksten hos våre handelspartnere anslås til vel 3 pst. i år og nær

3½ pst. neste år. I tillegg medfører innføringen av obligatorisk tjenestepensjon (OTP) og de foreslåtte endringene i sykelønnsregelverket noe høyere lønnskostnadsvekst i Norge. I meldingen legges det videre til grunn at kronkursen utvikler seg i samsvar med terminvalutakursene slik disse framsto i månedsskiftet august/september. Anslaget for kronkursen innebærer en styrking av kronen på om lag ½ pst. fra 2005 til 2006 og en svekkelse på om lag 1 pst. fra 2006 til 2007. Disse anslagene innebærer at den kostnadmessige konkurranseevnen svekkes med 1½ pst. i 2006 og ¾ pst. i 2007, målt ved relative timelønnskostnader i felles valuta.

2.7 Om usikkerheten i makroøkonomiske prognoser

2.7.1 Treffsikkerheten i økonomiske anslag

Usikkerheten knyttet til makroøkonomiske framskrivninger er erfaringsmessig stor. Det er flere grunner til det. Når prognosene utarbeides, kan informasjonen om den økonomiske situasjonen være mangelfull. Økonomiens virkemåte er heller ikke fullt ut kjent, og det kan inntreffe hendelser som var vanskelige å forutse på prognosetidspunktet. Tabell 2.8 viser ulike institusjoners anslag for utviklingen i noen sentrale makroøkonomiske variable for 2006. 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



Figur 2.29 Faktisk utvikling og prognosefeil
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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.

Prognosenes treffsikkerhet kan i ettertid vurderes ved å sammenlikne anslagene med den fak-

Tabell 2.9 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2007. Prosentvis endring fra året før

	Dato	BNP Fastlands-Norge	KPI	Årslønn	Arbeids- ledighet ¹
DnB NOR	Aug 2006	3,0	2,1	4,5	3,0
First Securities	Aug 2006	2,5	1,9	4,7	3,0
Handelsbanken	Apr 2006	3,3	1,8	4,5	3,4
LO	Sep 2006	2½	1½	..	3¼
Nordea	Sep 2006	2,3	1,4	5,0	3,0
Norges Bank	Jun 2006	2¾	1¾	4¾	3½
NHO	Mai 2006	2½	1¾	..	3¼
OECD	Mai 2006	2,6	2,6	..	3,8
SEB Enskilda Banken	Aug 2006	3,0	2,2	..	3,0
Statistisk sentralbyrå	Sep 2006	2,1	1,5	5,0	3,3
Gjennomsnitt		2,7	1,9	4,7	3,3
Finansdepartementet	Okt 2006	2,9	1,8	4½	3,0

¹ I prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: Som angitt i tabellen.

Tabell 2.10 Treffisikkerhet i de makroøkonomiske prognosene.

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

¹ Beregnet for perioden 1979–2005.

² Beregnet for perioden 1989–2005.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

tiske utviklingen ifølge nasjonalregnskapet. I figur 2.29 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 2.10 viser den gjennomsnittlige veksten i ulike makroøkonomiske størrelser over tid, og hvordan anslag på disse størrelsene fordeler seg rundt de faktiske årlige vekstratene. Nasjonalregnskapstall for perioden 1979–2005 har blitt revidert flere ganger, og de foreløpige nasjonalregnskapstallene avviker til dels betydelig fra de endelige tallene. Gjennomsnittlig vekst i BNP for Fastlands-Norge i perioden 1979–2005 var 0,6 prosentpoeng lavere i de foreløpige nasjonalregnskapstallene enn i de endelige regnskapstallene. For enkeltår var forskjellene større enn dette. De endelige nasjonalregnskapstallene viser også noe sterkere konjunktursvingninger i norsk økonomi enn de foreløpige tallene.

Anslagene for veksten i BNP for Fastlands-Norge og sysselsettingen i de årlige nasjonalbudsjettene avviker i gjennomsnitt lite fra anslagene i de foreløpige nasjonalregnskapene. Det er imidlertid betydelige avvik for enkeltår. Avviket mellom anslag og regnskapstall kan belyse treffsikkerheten i anslagene. Gjennomsnittlig avvik for BNP og

sysselsetting er om lag ett prosentpoeng, mens avviket for konsumprisveksten i gjennomsnitt er 0,6 prosentpoeng. En viktig grunn til 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 2.11 omtales Finansdepartementets anslag for 2006 gitt på forskjellige tidspunkt, og faktorer bak anslagsendringene.

2.7.2 Nærmere om usikkerheten i de makroøkonomiske anslagene

Anslagene for den økonomiske utviklingen i denne meldingen innebærer at BNP-veksten avtar gradvis, fra et nivå godt over trend i år til om lag trendvekst de neste årene. Denne banen for økonomien er basert på at en gradvis normalisering av rentenivået bidrar til å dempe veksten i konsum og boliginvesteringer. I tillegg ventes en svak nedgang i oljeinvesteringene og noe mindre etterspørselsimpulser fra internasjonal økonomi å trekke ned veksten i fastlandsøkonomien. En gradvis normalisering av veksttaket i økonomien vil innebære at man unngår at alvorlige ubalanser bygges opp. Slike ubalanser blir gjerne etterfulgt av en periode med lav aktivitetsvekst og økt ledighet.

Boks 2.11 Faktorer bak endringene i de makroøkonomiske anslagene

Anslaget for veksten i BNP Fastlands-Norge i 2006 er oppjustert fra 2,4 pst. i Nasjonalbudsjettet 2006 (NB06) til 3,4 pst. i denne meldingen, jf. tabell 2.11. Korrigert for elektrisitetsproduksjon er anslagene oppjustert fra 2,7 pst. til 4,0 pst. Samtidig har både sysselsatte personer og AKU-ledigheten utviklet seg betydelig sterkere i inneværende år enn lagt til grunn i NB06. Sysselsettingsveksten er oppjustert med 1,8 prosentpoeng siden NB06, mens AKU-ledigheten nå anslås til 3,3 pst., mot 4,1 pst. i NB06.

Oppjusteringen av aktivitetsveksten i fastlandsøkonomien må særlig ses i sammenheng med at en nå anslår veksten i investeringene og offentlig etterspørsel å bli sterkere enn lagt til grunn i NB06. Mens det i budsjettet for 2006 ble anslått en vekst i boliginvesteringene på 0,9 pst. for inneværende år, anslås veksten nå å bli 8,4 pst. Veksten i oljeinvesteringene er oppjustert fra 0,0 pst. i NB06 til 5,0 pst. i denne meldingen. Høy aktivitetsvekst og god lønnsomhet har bidratt til at også veksten i investeringene i fastlandsbedriftene er oppjustert (fra 6,1 pst. til 7,1 pst). Videre er veksten i offentlig konsum oppjustert med 1,8 prosentpoeng til 2,7 pst. og offentlige investeringer med 15,4 prosentpoeng til 16,1 pst. Leveranser av 2 fregatter til forsvaret bidrar alene med $\frac{3}{4}$ av veksten i de offentlige investeringene.

Utviklingen på arbeidsmarkedet har vært klart sterkere enn lagt til grunn i NB06. Sysselsettingen, målt ved antall personer sysselsatt, har tatt seg kraftig opp, mens arbeidsledigheten har falt mer enn tidligere anslått. Tilstrammingen i arbeidsmarkedet er tett knyttet opp mot sterk aktivitetsvekst i norsk økonomi.

Anslaget for veksten i konsumprisindeksen (KPI) for inneværende år er oppjustert med $\frac{3}{4}$ prosentpoeng fra NB06 til $2\frac{1}{2}$ pst. i denne meldingen, hovedsakelig som følge av sterk vekst i elektrisitetsprisene. Konsumprisindeksen justert for avgifter og utenom energivarer (KPI-JAE) har imidlertid utviklet seg svakere enn antatt, og anslaget for 2006 er nedjustert fra $1\frac{1}{2}$ pst. i NB06 til 1 pst. i denne meldingen. Den svake prisutviklingen på importerte varer demper den generelle prisveksten og trekker konsumprisanslaget ned. Samtidig har økt internasjonal konkurranse dempet prisveksten på innenlandsproduserte varer.

Oljeprisen er klart høyere enn anslått i NB06. Dette bidrar til å forklare store deler av økningen i anslått overskudd på statsbudsjettet.

Tabell 2.11 Finansdepartementets anslag for 2006 på ulike tidspunkter. Prosentvis endring fra året før

	NB06 ¹	RNB06 ¹	NB07 ¹
<i>Handelspartnerne:</i>			
BNP ⁴	2,4	2,7	3,3
Konsumpriser	1,7	1,7	1,9
Arbeidsledighet, nivå	6,4	6,1	6,2
<i>Norge:</i>			
BNP Fastlands-Norge	2,4	3,0	3,4
BNP Fastlands-Norge utenom elektrisitet	2,7	3,4	4,0
Sysselsatte personer	0,8	2,1	2,6
Arbeidsledighetsprosent (AKU), nivå	4,1	3,8	3,3
Årslønn	$3\frac{1}{2}$	$3\frac{1}{2}$	$3\frac{3}{4}$
Konsumprisindeksen (KPI)	$1\frac{3}{4}$	$2\frac{1}{4}$	$2\frac{1}{2}$
KPI-JAE	$1\frac{1}{2}$	$1\frac{1}{4}$	1
Oljepris (kroner), nivå	350	420	425
<i>Statsbudsjettet:</i>			
Overskudd (mrd. kroner) ² , nivå	305,1	327,0	350,3
Underliggende, reell utgiftsvekst	0,8	$2\frac{1}{4}$	2
Strukturelt, oljekorrigert underskudd (nivå) ³	4,6	4,5	4,3

¹ Nasjonalbudsjettet 2006 (NB06), Revidert nasjonalbudsjett 2006 (RNB06) og Nasjonalbudsjettet 2007 (NB07).

² Inklusive Statens pensjonsfond – Utland (tidligere Statens petroleumsfond).

³ Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

⁴ Halvparten av oppjusteringen (0,3 prosentpoeng) skyldes endringer i landsammensettingen.

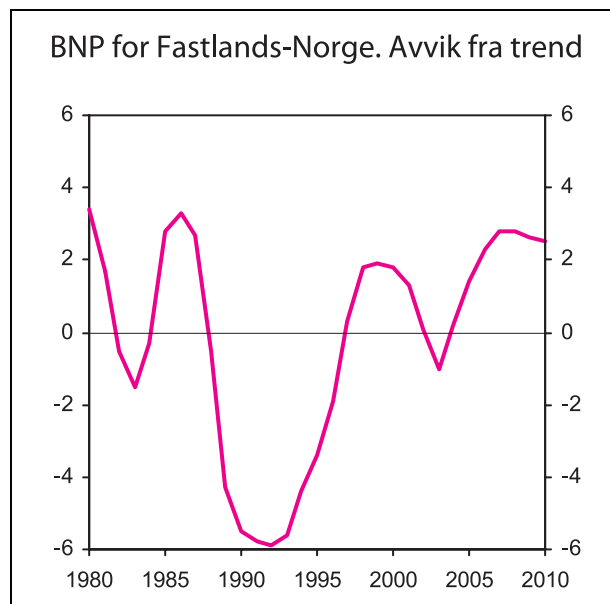
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Selv om anslagene i denne meldingen anses å representere den mest sannsynlige banen for den økonomiske utviklingen de nærmeste årene, er usikkerheten stor. Samlet sett vurderes usikkerheten rundt anslagene å være relativt balansert. Det er flere forhold som kan bidra til at veksten den nærmeste tiden blir sterkere enn lagt til grunn, men det er også forhold som kan bidra til å trekke veksten ned.

Tidligere erfaringer viser at det er lett å undervurdere styrken i en konjunkturoppgang slik den vi er inne i nå. Særlig har en tidligere undervurdert investeringsveksten i slike perioder, men også veksten i andre etterspørselskomponenter har ofte blitt sterkere enn ventet. Dette kan ha sammenheng med at en har undervurdert hvordan veksten i de ulike delene av økonomien gjensidig forsterker hverandre i en oppgangskonjunktur. Selv om anslagene i denne meldingen vurderes som balanserte, kan en heller ikke i denne oppgangskonjunkturen utelukke at veksten framover blir sterkere enn anslått.

Norsk økonomi er nå inne i sitt fjerde år med sterk vekst, og arbeidsmarkedet strammes til. Slik sett er det flere likheter mellom situasjonen i dag og situasjonen i 1997/98. Da, som nå, viste de økonomiske anslagene at produksjonen i økonomien ville stabilisere seg rundt trendveksten, og at lønns- og prisveksten ville bevege seg mot det som var forenlig med en balansert økonomisk utvikling på mellomlang sikt. I Nasjonalbudsjettet 1998 ble BNP-veksten i Fastlands-Norge anslått å avta fra 3½ pst. i 1997 til 3 pst. i 1998, godt i tråd med anslag fra andre institusjoner. I ettertid viste det seg at BNP-veksten i fastlandsøkonomien ble 4,9 pst. i 1997 og 4,1 pst. i 1998, over ett prosentpoeng høyere enn anslått for hvert av årene. Høyere vekst bidro samtidig til at ledigheten avtok mer enn ventet, og lønnsveksten ble dobbelt så høy som hos handelspartnerne i 1998. Også i de påfølgende årene holdt lønnsveksten seg høy. Den svekkelsen av konkurranseevnen dette medførte, la grunnlaget for en avskalling av konkurranseutsatt næringsliv og et kraftig fall i industrisyssettingen.

Bedriftsinvesteringene er et område der en i tidligere konjunkturoppganger ofte har undervurdert veksten. Eksempelvis ble veksten i disse investeringene hhv. 4½ og 7½ prosentpoeng høyere i 1997 og 1998 enn anslått i Nasjonalbudsjettet 1998. Dette var en viktig årsak til at den samlede økonomiske utviklingen på slutten av 90-tallet ble betydelig sterkere enn anslått. I denne meldingen legges det til grunn at bedriftsinvesteringene i Fastlands-Norge øker med 7 pst. i 2006 og med 6



Figur 2.30 BNP for Fastlands-Norge. Avvik fra beregnet trend i prosent

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

pst. i 2007. Dette er noe høyere enn anslått av de fleste andre prognosemakere. Anslagene i denne meldingen innebærer likevel at bedriftsinvesteringene som andel av bruttoproduktet blir liggende lavere enn under konjunkturtoppen mot slutten av 1990-tallet, og klart lavere enn i konjunkturtoppene på 1980-tallet. Dette kan bety at det fortsatt vil kunne skje en sterk vekst i bedriftsinvesteringene. På den annen side har bedriftsinvesteringenes andel av Fastlands-BNP vist en synkende tendens over tid, bl.a. fordi mindre kapitalintensive tjenesteytende næringer nå utgjør en større andel av næringene i Fastlands-Norge. Skattereformen av 1992 har også bidratt til bedre samsvar mellom samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk lønnsomhet av investeringene, ved at en rekke særordninger ble fjernet og avskrivningssatsene satt mer i tråd med reelt økonomisk verdifall på driftsmidlene. Det er derfor grunn til å tro at omfanget av samfunnsøkonomisk ulønnsomme investeringer ble mindre etter skattereformen.

Dersom bedriftsinvesteringene som andel av Fastlands-BNP skulle ta seg opp til samme nivå som på slutten av 1990-tallet, ville bedriftsinvesteringene måtte øke med om lag 20 pst. i forhold til anslagene i denne meldingen. Dette ville gitt vesentlig økte etterspørselsimpulser mot fastlandsøkonomien. Beregninger på den makroøkonomiske modellen MODAG indikerer at en økning i bedriftsinvesteringene i denne størrelsesordenen

kan medføre 1½ pst. høyere Fastlands-BNP etter noen år. Den direkte virkningen av økt produksjon i de sektorene som leverer varer og tjenester i forbindelse med investeringene blir forsterket blant annet ved at økt sysselsetting og økt lønnsvekst gir sterkere etterspørsel fra husholdningene. Det er da ikke tatt hensyn til at den økonomiske politikken kan bli endret som følge av den sterkere veksten. Hvordan en slik markert økning i investeringene faktisk vil påvirke utviklingen i økonomien, vil blant annet avhenge av hvordan den økte aktiviteten slår ut i lønnsveksten.

Veksten hos Norges viktigste handelspartnere anslås å avta noe fra i år til neste år. Denne antakelsen er blant annet basert på at en moderat avkjøling av det amerikanske boligmarkedet og de siste årenes renteøkninger drar veksten noe ned i USA. I tillegg legges det til grunn at økt moms gir lavere vekst i Tyskland. I de øvrige eurolandene ventes det i hovedsak at veksten holder seg oppe. Det er imidlertid en rekke forhold som kan trekke veksten ytterligere ned internasjonalt. Blant annet kan en ikke utelukke en mer markert avkjøling av det amerikanske boligmarkedet, jf. boks 2.4. Dette vil i så fall trekke i retning av lavere vekst både i USA og i andre viktige eksportmarkeder. Lavere vekst internasjonalt vil i første omgang gi lavere norsk eksport og lavere produksjon og sysselsetting innenlands, spesielt i industrien. Reduksjonen i 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 bidra til lavere vekst i prisene på verdensmarkedet, og dermed i norske importpriser. Beregninger på MODAG indikerer at ½ prosentpoeng lavere vekst hos handelspartnerne kan gi ¼ prosentpoeng lavere vekst i fastlandsøkonomien etter to år. En slik utvikling vil gi et mindre stramt arbeidsmarked enn anslått, og vil trekke i retning av mindre press på lønnsveksten.

Arbeidsmarkedet og lønnsveksten er et annet sentralt usikkerhetsmoment i de økonomiske framskrivingene. Sysselsettingen har økt sterkt det siste halvannet året. Arbeidsledigheten synker raskt, og den er allerede nede på nivåer som tidligere har gitt klart tiltakende lønnsvekst. I denne meldingen er det lagt til grunn at ledigheten vil stabilisere seg om lag på dagens nivå og at lønnsveksten skal tilta moderat neste år. En ytterligere tilstramming av arbeidsmarkedet og en sterkere oppgang i lønnsveksten kan imidlertid ikke utelukkes, særlig dersom den generelle økonomiske veksten skulle bli høyere enn anslått neste år. Tidligere erfaringer har vist at det er en risiko for at lønns-

veksten virkelig kan skyte fart dersom arbeidsmarkedet blir for stramt. Selv om det er fare for en utvikling der lønnsveksten tiltar utover det som er forenlig med en balansert økonomisk utvikling, peker flere forhold i retning av at lønnsveksten nå kan bli mer moderat enn under tidligere høykonjunkturer.

- Økt arbeidsinnvandring gjør blant annet at veksten i en del næringer, særlig i den konjunkturfølsomme bygge- og anleggsnæringen, kan være høy uten at det oppstår flaskehals i arbeidsmarkedet.
- Etter hvert som stadig flere bransjer blir utsatt for internasjonal konkurranse vil en særnorsk høy lønnsvekst gi raskere utslag i flere bransjer i form av tap av arbeidsplasser.
- Endringene i retningslinjene for pengepolitikken kan ha bidratt til at inflasjonsforventningene er bedre forankret hos arbeidslivets parter. Det vil redusere motivasjonen for høye nominelle lønnskrav for å kompensere for høy forventet prisvekst i høykonjunkturer. Videre vil tiltakende lønnsvekst kunne gi vesentlig utslag i renter og valutakurs. Dette kan også moderere lønnskravene.

Norske lønnskostnader er allerede høye sammenliknet med nivået hos våre handelspartnere, både absolutt og i forhold til det historiske gjennomsnittet. Isolert sett skulle dette gi grunn til å tro at norsk økonomi vil være særlig sårbar for tiltakende lønnsvekst de nærmeste årene. Sårbarheten kan være noe dempet på kort sikt pga. høy lønnsevne i mange eksportnæringer. En markert prisvekst på norsk eksport de siste årene, blant annet som følge av sterk etterspørsel etter metaller fra flere framvoksende økonomier, gjør at lønnsomheten i eksportnæringene samlet sett er svært god. Det er imidlertid usikkert hvor lenge disse prisene kan holde seg på dagens nivå. Både futuresprisene og analyser fra IMF i siste utgave av World Economic Outlook tyder på at ny produksjonskapasitet etter hvert vil føre til at prisene på for eksempel metaller vil avta til mer normale nivåer framover. Det stramme arbeidsmarkedet og den gode lønnsomheten i bedriftene kan derfor i en periode gi sterk lønnsvekst uten at dette umiddelbart skaper problemer i de konkurranseutsatte næringene. Omstillingsbehovet blir imidlertid desto mer smertefullt når prisene en gang normaliseres. Dette er ikke ulikt situasjonen på slutten av 1990-tallet og fram til 2002. De konkurranseevnemessige problemene knyttet til den høye lønnsveksten fra 1998 ble i flere år kompensert av en gradvis svekkelse av kronen. Da utvik-

lingen i kronekursen for alvor snudde i 2001/2002, kom imidlertid lønnsomhetsproblemene klart til syne. Fra 2. kvartal 2002 til 2. kvartal 2003

falt sysselsettingen med 33 000 personer. Mer enn halvparten av denne nedgangen fant sted i industrien.

3 Den økonomiske politikken

3.1 Virkemidlene i den økonomiske politikken

Regjeringen vil føre en økonomisk politikk som legger til rette for høy sysselsetting, stabil økonomisk vekst og bærekraftige offentlige velferdsordninger. De ulike delene av den økonomiske politikken må virke sammen for å nå disse målene.

Handlingsregelen legges til grunn for *budsjettpolitikken*. Retningslinjene innebærer at statens petroleumsinntekter fases gradvis inn i økonomien, om lag i takt med utviklingen i forventet realavkastning i Statens pensjonsfond – Utland. Budsjettpolitikken er dermed gitt en mellomlangsiktig forankring. Samtidig understreker retningslinjene at hensynet til en stabil økonomisk utvikling skal tillegges betydelig vekt i den løpende utformingen av budsjettpolitikken. Budsjettpolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.2. Den økonomiske virksomheten i kommunesektoren styres i første rekke gjennom de inntektsrammene Stortinget fastsetter. *Kommuneopplegget* for 2007 omtales i avsnitt 3.4.

Pengepolitikken skal sikte mot stabilitet i den norske kronens verdi, nasjonalt og i forhold til våre handelspartnere. Den operative gjennomføringen av pengepolitikken skal rettes inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisen som over tid er nær 2,5 pst. Av forskriften følger det at pengepolitikken skal bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting og til stabile forventninger om valutakursutviklingen. Budsjett- og pengepolitikken må virke sammen for å bidra til en balansert utvikling i norsk økonomi. Pengepolitikken er omtalt i avsnitt 3.5.

Den økonomiske politikken må ses i et langsiktig perspektiv. Til tross for dagens overskudd i offentlige budsjetter innebærer en aldrende befolkning store utfordringer i den økonomiske politikken på litt lengre sikt. Dette er nærmere behandlet i avsnitt 3.3. Statens pensjonsfond er et viktig redskap i *statens formuesforvaltning*. Fondet må derfor forvaltes på en trygg og etisk forsvarlig måte, hvor siktemålet er høy avkastning innenfor moderat risiko. Midlene vil bidra til å sikre grunnlaget for framtidige pensjoner og andre sentrale velferds-

oppgaver. Forvaltningen av Statens pensjonsfond omtales i kapittel 5.

Det er veksten i fastlandsøkonomien som betyr mest for velstandsutviklingen i Norge. Selv om petroleumsinntektene setter Norge i en gunstig situasjon sammenliknet med mange andre land, kan disse inntektene over tid kun gi et begrenset bidrag til vår samlede velferd. Skal vi videreføre en god utvikling, må vi som andre land gjennomføre reformer for å sikre at arbeids- og næringslivet fungerer godt. Pensjonsreformen er nødvendig for å sikre et bærekraftig pensjonssystem. En viktig forutsetning er at det legges til rette for en økt arbeidsstyrke. Regjeringen legger stor vekt på arbeidet med å *fornye offentlig sektor*, for å bedre kvalitet og brukervennlighet, øke produktiviteten og tilføre ressurser til de områdene der behovene er størst, jf. kapittel 6. Regjeringens *skatte- og avgiftspolitik* skal sikre inntekter til fellesskapet, bidra til rettferdig fordeling og et bedre miljø, og dessuten understøtte god ressursbruk og sysselsetting i hele landet. Skatte- og avgiftspolitikken er omtalt i kapittel 4.

Et godt fungerende arbeidsmarked er sentralt for en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. *Sysseleingspolitikken* må derfor innrettes slik at den bidrar til at arbeidskraften settes inn der det er størst behov for den, og slik at flest mulig deltar i arbeidslivet. En økt arbeidsstyrke vil også gi et vesentlig bidrag til å møte de langsiktige budsjettutfordringene knyttet til en aldrende befolkning. *Sysseleingspolitikken* omtales i avsnitt 3.6.

Et velfungerende arbeidsmarked vil bidra til at arbeidsledigheten holdes lav og yrkesdeltakelsen høy. Et hovedmål med det *inntektspolitiske* samarbeidet er å bidra til at kostnadsveksten i Norge ikke kommer ut av kurs i forhold til utviklingen hos våre handelspartnere. Selve gjennomføringen av inntektsoppgjørene er partenes ansvar. *Inntektspolitikken* omtales i avsnitt 3.7.

Bærekraftig utvikling er satt på dagsorden de siste 20 årene fordi det er vedvarende fattigdom i mange utviklingsland samtidig som presset på jordens økosystemer øker. Regjeringens arbeid med bærekraftig utvikling omtales i kapittel 7.

Boks 3.1 Retningslinjer for budsjettpolitikken

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

- Petroleumsinntektene fases gradvis inn i økonomien, om lag i takt med utviklingen i forventet realavkastning av 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.* Statens inntekter fra petroleumsvirksomheten 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.
- *Retningslinjene legger til rette for en jevn innfasing av petroleumsinntekter over tid.* Bruken av petroleumsinntekter måles ved det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet og ikke det faktiske oljekorrigerede underskuddet. På den måten reduseres faren for at budsjettpolitikken skal bidra til å forsterke konjunktursvingningene i norsk økonomi. Dersom en lot det oljekorrigerede budsjettunderskuddet følge utviklingen i forventet fondsavkastning, måtte en stramme til politikken i nedgangstider eller dersom inntektene av andre grunner var tilfeldig lave, mens en kunne senke skattene eller øke utgiftene i oppgangstider eller når inntektene var tilfeldig høye. Ved store endringer i fondskapitalen, eller i forhold som påvirker det strukturelle, oljekorrigerede 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 bidrar til forutsigbarhet om bruken av petroleumsinntekter i norsk økonomi.* Dette bidrar til stabile forventninger, bl.a. i valutamarkedet. På den måten støtter rammeverket for finanspolitikken opp under pengepolitikken.
- *Hensynet til en stabil økonomisk utvikling tillegges betydelig vekt.* Handlingsregelen åpner for at en i perioder med høy ledighet kan 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.

Statens pensjonsfond – Utlands inntekter består av statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, som blir overført fra statsbudsjettet, samt avkastningen av fondets formue og netto finanstransaksjoner knyttet til petroleumsvirksomheten. Midlene i Statens pensjonsfond – Utland kan bare anvendes til en beløpsmessig overføring til statsbudsjettet etter vedtak i Stortinget. Overføringen fra fondet til statsbudsjettet dekker det oljekorrigerede underskuddet slik det anslås i nysaldert budsjett. For enkeltår vil det kunne være betydelige forskjeller mellom det strukturelle og det oljekorrigerede underskuddet. Disse forskjellene utliknes imidlertid over tid. Til tross for betydelige forskjeller i enkeltår vil dermed også det faktiske uttaket fra fondet over tid følge forventet fondsavkastning.

Retningslinjene legger til rette for en bærekraftig forvaltning av petroleumsformuen slik at den også kommer framtidige generasjoner til gode. Dagens høye innbetalinger fra petroleumsvirksomheten kan ikke betraktes som inntekter i vanlig forstand. Olje og gass er ikke-fornybare ressurser, og innbetalingene til staten har langt på vei et motstykke i en reduksjon i statens petroleumsformue. Siden det er forventet realavkastning som skal brukes, innebærer handlingsregelen at fondskapitalen ikke tappes over tid.

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

3.2 Budsjettpolitikken

3.2.1 Retningslinjene for budsjettpolitikken

Retningslinjene for budsjettpolitikken innebærer at petroleumsinntektene fases gradvis inn i økonomien, om lag i takt med utviklingen i forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland, anslått til 4 pst. Budsjettpolitikken er dermed gitt en mellomlangsigtig forankring. Samtidig understreker retningslinjene at hensynet til en stabil økonomisk utvikling skal tillegges betydelig vekt i den løpende utformingen av budsjettpolitikken, jf. boks 3.1.

Bruken av petroleumsinntekter har de siste årene vært klart høyere enn forventet realavkastning av utenlandsdelen av Statens pensjonsfond. Dette må ses i sammenheng med at både internasjonal og norsk økonomi gikk inn i en lavkonjunktur etter tusenårsskiftet. I denne situasjonen var det behov for etterspørselsimpulser fra budsjettpolitikken. Siden 2003 har aktiviteten i norsk økonomi tatt seg opp, og merbruken av petroleumsinntekter er redusert.

Budsjettpolitikken må også ses i et langsiktig perspektiv. Handlingsregelen legger opp til betydelig sparing på statens hånd. Denne sparingen er nødvendig – men ikke tilstrekkelig – for å kunne møte den framtidige veksten i pensjonsutgifter og andre aldersrelaterte utgifter knyttet til helse og omsorg, jf. avsnitt 3.3. Med fortsatt god vekst i fondskapitalen vil det i en situasjon med høy aktivitet i norsk økonomi være i tråd med handlingsregelen om bruken av petroleumsinntekter i noen år øker langsommere enn den forventede realavkastningen av Statens pensjonsfond – Utland. Dette vil også redusere behovet for vanskelige omdisponeringer når veksten i aldersrelaterte utgifter senere setter inn.

3.2.2 Gjennomføringen av budsjettpolitikken i 2006

Ved behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2006 ble bruken av petroleumsinntekter holdt på samme nivå som i saldert budsjett for 2006. Det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet i 2006 ble anslått til 65,9 mrd. kroner. Bruken av petroleumsinntekter utover forventet realavkastning ble anslått til vel 10 mrd. kroner.

Etter Revidert nasjonalbudsjett 2006 er det kommet ny informasjon om bl.a. skatte- og avgiftsinngangen i 2006. Denne informasjonen underbygger at veksten i norsk økonomi er sterkere enn tid-

ligere lagt til grunn. Det er betydelig økning i skatteinngangen både fra personlige skattytere og bedrifter, og det er også klar oppgang i inntektene fra merverdiavgiften. Den økte skatteinngangen er sterkere enn det som følger av de nye anslagene for konjunkturutviklingen. Samlet sett reduserer de nye anslagene for skatter og avgifter det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet med om lag 3 mrd. kroner i forhold til anslaget i Revidert nasjonalbudsjett, til 62,9 mrd. kroner. Målt i 2007-priser anslås det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet i 2006 til 65,1 mrd. kroner. Anslaget for bruken av petroleumsinntekter utover forventet realavkastning reduseres også med om lag 3 mrd. kroner, til vel 7 mrd. kroner.

Overføringen fra Statens pensjonsfond – Utland til statsbudsjettet til dekning av det oljekorrigerede budsjettunderskuddet anslås nå til 59,5 mrd. kroner i 2006. Det faktiske, oljekorrigerede underskuddet anslås dermed vel 3 mrd. kroner lavere enn det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet. Denne forskjellen må bl.a. ses i sammenheng med at forholdsvis høye skatteinntekter og lave utgifter til arbeidsledighetstrygd trekker det faktiske underskuddet ned i en høykonjunktur, jf. boks 3.2.

For inneværende år er anslaget på gjennomsnittlig oljepris justert opp til 425 kroner pr. fat, 5 kroner mer pr. fat enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2006. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til 360,9 mrd. kroner, en økning på 12,2 mrd. kroner i forhold til anslaget i Revidert nasjonalbudsjett.

Den reelle, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter anslås til om lag 2 pst. i 2006, noe lavere enn lagt til grunn i tilleggsnummeret til Statsbudsjettet 2006 og i Revidert nasjonalbudsjett 2006. Dette må ses i sammenheng med at prisveksten på statsbudsjettets utgifter i 2006 er litt oppjustert som følge av lønnsoppgjørene og høyere priser på energivarer.

Det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond i 2006 anslås til 359,0 mrd. kroner. Den samlede kapitalen i Statens pensjonsfond anslås til 1857 mrd. kroner ved utgangen av 2006.

Markedsverdien av kapitalen i utenlandsdelen av Statens pensjonsfond anslås til 1756 mrd. kroner ved utgangen av 2006. Anslaget er oppjustert med om lag 50 mrd. kroner siden Revidert nasjonalbudsjett 2006. Oppjusteringen skyldes i stor grad økt avsetning til fondet som følge av økte inntekter fra petroleumsvirksomheten og lavere oljekorrigeret underskudd som følge av økt skatteinngang, samt noe svakere krone.

Boks 3.2 Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet

Det oljekorrigerede budsjettunderskuddet påvirkes av en rekke tilfeldige forhold. For eksempel er skatteinntektene forbigående lave i en lavkonjunktur, mens utgiftene til arbeidsledighetstrygd er høye. I en høykonjunktur er det omvendt. En rekke andre inntekts- og utgiftsposter kan også variere betydelig fra år til år uten at det er uttrykk for strukturelle endringer i budsjettet. Blant annet gjelder dette overføringer fra Norges Bank og statens renteinntekter og renteutgifter. Det oljekorrigerede underskuddet kan også bli påvirket av regnskapsmessige endringer.

Som et hjelpemiddel i arbeidet med budsjettet er det behov for et mål på den underliggende bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet der en har korrigert for bl.a. virkninger av konjunkturutviklingen. Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet er et slikt mål. For å komme fra det oljekorrigerede til det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet gjøres følgende korreksjoner, jf. tabell 3.1:

- For å justere den oljekorrigerede budsjettbalansen for virkningen av at konjunktorene avviker fra en normalsituasjon, beregnes budsjettvirkningene av at skattegrunnlagene avviker fra sine trendnivåer. Videre tas det hensyn til at også utbetalingen av ledighetstrygd avhenger av konjunktursituasjonen. Utviklingen i aktivitetskorreksjonene i tabell 3.1 reflekterer bedringen i konjunktursituasjonen de siste årene.
- Det korrigeres for forskjellen mellom anslåtte normalnivåer for overføringene fra Norges Bank og statens renteinntekter og renteutgifter og de faktiske overførings- og rentestrømmene. Fra og med 2002 og noen år framover blir det som ledd i en økning av Norges Banks egenkapital ikke overført midler fra banken til statsbudsjettet. Utviklingen i rentekorreksjonen fra 2006 til 2007 må ses i sammenheng med at Statens pensjonsfond – Norges kontolån til staten nedskrives ved utgangen av 2006, noe som isolert sett bidrar til å redusere renteutgiftene over statsbudsjettet med knapt 5,3 mrd. kroner i 2007.
- Det korrigeres for regnskapsmessige omlegginger og for endringer i funksjonsfordelingen mellom stat og kommune som ikke påvirker den underliggende utviklingen i budsjettbalansen. Den regnskapsmessige korreksjonen for 2006 er i hovedsak knyttet til det forsikringstekniske oppgjøret med Posten i forbindelse med at Posten trekker seg ut av Statens pensjonskasse.

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

Tabell 3.1 Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet. Mill. kroner

	2004	2005	2006	2007
Oljekorrigert underskudd på statsbudsjettet	79 246	64 763	59 543	57 042
– Overføringer fra Norges Bank. Avvik fra beregnet trendnivå	4 878	5 080	5 280	5 640
– Netto renteinntekter. Avvik fra beregnet trendnivå	3 857	2 186	2 003	-4 572
– Særskilte regnskapsforhold	654	35	1 663	0
– Aktivitetskorrigeringer	17 616	5 104	-12 279	-15 056
= Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	52 241	52 358	62 877	71 030
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	3,9	3,8	4,3	4,6
Endring fra året før i prosentpoeng ¹	0,5	-0,2	0,5	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 denne meldingen, tar denne indikatoren ikke hensyn til at ulike inntekts- og utgiftsposter kan ha ulik betydning for aktiviteten i økonomien.

3.2.3 Hovedtrekk i budsjettopplegget for 2007

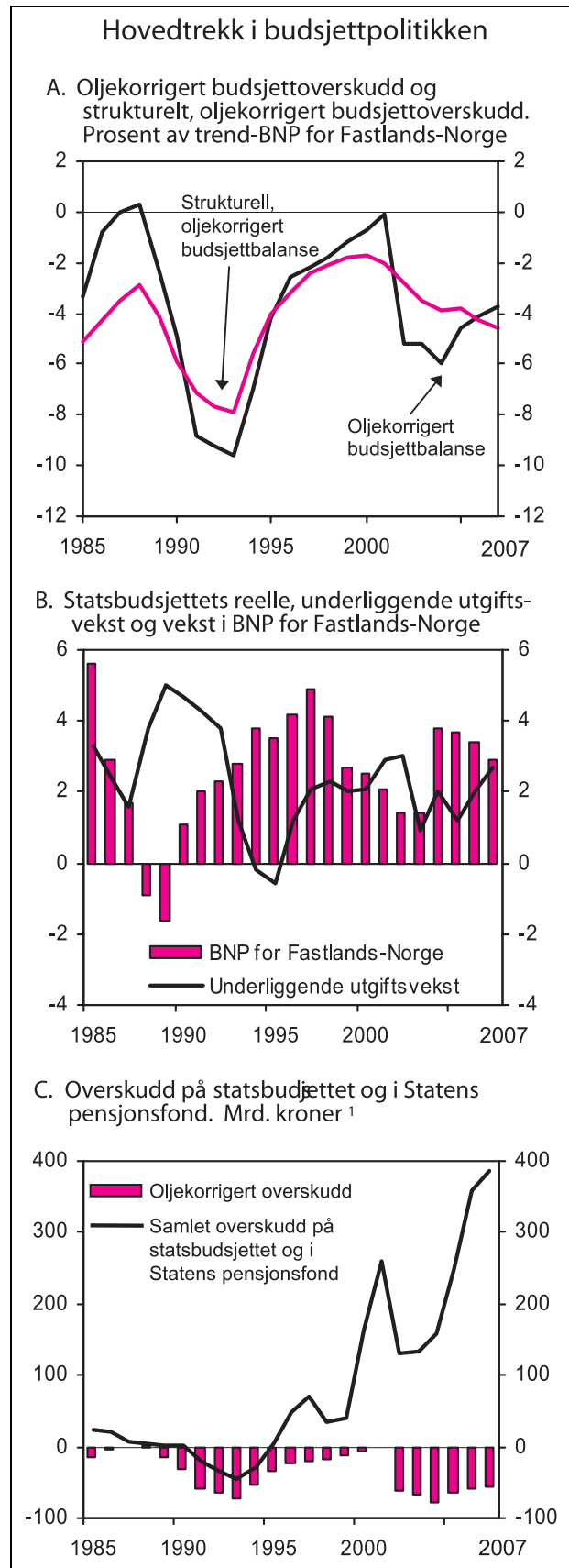
Regjeringen legger stor vekt på at budsjettpolitikken skal understøtte den positive utviklingen norsk økonomi nå er inne i. Etter tre år med sterk vekst preges norsk økonomi av høy sysselsetting og lav ledighet. Det er økende mangel på kvalifisert arbeidskraft. I en slik situasjon kan skjerpet konkurranse om ressurser som allerede er i bruk, trekke kostnadene opp på et nivå som det over tid vil bli vanskelig å leve med for konkurranseutsatt næringsliv. For å understøtte en fortsatt balansert utvikling i norsk økonomi, som også sikrer sysselsetting og verdiskaping på lengre sikt, legger Regjeringen opp til å holde bruken av petroleumsinntekter innenfor de rammene handlingsregelen setter. I tråd med dette foreslår Regjeringen en bruk av petroleumsinntekter om lag på linje med forventet realavkastning av kapitalen i Statens pensjonsfond – Utland.

Hovedtrekkene i budsjettopplegget for 2007 kan oppsummeres som følger:

- Et strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd på 71,0 mrd. kroner. Bruken av petroleumsinntekter ut over forventet realavkastning er redusert fra vel 7 mrd. kroner i 2006 til 0,8 mrd. kroner i 2007.
- Nye regelendringer på skatte- og avgiftsområdet som gir netto inntekter på 2,0 mrd. kroner påløpt. Skatter og avgifter bringes dermed tilbake til nivået fra 2004. Nye skatte- og avgiftsøkninger utgjør om lag 1,8 mrd. kroner i bokført verdi.
- En reell, underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter på 2¾ pst. fra 2006 til 2007, jf. tabell 3.4.

Det foreslåtte budsjettopplegget for 2007 innebærer en økning i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet med i underkant av 6 mrd. kroner fra 2006 til 2007, målt i 2007-priser. Regnet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge er økningen 0,3 prosentpoeng, jf. figur 3.1A. Denne indikatoren antyder således at budsjettpolitikken gir noe stimulanse til innenlandsk etterspørsel. Indikatoren tar ikke hensyn til at forskjellige inntekts- og utgiftsposter på offentlige budsjetter har ulik virkning på norsk økonomi.

For å belyse i hvilken grad det samlede budsjettopplegget, inkludert sammensetningen på inntekts- og utgiftssiden, påvirker aktivitetsnivået i norsk økonomi er det gjennomført beregninger ved hjelp av den makroøkonomiske modellen



Figur 3.1 Hovedtrekk i budsjettpolitikken

¹ Totalt overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond for 2006.

MODAG. Beregningene bygger på det foreslåtte budsjettopplegget, inkludert det økonomiske opplegget for kommunene. Som sammenlikningsgrunnlag er det lagt til grunn et konjunkturnøytralt budsjett, definert som et budsjett der alle utgifts- og inntektsposter for offentlig forvaltning vokser i takt med trenden i nominelt BNP for Fastlands-Norge. Også modellberegningene indikerer at Regjeringens budsjettforslag gir en stimulans til innenlands etterspørsel, tilsvarende 0,3 pst. av BNP for Fastlands-Norge.

Budsjettforslaget innebærer et oljekorrigert underskudd på statsbudsjettet på 57,0 mrd. kroner. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirk-

somheten anslås til 364,9 mrd. kroner i 2007. Netto avsetning til Statens pensjonsfond – Utland, der overføringen til statsbudsjettet for å dekke det oljekorrigerede underskuddet er trukket fra, anslås til 307,9 mrd. kroner. Det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond, der også renter og utbytte på kapitalen i fondet er medregnet, anslås til 386,6 mrd. kroner.

Kapitalen i Statens pensjonsfond – Utland anslås til 2182 mrd. kroner ved utgangen av 2007, jf. tabell 3.5. Den samlede kapitalen i Statens pensjonsfond ved utgangen av 2007, der også Statens pensjonsfond – Norge er medregnet, anslås til 2288 mrd. kroner.

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

	Regnskap		Anslag	
	2004	2005	2006	2007
Totale inntekter	746,4	860,8	983,2	1 020,4
1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet	222,1	297,0	384,4	384,5
Skatter og avgifter	118,1	168,8	215,8	228,8
Andre petroleumsinntekter	103,9	128,2	168,6	155,7
2 Inntekter utenom petroleumsinntekter	524,3	563,8	598,8	635,9
Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	480,0	517,9	552,3	583,9
Andre inntekter	44,3	45,9	46,5	52,0
Totale utgifter	622,2	650,1	681,8	712,5
1 Utgifter til petroleumsvirksomhet	18,7	21,4	23,5	19,6
2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	603,6	628,6	658,3	692,9
Overskudd på statsbudsjettet før overføring til Statens pensjonsfond – Utland	124,2	210,8	301,3	307,9
- Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	203,4	275,5	360,9	364,9
= Oljekorrigert overskudd	-79,2	-64,8	-59,5	-57,0
+ Overført fra Statens pensjonsfond – Utland	80,7	70,6	59,5	57,0
= Overskudd på statsbudsjettet	1,5	5,8	0,0	0,0
+ Netto avsatt i Statens pensjonsfond – Utland	122,7	205,0	301,3	307,9
+ Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond	33,3	36,9	57,7	78,7
= Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond	157,4	247,6	359,0	386,6
Memo:				
Markedsverdien av Statens pensjonsfond – Utland ²	1 012	1 390	1 756	2 182
Markedsverdien av Statens pensjonsfond ^{2,3}	1 085	1 473	1 857	2 288

¹ Statens pensjonsfond ble opprettet 1. januar 2006 som en overbygning for Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet. For 2004 og 2005 viser tabellen kun til det tidligere Statens petroleumsfond.

² Ved utgangen av året.

³ Inkluderer kapitalen i Folketrygdfondet for 2004 og 2005. Kapitalen er regnet ekskl. Folketrygdfondets kontolån til staten.

Tabell 3.3 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2006. Endringer i forhold til saldert budsjett og Revidert nasjonalbudsjett. Mill. kroner

	1 Saldert budsjett	2 Endring	3=1+2 Revidert nasjonal- budsjett 2006	4 Endring	5=3+4 Nasjonal- budsjettet 2007	6=5-1 Endring fra saldert budsjett
A Inntekter utenom petroleumsinntekter ..	585 558	5 127	590 685	8 091	598 775	13 217
1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge.	541 650	2 412	544 062	8 254	552 316	10 666
2 Renteinntekter	12 567	859	13 426	-163	13 263	696
3 Andre inntekter.....	31 341	1 855	33 196	0	33 196	1 855
B Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	656 353	3 180	659 533	-1 215	658 318	1 965
1 Renteutgifter	18 100	-109	17 991	-80	17 911	-189
2 Dagpenger.....	8 718	-980	7 738	-1 100	6 638	-2 080
3 Andre utgifter	629 535	4 269	633 804	-35	633 769	4 234
C Oljekorrigert overskudd (A-B)	-70 795	1 946	-68 849	9 306	-59 543	11 252
D Kontantstrøm fra petroleums- virksomheten.....	327 939	20 739	348 678	12 200	360 878	32 939
E Avsetning til Statens pensjonsfond – Utland (C+D).....	257 144	22 685	279 829	21 506	301 335	44 191
F Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond – Utland	59 300	-12 100	47 200	1 800	49 000	-10 300
G Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond – Utland (E+F) ..	316 444	10 585	327 029	23 306	350 335	33 891

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.4 Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst fra 2006 til 2007. Anslag på regnskap. Mill. kroner og prosentvis endring

	2006	2007
Statsbudsjettets utgifter	681 833	712 504
- Statlig petroleumsvirksomhet	23 515	19 600
- Dagpenger til arbeidsledige	6 638	6 877
- Renteutgifter	17 911	16 064
= Utgifter utenom petroleumsvirksomhet, dagpenger til arbeidsledige og renteutgifter	633 769	669 963
- Flyktninger i Norge	416	431
- Kompensasjoner for økte avgifter mv.		608
- Forsikringsteknisk oppgjør med Posten i forbindelse med at Posten trekker seg ut av Statens pensjonskasse mv.	1 663	
+ Endrede regler for dagpenger	-132	159
+ Reduserte utgifter ved omlegging av differensiert arbeidsgiveravgift.		2 606
= Underliggende utgifter.	631 559	671 689
Verdiendring i pst.		6,4
Prisendring i pst.		3,6
Volumendring i pst.		2,7

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.5 Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond – Utland. Mill kroner¹

	2005	2006	2007
Inntekter	312 410	409 878	440 193
- Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	275 544	360 878	364 893
- Renteinntekter og utbytte	36 866	49 000	75 300
Utgifter.	70 593	59 543	57 042
- Overføring til statskassen	70 593	59 543	57 042
Overskudd i Statens pensjonsfond – Utland	241 817	350 335	383 151
Kapital i fondet pr. 31.12 målt til markedsverdi.	1 390 145	1 756 005	2 181 558
Prosent av BNP.	73,0	84,6	101,9

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

Kilde: Finansdepartementet.

3.2.4 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

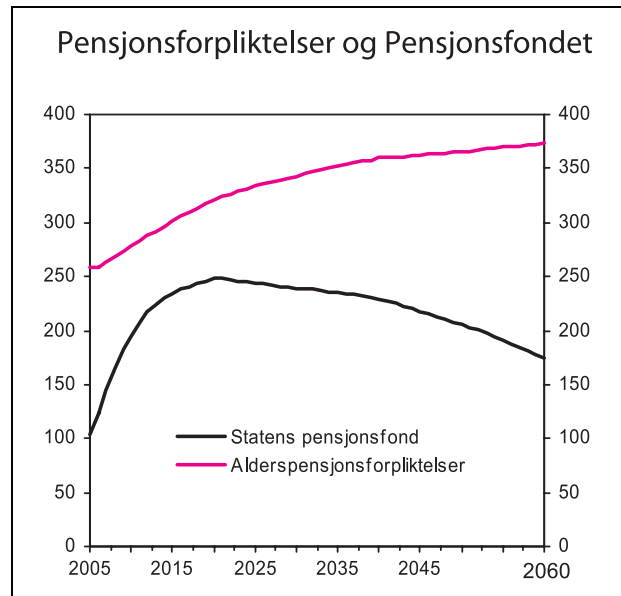
underbygge langsiktige hensyn ved anvendelse av statens petroleumsinntekter.

Pensjonskommisjonens forslag om å opprette Statens pensjonsfond tok utgangspunkt i analyser som viste et betydelig langsiktig innstrammingsbehov i offentlige finanser. Spesielt trakk kommisjonen fram at statens utgifter til pensjoner, helse og omsorg vil stige kraftig i årene framover, mens

petroleumsinntektene om noen år vil falle markert. Pensjonskommisjonen pekte derfor på at staten må bygge opp betydelige økonomiske reserver i årene framover for å unngå en sterk økning i den finansielle belastningen for de yrkesaktive eller nedprioritering av andre velferdsoppgaver. Disse vurderingene står fast, jf. nærmere omtale i avsnitt 3.3.

Pensjonskommisjonen understreket i sin rapport at etableringen av et pensjonsfond i seg selv ikke gjør pensjonssystemet mer bærekraftig. Pensjonsfondet kan imidlertid gjøre det lettere å få oppslutning om en finanspolitikk som er forsvarlig på lang sikt. Både i Pensjonskommisjonens rapport og i stortingsmeldingen om pensjonsreform, som ble lagt fram høsten 2004, understrekes det at pensjonene i folketrygden fortsatt skal finansieres løpende over statsbudsjettet etter hvert som de kommer til utbetaling (såkalt «pay-as-you-go»).

Alderspensionsforpliktelsene – dvs. den neddiskonterte verdien av allerede opparbeidede rettigheter til framtidige alderspensjonsutbetalinger i folketrygden – anslås til 3872 mrd. kroner ved utgangen av 2006. Anslaget er redusert med nær 80 mrd. kroner sammenliknet med Nasjonalbudsjettet 2006. Nedjusteringen skyldes nye befolkningsframskrivninger fra Statistisk sentralbyrå som legger til grunn litt lavere vekst i forventet gjenstående levealder for 67-åringer i årene framover. Pensjonsforpliktelsene anslås å øke med 286 mrd. kroner i 2007. Ved utgangen av 2007



Figur 3.2 Statens pensjonsfond og statens alderspensjonsforpliktelser i folketrygden. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

anslås alderspensjonsforpliktelsene i folketrygden til 4158 mrd. kroner. Anslaget er basert på dagens pensjonssystem og middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskriving fra 2005.

Som følge av dagens høye petroleumsinntekter øker kapitalen i Statens pensjonsfond langt raskere

Tabell 3.6 Statens pensjonsfond og statens forpliktelser til alderspensjoner i folketrygden. Mrd. kroner og prosent av BNP for Fastlands-Norge ved utgangen av året

	2005	2006	2007
<i>Mrd. kroner</i>			
Folketrygdens forpliktelser til alderspensjoner ¹	3645	3872	4158
Markedsverdien av Statens pensjonsfond ²	1473	1857	2288
<i>Prosent av fastlands-BNP</i>			
Folketrygdens forpliktelser til alderspensjoner ¹	258,5	259,1	264,0
Markedsverdien av Statens pensjonsfond ²	104,5	124,2	145,3
<i>Memo:</i>			
Statens pensjonsfond som andel av folketrygdens forpliktelser til alderspensjon (prosent)	40,4	48,0	55,0

¹ Nåverdien av allerede opptjente rettigheter til framtidige alderspensjonsutbetalinger fra folketrygden. Det er lagt til grunn en forskjell mellom gjennomsnittlig årlig lønnsvekst og rentesats – en såkalt nettorente – på 2 pst. Høyere lønnsvekst eller lavere rente vil innebære økte pensjonsforpliktelser. Anslaget omfatter ikke pensjonister i utlandet eller folketrygdens forpliktelser til uføre- og etterlattepensjoner.

² Statens pensjonsfond ble opprettet 1. januar 2006 som en overbygning for Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet. I tabellen er det også vist tall for 2005 basert på utviklingen i de to fondene. Beholdningstallene er regnet utenom Folketrygdfondets kontolån til staten.

enn folketrygdens forpliktelser til alderspensjon. Statens pensjonsfond anslås å utgjøre 55 pst. av folketrygdens alderspensjonsforpliktelser ved utgangen av 2007, mot 40 pst. ved utgangen av 2005, jf. tabell 3.6. Som nevnt, vil imidlertid inntektene fra petroleumsvirksomheten avta etter hvert, samtidig som pensjonsforpliktelsene med dagens pensjonssystem vil fortsette å øke sterkt, jf. figur 3.2.

Beregninger av folketrygdens forpliktelser til alderspensjoner er svært følsomme for forutsetninger om framtidig lønnsvekst (G-regulering) og rentesats. Høyere lønnsvekst gir høyere framtidige pensjonsutbetalinger og dermed høyere pensjonsforpliktelser. Samtidig vil en lavere rentesats øke den neddiskonterte verdien av pensjonsforpliktelsene. Dette kan forstås som at en i dag ville måtte ha en større rentebærende fondskapital for å dekke de framtidige pensjonsutbetalingene.

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 ved utgangen av 2006 øke med om lag 10 pst. Tilsvarende vil en nettorente på 2,5 pst. innebære at alderspensjonsforpliktelsene reduseres med om lag 10 pst. Dersom lønnsveksten skulle bli på linje med rentesatsen, dvs. en nettorente på null pst., vil pensjonsforpliktelsene ved utgangen av 2006 øke med vel 60 pst. Det er betydelig usikkerhet knyttet til lønnsvekst og renteutviklingen på lang sikt. Beregningene illustrerer

imidlertid at kapitalen i Statens pensjonsfond på langt nær er tilstrekkelig til å finansiere framtidige alderspensjoner innenfor rimelige forutsetninger om nettorenten.

3.2.5 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.

Skatte- og avgiftsinntektene øker over tid som følge av vekst i skattegrunnlagene. For de nærmeste årene anslås den underliggende veksten i skattegrunnlagene å styrke budsjettet med 8–10 mrd. kroner pr. år. Det er da tatt hensyn til at økte reallønninger trekker i retning av at prisveksten for statsbudsjettets utgifter er sterkere enn prisveksten for skattegrunnlagene. I regjeringens politiske plattform fra Soria Moria varsles det at skatter og avgifter skal bringes tilbake til nivået fra 2004. Budsjettforslaget for neste år innebærer at dette nivået nås i 2007. 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

Tabell 3.7 Statens pensjonsfond – Utland, forventet realavkastning og strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd. Mrd. kroner og pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge

	Løpende priser			Faste 2007-priser			Strukturelt underskudd, pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge
	Statens pensjonsfond – Utland ved inngangen til året ¹	4 pst. realavkastning	Strukturelt budsjettunderskudd	4 pst. realavkastning	Strukturelt budsjettunderskudd	Avvik fra 4 pst. realavkastning	
2001	386,6	-	23,0	19,1	28,3	9,3	2,0
2002	619,3	24,8	33,5	29,2	39,5	10,2	2,8
2003	604,6	24,2	43,6	27,5	49,5	22,0	3,5
2004	847,1	33,9	52,2	37,3	57,5	20,2	3,9
2005	1011,5	40,5	52,4	43,2	56,0	12,7	3,8
2006	1390,1	55,6	62,9	57,6	65,1	7,5	4,3
2007	1756,0	70,2	71,0	70,2	71,0	0,8	4,6
2008	2181,6	87,3	-	84,3	-	-	-
2009	2623,4	104,9	-	97,8	-	-	-
2010	3043,7	121,7	-	109,4	-	-	-

¹ I framskrivningen av fondskapitalen er det beregningsteknisk forutsatt et årlig uttak fra fondet svarende til 4 pst. av fondskapitalen ved inngangen til året.

beregningen av det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet.

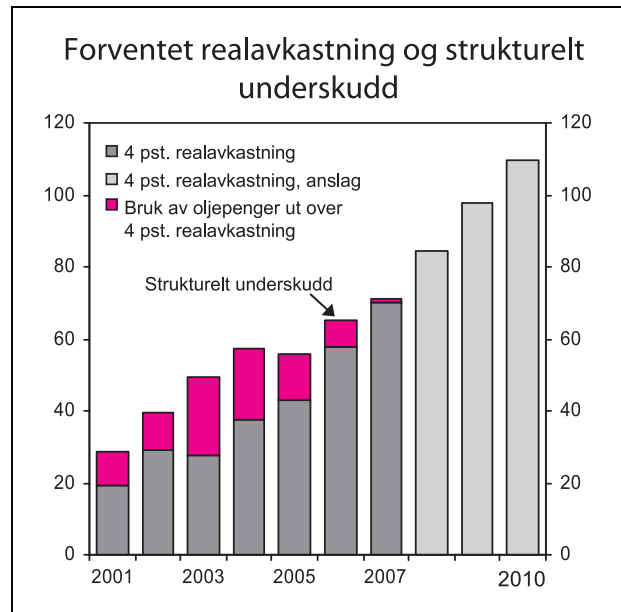
Utviklingen innenfor etablerte velferdsordninger trekker isolert sett i retning av betydelige økninger i utgiftene på statsbudsjettet i årene framover. Dette er bl.a. et resultat av folketrygdens regelverk. I Gul bok er det anslått at en videreføring av 2007-budsjettet isolert sett vil innebære en betydelig utgiftsvekst i de påfølgende tre årene. Fra 2007 til 2008 anslås den bundne utgiftsveksten til nesten 6 mrd. kroner. 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 1,4 mrd. kroner fra 2007 til 2008. For 2009 og 2010 anslås ytterligere bindinger på utgiftssiden tilsvarende 4–5 mrd. kroner årlig.

I framskrivingene ovenfor er det lagt til grunn uendret aktivitet i offentlig tjenesteproduksjon. Nye bevilgninger knyttet til økt aktivitet som følge av endringer i befolkningssammensetningen, opptrappingsplaner og oppfølging av varslede satsinger er ikke regnet med i framskrivingene. Ved vurderingen av handlingsrommet for 2009 og 2010 må det også tas hensyn til at usikkerheten i anslagene øker jo lengre fram i tid en kommer.

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 rask vekst i fondskapitalen de nærmeste årene framover, jf. tabell 3.7. Forventet realavkastning av kapitalen i utenlandsdelen av Statens pensjonsfond anslås dermed å øke med om lag 13 mrd. 2007-kroner årlig fra 2007 til 2010, jf. figur 3.3.

Den anslåtte utviklingen i fondskapitalen i årene framover er imidlertid usikker. Tilførselen av petroleumsinntekter til fondet er svært avhengig av utviklingen i oljeprisen. Siden tidlig på 1970-tallet har det vært flere markerte endringer i prisen på olje. Det store oljeprisfallet i 1986 og fallet videre i 1998 kom uventet på de aller fleste. Tilsvarende var det en rekke aktører i oljemarkedet som antok at det lave prisnivået i 1998 ville holde seg i lang tid framover. Det er også usikkerhet om hvordan finansmarkedene, og dermed avkastningen i Statens pensjonsfond – Utland, vil utvikle seg. Som vist i tabell 3.7 ble fondets markedsverdi redusert i 2002, til tross for netto tilførsel fra statsbudsjettet på i underkant av 116 mrd. kroner.

Den faktiske bruken av oljeinntekter må tilpasses konjunktursituasjonen og ta hensyn til de betydelige langsiktige utfordringene for offentlige finanser. Med fortsatt sterk vekst i fondskapitalen



Figur 3.3 Forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland og strukturelt, oljekorrigert underskudd. Mrd. 2007-kroner

Kilde: Finansdepartementet.

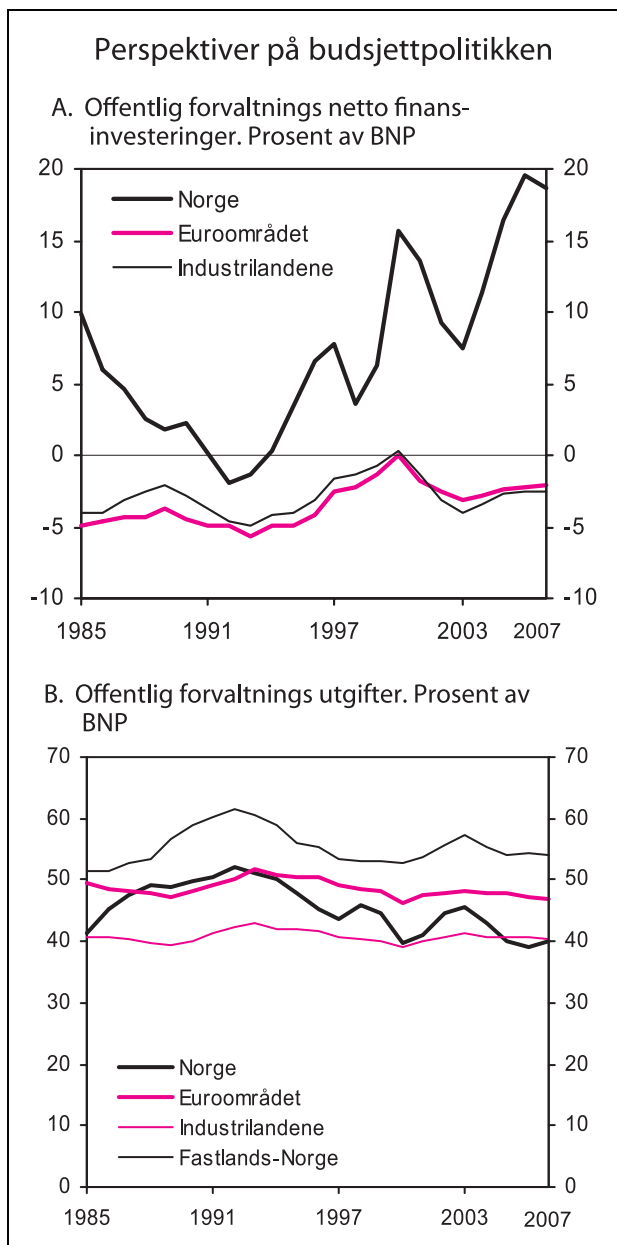
vil det i en situasjon med høy aktivitet i norsk økonomi være i tråd med handlingsregelen om bruken av petroleumsinntekter i noen år øker langsommere enn den forventede realavkastningen av Statens pensjonsfond – Utland. Dette ville også redusere behovet for vanskelige omdisponeringer når veksten i aldersrelaterte utgifter senere setter inn.

3.3 Utviklingstrekk i offentlige finanser

3.3.1 Offentlige finanser i 2007

Høye petroleumsinntekter har bidratt til store overskudd i de offentlige finansene i Norge de siste tiårene, mens industrilandene og landene i euroområdet i gjennomsnitt har hatt underskudd i sine offentlige budsjetter, jf. figur 3.4A. I figuren er utviklingen i offentlige finanser belyst ved netto finansinvesteringene, som også benyttes i EUs Maastricht-kriterier. I tillegg til statsbudsjettet omfatter offentlig forvaltning andre stats- og trygderegnskaper og kommuneforvaltningen.

De samlede netto finansinvesteringene i offentlig forvaltning anslås til litt over 400 mrd. kroner i 2006 og litt under 400 mrd. kroner i 2007, jf. tabell 3.8. Mesteparten av overskuddet kan føres tilbake til utviklingen i statsforvaltningen, der høye oljepriser bidrar til store overskudd i Statens pensjonsfond. For kommunesektoren anslås høye skatte-



Figur 3.4 Perspektiver på budsjettpolitikken

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

inntekter å bidra til et moderat overskudd (bokført) i inneværende år.

Som følge av svært høye inntekter fra petroleumsvirksomheten har statens finansformue økt raskt de siste årene. Alt i alt anslås offentlig forvaltnings nettofordringer til om lag 2520 mrd. kroner ved utgangen av 2007, som tilsvarer om lag 118 pst. av BNP.

Målt som andel av fastlands-BNP er de offentlige utgiftene i Norge noe høyere enn på midten av 1980-tallet, jf. figur 3.5B. Det er et visst konjunkturmønster i utgiftsandelen, med særlig markerte økninger under nedgangskonjunktorene tidlig på 1990-tallet og i årene 2001–2003. 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 sterkere vekst i BNP enn i BNP for Fastlands-Norge.

Det er vanskelig å sammenlikne nivået på offentlige utgifter mellom land. Dette skyldes bl.a. at de enkelte land har ulik praksis for beskatning av pensjoner og andre overføringer. Landene baserer seg også i ulik grad på bruk av skattefradrag (skatteutgifter) som et alternativ til offentlige overføringer. Slike forskjeller påvirker bruttotallene for offentlige utgifter og inntekter. I tillegg må eventuelle forskjeller ses på bakgrunn av at arbeidsdelingen mellom offentlig og privat sektor varierer fra land til land.

For Norge skaper også petroleumsvirksomheten vansker ved internasjonale sammenlikninger. Produksjonen på norsk sokkel er nå på et historisk sett høyt nivå, samtidig som oljeprisen er svært høy. Dette bidrar til et høyt BNP, og en tilsvarende lavere offentlig utgiftsandel. Dagens meget 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. På den annen side vil offentlige utgifter målt som andel av fastlands-BNP overvurdere den offentlige utgiftsandelen i Norge. Dette skyldes at de ressursene som nå benyttes i petroleumsvirksomheten har en alternativ anvendelse i norsk fastlandsøkonomi. I tillegg vil oppbyggingen av kapital i Statens pensjonsfond gi et varig bidrag til finansiering av offentlige utgifter utover inntektene fra fastlandsøkonomien.

I internasjonal sammenheng framstår de offentlige utgiftene i Norge som forholdsvis høye når de måles som andel av BNP for Fastlands-Norge. Målt som andel av BNP i alt er utgiftene derimot om lag på linje med gjennomsnittet for industrilandene og klart lavere enn utgiftsnivået i euroområdet. Relativt lave utgifter i land som USA og Japan bidrar til å trekke ned gjennomsnittet for industrilandene.

Tabell 3.8 Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning. Mill. kroner

	2005	2006	2007
A. Netto finansinvesteringer i statsforvaltningen, påløpt verdi	312 376	400 839	399 436
Statsbudsjettets overskudd	5 830	0	0
Overskudd i Statens pensjonsfond ¹	241 817	358 995	386 551
Overskudd i andre stats- og trygderegnskap ¹	8 897	1 007	-982
Definisjonsforskjell statsregnskapet/nasjonalregnskapet ²	47 364	33 245	9390
Kapitalinnskudd i forretningsdriften ³	8 468	7 592	4 477
B. Netto finansinvesteringer i kommuneforvaltningen, påløpt verdi	-340	3 240	-1 362
Kommuneforvaltningens overskudd, bokført verdi	-3 057	944	-1 331
Påløpte, men ikke bokførte kommuneskatter	2 717	2 296	-31
C. Offentlig forvaltnings finansinvesteringer (=A+B)	312 036	404 079	398 074
Målt som andel av BNP	16,4	19,5	18,6

¹ For 2005 er Statens pensjonsfond – Norge (daværende Folketrygdfondet) medregnet i andre stats- og trygderegnskaper.

² Inkluderer statsforvaltningens påløpte, men ikke bokførte skatter.

³ Kapitalinnskudd i forretningsdrift, herunder statlig petroleumsvirksomhet, regnes som finansinvesteringer i nasjonalregnskapet.

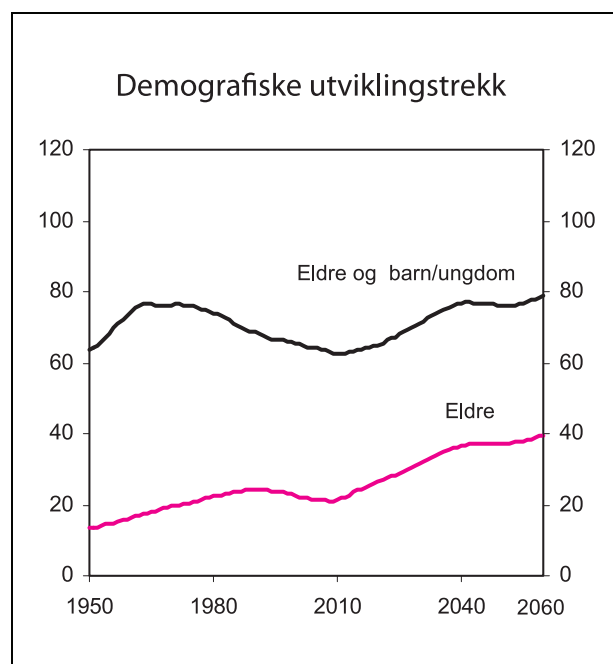
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

3.3.2 Langsiktige utfordringer i finanspolitikken

Gjennom de siste 50 årene er velferdsordningene i Norge bygget vesentlig ut. Veksten i det offentlige tjenestetilbudet innen utdanning, helse og omsorg har vært sterk. Samtidig er det gjennom folketrygden etablert et system som sikrer den enkeltes inntekt i alderdommen og ved arbeidsledighet, sykdom og uførhet mv. Kostnadene ved denne utbyggingen har imidlertid foreløpig ikke fullt ut kommet til syne i offentlige budsjetter. Dette har sammenheng med at antall unge og eldre i befolkningen har avtatt i forhold til størrelsen på befolkningen i yrkesaktiv alder de siste tiårene, jf. figur 3.5.

Denne utviklingen vil snart snu. Gjennom de neste 50 årene vil en gradvis aldring av befolkningen bidra til en kraftig økning i forsørgelsesbyrden for de yrkesaktive. Fram mot 2060 vil det bli nesten dobbelt så mange alderspensjonister pr. person i yrkesaktiv alder som i dag. I tillegg vil framtidige pensjonister i gjennomsnitt ha opptjent større tilleggspensjoner enn dagens. Aldringen av befolkningen vil også påvirke andre utgiftsposter for det offentlige, først og fremst utgiftene til helse og omsorg. Samtidig vil en gradvis eldre arbeidsstyrke isolert sett trekke i retning av en fortsatt økning i antall uførepensjonister.

Aldringen av befolkningen vil over tid stille finanspolitikken overfor store utfordringer. I Regjeringen Bondeviks Perspektivmelding ble det anslått et langsiktig inndeckningsbehov i offentlige finanser tilsvarende 5½ pst. av fast-



Figur 3.5 Antall eldre (67 år og over) og barn og unge (under 20 år) i forhold til antall personer i yrkesaktiv alder (20–66 år). Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

lands-BNP i 2050 og 8 pst. i 2060. Inndekningsbehovet gir uttrykk for hvor mye inntektene må økes eller utgiftene reduseres for å sikre balanse i offentlige budsjetter.

Til denne meldingen er det utarbeidet oppdaterte makroøkonomiske framskrivinger som viser et inndekningsbehov tilsvarende 4½ pst. av fastlands-BNP i 2050 og 7¼ pst. i 2060, dvs. noe lavere enn anslått i Perspektivmeldingen. Som i Perspektivmeldingen er det lagt til grunn at bruken av oljeinntekter følger handlingsregelen for budsjettpolitikken. Videre er beregningene bl.a. basert på en videreføring av dagens folketrygd og øvrige velferdsordninger, samt uendret arbeidsmarkedstilknytning for ulike grupper i befolkningen. Dette er beregningstekniske forutsetninger som ikke gir uttrykk for Regjeringens politikk, jf. bl.a. arbeidet med reform av alderspensjonen i folketrygden. De nye beregningene tar videre utgangspunkt i høyere anslag for framtidig oljepris og petroleumsinntekter enn lagt til grunn i Perspektivmeldingen. Dette bidrar isolert sett til å redusere det beregnede framtidige inndekningsbehovet i offentlige finanser. Virkningen av høyere petroleumsinntekter blir imidlertid delvis motvirket av endringer på andre områder.

Statistisk sentralbyrå presenterte høsten 2005 nye befolkningsframskrivinger som bl.a. innebærer at totalbefolkningen i årene framover anslås noe høyere enn lagt til grunn i Perspektivmeldingen. Dette må først og fremst ses i sammenheng med at den nye befolkningsframskrivingen innebærer noe høyere netto innvandring enn i befolkningsframskrivingen fra 2002, særlig fra land utenfor EU og Nord-Amerika. Mens Statistisk sentralbyrå tidligere framskrev befolkningsutviklingen etter kjønn og alder, følges utviklingen nå også etter innvandrerstatus.

En større befolkning vil etter hvert gi høyere utgifter til offentlige pensjoner og individrettet offentlig konsum, særlig knyttet til helse og omsorg. Samtidig innebærer en videreføring av dagens arbeidsmarkedstilknytning for de enkelte befolkningsgruppene om lag samme personsyssetting fram mot 2050 som lagt til grunn i Perspektivmeldingen, til tross for en noe større totalbefolkning.

Beregningene viser en betydelig økning i det beregnede inndekningsbehovet fra 2050 til 2060. Dette skyldes først og fremst en fortsatt økning i befolkningens gjennomsnittsalder, samt en fortsatt trendmessig høyere kostnadsvekst for offentlige utgifter enn for økonomien som helhet. I tillegg vil realavkastningen av Statens pensjonsfond – Utland etter hvert avta målt som andel av fast-

lands-BNP. Fondsavkastningen vil dermed finansiere en gradvis mindre andel av de offentlige utgiftene.

Generasjonsregnskapet representerer en alternativ metode for å illustrere bærekraften i offentlige finanser, jf. boks 3.3. Oppdaterte beregninger basert på regjeringens budsjettforslag for 2007 viser at offentlige budsjetter måtte styrkes med mellom 50 og 90 mrd. kroner for at finanspolitikken skulle være i generasjonsmessig balanse. Innstrammingen tilsvarende mellom 3¼ pst. og 5¾ pst. av BNP for Fastlands-Norge. Dette er noe lavere enn anslått i Perspektivmeldingen, noe som må ses i sammenheng med at det legges til grunn en høyere oljepris.

Offentlige utgifter til alderspensjon er under dagens pensjonssystem anslått å øke fra 6 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2005 til 15 pst. i 2050. Den kraftige økningen i pensjonsutgiftene bidrar således i vesentlig grad til det økende langsiktige inndekningsbehovet i offentlige finanser. En pensjonsreform innenfor om lag samme økonomiske ramme som i forslaget fra Pensjonskommissjonen vil være et viktig skritt i retning av bærekraftige offentlige finanser, men ikke alene tilstrekkelig til å lukke det anslåtte gapet mellom offentlige utgifter og inntekter på lengre sikt. Pensjonskommissjonens reformforslag innebærer imidlertid at utgiftene til alderspensjon vil stabilisere seg etter 2050, mens utgiftene med dagens system vil fortsette å øke som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien dersom levealderen fortsetter å stige.

De makroøkonomiske framskrivingene tar utgangspunkt i at produktivitetsveksten i privat sektor vil ligge noe lavere gjennom de neste 50 årene enn i de siste 35 årene. Den anslåtte produktivitetsveksten er likevel tilstrekkelig til at verdiskapingen i fastlandsøkonomien målt pr. innbygger vil bli mer enn doblet gjennom de neste 50 årene. Dette gir økte skatteinntekter, men også økte offentlige utgifter til bl.a. lønn og overføringer. Samlet sett bidrar dermed høyere produktivitet i liten grad til å redusere inndekningsbehovet i offentlige finanser.

Langsiktige budsjettframskrivinger er usikre. Figur 3.6 illustrerer betydningen av alternative antakelser om utviklingen i oljeprisen og arbeidsstyrken for utviklingen i offentlige finanser på lang sikt:

- Det er stor usikkerhet knyttet til utviklingen i oljeprisen i årene framover. Dersom oljeprisen blir liggende 50 2007-kroner over den oljeprisbanen som legges til grunn i denne meldingen, vil inndekningsbehovet reduseres tilsvarende

Boks 3.3 To metoder for å vurdere den langsiktige bærekraften i offentlige finanser

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

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

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

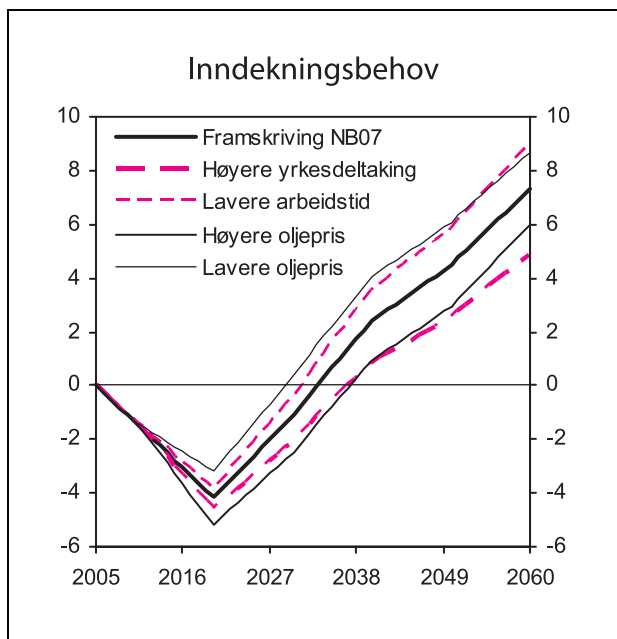
Generasjonsregnskapet og MSG-modellen bygger i hovedsak på felles antakelser om petroleumsinntekter, utvikling i individualiserbare offentlige velferdsutgifter og realrente.

På enkelte punkter er det viktige forskjeller mellom de to tilnærmingene. I generasjonsregnskapet forutsettes det implisitt at arbeidstilbudet for den enkelte person i hver aldersgruppe videreføres på samme nivå som gjennomsnittet for gruppen i utgangsåret, mens det i MSG-framskrivingene tas hensyn til hvordan sammensetningsendringer innenfor de demografiske gruppene vil ha betydning for yrkesdeltakingen.

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

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

Samlet sett utfyller de to tilnærmingene hverandre ved at de har et noe forskjellig utgangspunkt, og ved at de i noen grad bygger på ulike forutsetninger. En styrke ved generasjonsregnskapet er at beregningen er bedre tilrettelagt for internasjonale sammenligninger. Samtidig angir MSG-framskrivingene en tidsbane for utviklingen i offentlige finanser, og indikerer således når eventuelle problemer kan oppstå. Beregningene er imidlertid basert på beregningstekniske forutsetninger og kan dermed ikke oppfattes som prognoser. Framskrivingene belyser imidlertid hvordan viktige utviklingstrekk i norsk økonomi vil kunne påvirke offentlige finanser i årene framover.



Figur 3.6 Inndekningsbehov ved ulike antakelser om utviklingen i oljeprisen og tilgangen på arbeidskraft. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet.

1½ pst. av fastlands-BNP i 2050. Dersom oljeprisen skulle bli liggende 50 2007-kroner lavere enn lagt til grunn, vil inndekningsbehovet øke tilsvarende.

- Befolkningsframskrivingen fra Statistisk sentralbyrå innebærer en gradvis større innvandrerbefolkning fra land utenfor EU og Nord-Amerika gjennom framskrivingsperioden. Denne gruppen har tradisjonelt hatt en noe lavere yrkesdeltaking enn den øvrige befolkningen. En videreføring av yrkestilknytningen for de enkelte befolkningsgruppene innebærer dermed avtakende yrkesdeltaking for befolkningen i yrkesaktiv alder sett under ett. Dette er en beregningsteknisk forutsetning. Dersom en lykkes med en ytterligere arbeidsmarkeds-mobilisering slik at yrkesdeltakingen innenfor de enkelte aldersgruppene opprettholdes på dagens nivå, vil arbeidsstyrken øke med 4 pst. i 2050. Dette ville isolert sett bidra til å redusere inndekningsbehovet tilsvarende 2 pst. av BNP for Fastlands-Norge.
- Budsjettframskrivingen er basert på at den observerte nedgangen i gjennomsnittlig arbeidstid de siste tiårene stopper opp. Dersom vi også i årene framover velger å ta ut deler av inntektsveksten i form av økt fritid, vil nedgangen i gjennomsnittlig arbeidstid kunne

fortsette. En reduksjon i gjennomsnittlig arbeidstid på i underkant av 0,1 pst. årlig, som tilsvarer en tidel av den observerte reduksjonen i perioden 1970–2005, vil øke inndekningsbehovet tilsvarende 1¼ pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2050. En reduksjon i gjennomsnittlig arbeidstid med 0,1 pst. årlig vil dermed langt på vei tilsvare virkningen på inndekningsbehovet av en varig oljeprisøkning på 50 2007-kroner pr. fat.

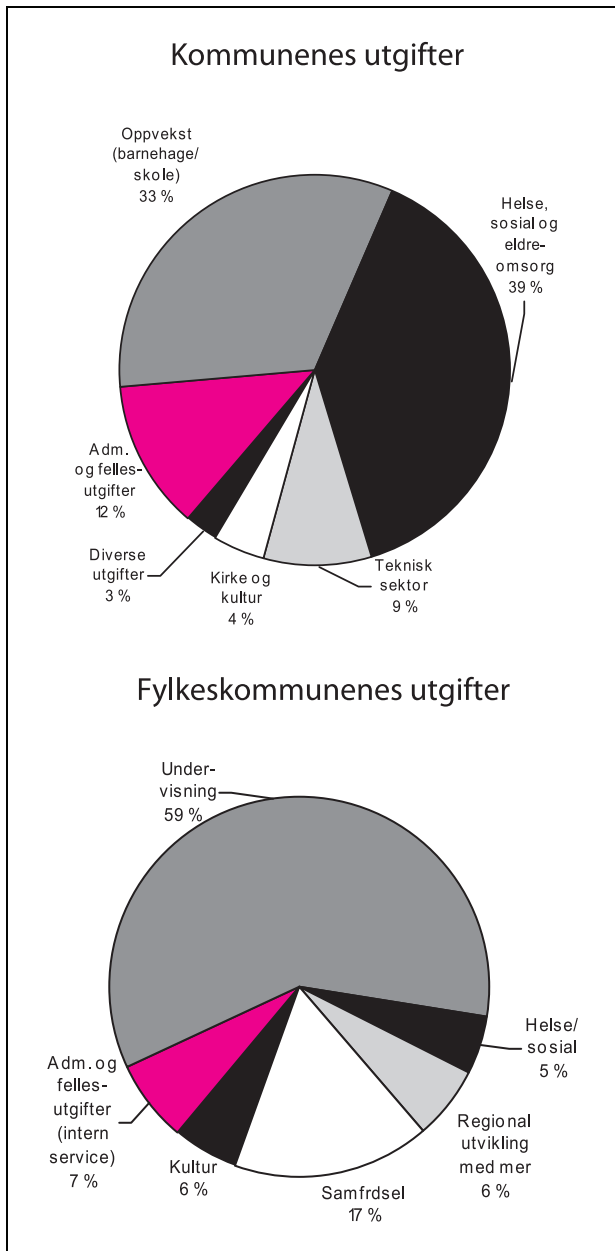
Beregningene ovenfor viser at konklusjonen om at vi på sikt står overfor et betydelig og økende inndekningsbehov er forholdsvis robust overfor alternative forutsetninger om oljepris og arbeidsstyrke. Samtidig viser beregningene at en vesentlig høyere oljepris eller en høyere arbeidsstyrke vil kunne redusere inndekningsbehovet i offentlige finanser. Mens oljeprisen bestemmes i det internasjonale oljemarkedet, kan arbeidsstyrken 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.

3.4 Nærmere om kommuneforvaltningens økonomi

3.4.1 Kommunesektoren i norsk økonomi

Regjeringen vil løse de sentrale velferdsoppgavene gjennom gode fellesskapsløsninger. Kommunesektoren har det overordnede ansvaret for viktige velferdstjenester, og skal levere tjenester av høy kvalitet, tilpasset innbyggernes behov. Figur 3.7 viser fordelingen av kommunenes og fylkeskommunenes utgifter. Skoler og barnehager utgjør sammen med helse, sosial og eldreomsorg de klart største tjenesteområdene, men kommunene og fylkeskommunene tilbyr også tjenester innenfor bl.a. tekniske tjenester, samferdsel og kultur.

Størrelsen på kommunesektoren innebærer at utviklingen i sektoren er av stor betydning for den samlede utviklingen i norsk økonomi. Kommunesektorens inntekter utgjør knapt 18 pst. av BNP for Fastlands-Norge, mens sysselsettingen i sektoren utgjør knapt 16 pst. av samlet antall utførte timeverk. Målt i personer er kommunesektorens andel av samlet sysselsetting større, nesten 20 pst., fordi en forholdsvis stor andel av de kommuneansatte jobber deltid, jf. figur 3.8A.



Figur 3.7 Sammensetningen av kommunesektorens utgifter. 2004¹

¹ Unntatt Oslo.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Den økonomiske virksomheten i kommunesektoren styres i første rekke gjennom de inntektsrammene Stortinget fastsetter. Rammestyring innebærer at staten har ansvar for å sørge for at det er samsvar mellom oppgavene kommunesektoren pålegges og ressursene som stilles til rådighet. Prioriteringer innenfor rammene er opp til kommunene og fylkeskommunene, men de må holde seg innenfor de lover og regler som gjelder for de ulike kommunale ansvarsområdene og for den kommunale økonomiforvaltningen. Innenfor disse ram-

mene skal kommunene og fylkeskommunen gi et best mulig tjenestetilbud til sine innbyggere, bruke midlene på en effektiv måte og tilpasse utgiftene til inntektene.

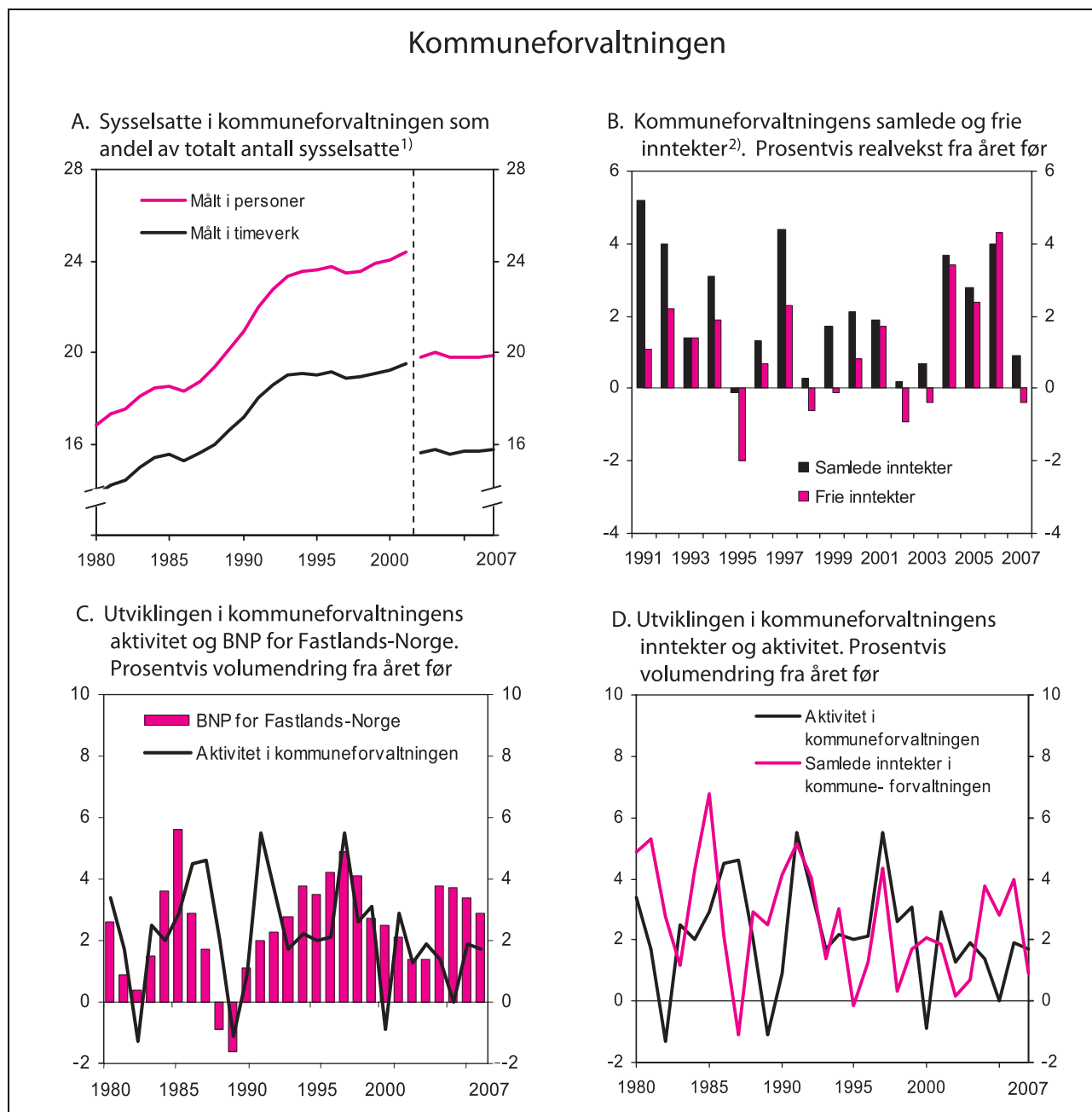
Skatteinntekter og rammeoverføringer fra staten utgjør nesten 70 pst. av sektorens inntekter og omtales som frie inntekter, jf. figur 3.9. Disse inntektene kan kommunene og fylkeskommunene fritt disponere, gitt at de oppfyller de kravene til tjenestetilbud som følger av lover og forskrifter. Frie inntekter gir rom for lokale beslutninger tilpasset befolkningens behov og lokale prioriteringer og kostnadsforhold. Sektoren mottar også øremerkede overføringer, dvs. midler som må disponeres til det formålet de er tiltenkt fra statens side. Regjeringen mener finansiering gjennom øremerkede tilskudd som en hovedregel bør forbeholdes viktige nasjonale prioriteringsområder i en oppstartsfasen, eller finansiering av oppgaver som bare enkelte kommuner har ansvar for. Kommunesektoren har i tillegg inntekter fra bl.a. gebyrer og statlig tilskudd under momskompensasjonsordningen.

3.4.2 Utviklingen i kommunesektoren de siste årene

På 1990-tallet økte kommuneforvaltningens samlede inntekter reelt med gjennomsnittlig 2,3 pst. pr. år, jf. figur 3.8B. Fra 2000 til 2005 var inntektsveksten i gjennomsnitt på 1,9 pst. Veksten var forholdsvis lav i 2002 og 2003 og forholdsvis høy i 2004 og 2005. Veksttallene er korrigert for overføringen av ansvaret for spesialisthelsetjenesten fra fylkeskommunene til staten i 2002 og andre endringer i oppgavefordelingen. Utviklingen i kommuneforvaltningens inntekter og utgifter for de siste årene er vist i vedlegg 1.

Kommunesektoren bruker sine inntekter til løpende tjenesteproduksjon og investeringer. Utviklingen i et veid gjennomsnitt av sysselsetting, produktinnsats og brutto realinvesteringer brukes som en indikator på den samlede aktivitetsutviklingen i kommuneforvaltningen. Målt med en slik indikator økte aktiviteten i kommunesektoren med i gjennomsnitt 2,7 pst. på 1990-tallet, jf. figur 3.8C. Til sammenlikning økte BNP for Fastlands-Norge i denne perioden med i gjennomsnitt 3,3 pst. pr. år.

Fra 2000 til 2005 var den gjennomsnittlige årlige veksten i aktiviteten i kommuneforvaltningen på 1,5 pst. årlig, mens den årlige veksten i BNP for Fastlands-Norge i den samme perioden var på 2,5 pst. Indikatoren er et mål på hva som settes inn i produksjonen, ikke hva som faktisk produseres,



Figur 3.8 Kommuneforvaltningen

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

² Korrigert for oppgaveoverføringer, innlemminger, mv.

³ Aktivitetsveksten er et veid snitt av endring i sysselsetting målt i timeverk, endring i produktinnsats i faste priser og endring i brutto realinvesteringer i faste priser. Som vektor brukes de andelene som hhv. lønnskostnader, produktinnsats og brutto realinvesteringer utgjør av samlede utgifter. Siden indikatoren er basert på ressursinnsatsen i kommunesektoren, fanger den ikke opp vekst i produksjonen som følge av produktivitetsvekst.

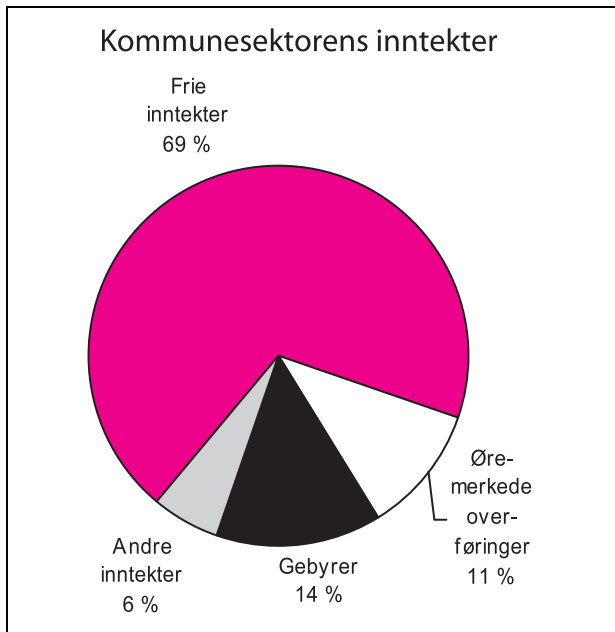
Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

og den fanger derfor ikke opp vekst i aktiviteten som følge av en mer effektiv ressursbruk.

Forløpet for aktivitetsveksten må ses i sammenheng med at kommunesektorens aktivitetsvekst på 1990-tallet gjennomgående var sterkere enn inntektsveksten, jf. figur 3.8D. Den økonomiske balan-

sen i sektoren ble derfor markert svekket mot slutten av 1990-tallet.

Netto driftsresultat brukes av bl.a. Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) som hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat er et mål på hvor mye kommunene



Figur 3.9 Sammensetningen av kommunesektorens inntekter. 2006

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

sitter igjen med av driftsinntekter etter at driftsutgifter, netto renter og avdrag er betalt. Målt i prosent av driftsinntektene uttrykker netto driftsresultat 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. Fra slutten av 1990-tallet har netto driftsresultat ligget klart under dette nivået, og var i 2002 og 2003 nede i 0,6 pst. av driftsinntektene. Kommunesektorens økonomiske balanse er blitt vesentlig styrket de siste årene, til et netto driftsresultat på anslagsvis 3,6 pst. i 2005. For fylkeskommunene anslås netto driftsresultatet til 4,0 pst., mens det for Oslo og kommunene utenom Oslo anslås til henholdsvis 3,6 pst. og 3,5 pst.

Kommuneforvaltningens underskudd før låne-transaksjoner økte fra slutten av 1990-tallet og fram til 2003, da det utgjorde om lag 7 pst. av de samlede inntektene. De siste to årene har utviklingen snudd, og i 2005 var underskuddet nede i 1,2 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 største-

delen av de statlige overføringene til dekning av disse utgiftene blir tilført kommunene over en lengre tidsperiode.

Forventningene til kommunale og fylkeskommunale tjenester vil trolig fortsette å stige i årene framover. Blant annet kan økt inntektsnivå i befolkningen gi press i retning av mer tilpassede tjenester. På lengre sikt vil en økende andel eldre representere en stor utfordring for sektoren. Samtidig vil det være klare grenser for hvor mye inntektsrammene til kommunesektoren kan øke. Fortsatt trykk på omstilling og effektiv ressursutnyttelse vil være avgjørende for at sektoren skal klare sine oppgaver framover, jf. nærmere omtale i avsnitt 6.4.

3.4.3 Kommunesektorens inntekter i 2006

Kommunesektorens inntekter ligger an til å øke klart sterkere i år enn tidligere anslått. Den reelle veksten i kommunesektorens samlede inntekter fra 2005 til 2006 anslås nå til 9,1 mrd. kroner, hele 2 mrd. kroner mer enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2006. Kommunesektorens frie inntekter anslås å øke reelt med 7,0 mrd. kroner, en oppjustering på 2,3 mrd. kroner. Det innebærer en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på 4,0 pst. fra 2005 til 2006, mens realveksten i de frie inntektene anslås til 4,3 pst. Inntektsveksten er regnet i forhold til regnskap for 2005.

Den kraftige oppjusteringen av inntektsvekst-anslaget skyldes ny informasjon om den løpende skatteinntgangen de siste månedene, som viser sterk vekst i skatteinntektene. Anslaget for kommunesektorens skatteinntekter i 2006 er på denne bakgrunnen oppjustert med om lag 3 mrd. kroner. Økte energipriser og noe høyere lønnstillegg ved årets lønnsoppgjør enn ventet innebærer samtidig at prisveksten på kommunalt varekjøp anslås høyere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2006. Den anslåtte prisveksten for kommunal tjenesteyting er oppjustert med 0,4 prosentpoeng til 3,4 pst., noe som isolert sett trekker realveksten i kommunesektorens inntekter ned med om lag 0,9 mrd. kroner fra 2005 til 2006. I tillegg viser ny regnskapsinformasjon et redusert bevilgningsbehov til ressurskrevende brukere for inneværende år på om lag 170 mill. kroner.

Den anslåtte veksten i frie inntekter er den høyeste prosentvise veksten på 15 år. For de samlede inntektene er det bare helt på begynnelsen av 1990-tallet og i 1997 at veksten har vært på høyde med anslaget for inneværende år. I 1991 og 1992 var det en sterk merinntektsvekst gjennom året som følge av anslagsendringer og påplussinger. Påplussin-

Tabell 3.9 Vekst i kommunesektorens inntekter i 2007. Veksten er regnet i forhold til inntektsnivået i 2006 slik det ble anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2006. Mrd. kroner

	2007
Samlede inntekter	5,4
– Frie midler knyttet til nye oppgaver ¹	0,3
– Frie midler ²	2,4
– Øremerkede tilskudd til barnehager	1,9
– Øremerkede tilskudd til psykiatri	0,4
– Gebyrer mv.	0,4

¹ Disse midlene gis som frie inntekter og er knyttet til første trinn i innfasingen av gratis lærebøker i videregående skole. Satsingen er knyttet til en ny oppgave for kommunene, og beløpet er korrigert ut ved beregning av veksten i frie inntekter.

² Korrigert for nye oppgaver.

Kilde: Finansdepartementet.

gene må bl.a. ses i lys av at norsk økonomi var inne i etterkrigstidens dypeste lavkonjunktur. Den høye veksten i samlede inntekter i 1997 skyldes bl.a. gjennomføringen av seksårsreformen (Reform 97).

Indikatoren for aktivitet i kommuneforvaltningen anslås på usikkert grunnlag å øke med 1,9 pst. i 2006, som er klart lavere enn veksten i kommunesektorens realinntekter. Det ligger i så fall an til en ytterligere økning i sektorens netto driftsresultat. Kommunesektorens underskudd før lånetransaksjoner i 2005 ser ut til å bli snudd til et overskudd i 2006. Overskuddet før lånetransaksjoner anslås i 2006 til 0,4 pst. av kommunesektorens samlede inntekter.

3.4.4 Kommuneopplegget for 2007

Regjeringens budsjettforslag innebærer en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på om lag 5,4 mrd. kroner fra 2006 til 2007 eller 2,2 pst., regnet i forhold til anslaget for kommunenes inntekter i 2006 i Revidert nasjonalbudsjett 2006, jf. tabell 3.9. Regnet i forhold til anslag på regnskap for 2006, der det tas hensyn til at skatteanslaget for 2006 er justert opp, innebærer forslaget en reell økning i inntektene på om lag 2,3 mrd. kroner, eller 0,9 pst. Innenfor veksten i de samlede inntektene ligger det en betydelig økning i bevilgningene til barnehagesektoren, samt midler til opptrappingsplanen for psykiatri og første trinn i innfasingen av gratis lærebøker i videregående skole.

Veksten i kommunesektorens frie inntekter anslås til 2,4 mrd. kroner fra 2006 til 2007 eller 1,4 pst., regnet i forhold til inntektsanslaget for 2006 i Revidert nasjonalbudsjett 2006. Regnet i forhold til anslag på regnskap for 2006 anslås en reell reduksjon i kommunesektorens frie inntekter på i 0,7 mrd. kroner eller 0,4 pst.

Budsjettforslaget innebærer at veksten i kommunesektorens samlede inntekter ligger over intervallet som ble signalisert i Kommuneproposisjonen 2007, mens veksten i frie inntekter ligger innenfor intervallet. I Kommuneproposisjonen ble det varslet en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på mellom 4 og 5 mrd. kroner og en reell vekst i kommunesektorens frie inntekter på mellom 2 og 2½ mrd. kroner. Det ble samtidig presisert at den signaliserte veksten i inntektene, i tråd med etablert praksis, tar utgangspunkt i det nivået på kommunesektorens inntekter i 2006 som ble lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2006.

Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift ble lagt om fra 2004, slik at arbeidsgiveravgiften i Norge ble tilpasset statsstøtteregulverket i EØS-avtalen. Omleggingen medførte isolert sett økte utgifter for kommunesektoren. Gjennom skjønnsstilskuddet ble kommunene og fylkeskommunene i 2004, 2005 og 2006 kompensert for merutgifter knyttet til opptrappingen av satsene for arbeidsgiveravgiften. I 2006 utgjør kompensasjonen for økt arbeidsgiveravgift 1469 mill. kroner for kommunene og 257 mill. kroner for fylkeskommunene. På bakgrunn av nye regler for regionalstøtte i EØS-området har ESA nå godkjent at en ordning med differensiert arbeidsgiveravgift i distrikts-Norge blir gjeninnført fra 1. januar 2007. Ved gjeninnføringen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift vil mange kommuner få gjeninnført satsen fra 2003, mens noen kommuner vil ha høyere sats enn i 2003. Kommuner med høyere sats i 2007 enn i 2003 vil fortsatt bli kompensert over skjønnsstilskuddet. Kompensasjonen vil falle bort for kommuner og fylkeskommuner som får differensiert arbeidsgiveravgift med samme sats som i 2003. Samlet kompensasjon for kommunene

i 2007 blir 313 mill. kroner, mens samlet kompensasjon for fylkeskommunene blir 56 mill. kroner.

Regjeringen foreslår i statsbudsjettet at arbeidsgivere skal få et medfinansieringsansvar for langvarig sykefravær. Som andre arbeidsgivere vil også kommunesektoren få økte utgifter som følge av denne endringen. Hvor stor kostnadsøkningen blir, vil avhenge av i hvor stor grad sektoren lykkes med å redusere sykefraværet.

Maksimalskattørene og kommunesektorens skatteinntekter

I Kommuneproposisjonen 2007 ble det varslet at de kommunale skattørene i 2007 ville bli fastsatt med sikte på om lag lik prosentvis vekst i skatteinntekter og rammetilskudd fra 2006 til 2007, regnet i forhold til anslått nivå i 2006 i Revidert nasjonalbudsjett 2006. De kommunale maksimalskattørene for personlige skattytere foreslås redusert fra 13,3 pst. i 2006 til 12,6 pst. i 2007, det vil si med 0,7 prosentpoeng. De fylkeskommunale maksimalskattørene for personlige skattytere foreslås redusert fra 2,9 pst. i 2006 til 2,8 pst. i 2007, det vil si med 0,1 prosentpoeng.

De foreslåtte justeringene innebærer at skatteinntektene anslås å utgjøre om lag 48,5 pst. av kommunesektorens samlede inntekter i 2007, som om lag tilsvarende anslått skatteandel i 2006 i Revidert nasjonalbudsjett 2006 og i tilleggsproposisjonen til Statsbudsjettet 2006. Utviklingen i skattørene for 2007 må ses i sammenheng med at anslaget for de kommunale skatteinntektene i 2006 er oppjustert med om lag 3 mrd. kroner i forhold til Revidert nasjonalbudsjett 2006, og at den foreslåtte veksten i frie inntekter fra 2006 til 2007 tar utgangspunkt i inntektsnivået i 2006 slik det ble anslått i Revidert nasjonalbudsjett.

I forbindelse med statsbudsjettet for 2005 ble det besluttet å tilbakeføre en andel av selskapsskatten til kommunene fra 2005. Selskapsskatten blir utbetalt som en del av rammetilskuddet i 2005 og 2006 etter en såkalt skattesimuleringsmodell. Regjeringen Bondevik II la opp til at kommunene fra og med 2007 skulle få tilført selskapsskatten via et felleskommunalt skattefond, men Regjeringen Stoltenberg II foreslo i Tilleggsnummeret heller å videreføre ordningen der kommunesektoren får overført sin andel av selskapsskatten i form av rammetilskudd, inntil spørsmålet om kommunal selskapsskatt er nærmere utredet. Skattesatsen for det felleskommunale skattefondet ble redusert til null. Regjeringen foreslår at skattesatsen for det felleskommunale skattefondet holdes på null inntil

kommunal selskapsskatt er nærmere utredet i oppfølgingen av Borge-utvalget (NOU 2005: 18).

Inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene

Kommunesektorens inntektssystem ble gjennomgått av Borge-utvalget, som la fram sine forslag til endringer i inntektssystemet i oktober 2005 i NOU 2005: 18 Fordeling, forenkling, forbedring – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Utvalgets utredning har vært på offentlig høring. Regjeringen har besluttet å foreta en egen gjennomgang av inntektssystemet og har invitert de politiske partiene på Stortinget til å delta i et utvalg for å vurdere nærmere deler av inntektssystemet for kommunene. Utvalget skal vurdere regionalpolitiske tilskudd, skjønnstilskudd, den kommunale selskapsskatten, inntektsutjevningen, behandlingen av vekst- og fraflyttingskommuner og nytt inntektsgarantitilskudd.

3.5 Pengepolitikken

Retningslinjene for pengepolitikken ble fastsatt i forskrift ved kronprinsregentens resolusjon av 29. mars 2001, jf. boks 3.4. I tråd med forskriften skal pengepolitikken sikte mot stabilitet i den norske kronens nasjonale og internasjonale verdi. Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitikken skal rettes inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. Det forventes at konsumprisveksten som en hovedregel vil ligge innenfor et intervall på +/- 1 prosentpoeng rundt målet for prisstigningen. Av forskriften følger det at pengepolitikken skal bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting og til stabile forventninger om valutakursutviklingen. I St.meld. nr. 29 (2000–2001) Retningslinjer for den økonomiske politikken står det videre at Norges Banks rentesetting skal være framoverskuende og ta tilbørlig hensyn til usikkerheten knyttet til makroøkonomiske anslag og vurderinger. Den skal også ta hensyn til at det kan ta tid før politikken får effekt, og den bør se bort fra forstyrrelser av midlertidig karakter som ikke vurderes å påvirke den underliggende pris- og kostnadsveksten.

Pengepolitikken langsiktige oppgave er å gi økonomien et nominelt ankerfeste. Lav og stabil inflasjon er viktig for en god økonomisk utvikling. Forskriften etablerer en fleksibel inflasjonsstyring for pengepolitikken. På kort og mellomlang sikt må pengepolitikken veie hensynet til lav og stabil

Boks 3.4 Forskrift om pengepolitikken

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

I
§ 1.

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

Norges Bank forestår den operative gjennomføringen av pengepolitikken.

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

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

§ 2.

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

§ 3.

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

§ 4.

Norges Bank gir på statens vegne de meddelelser om kursordningen som følger av 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.

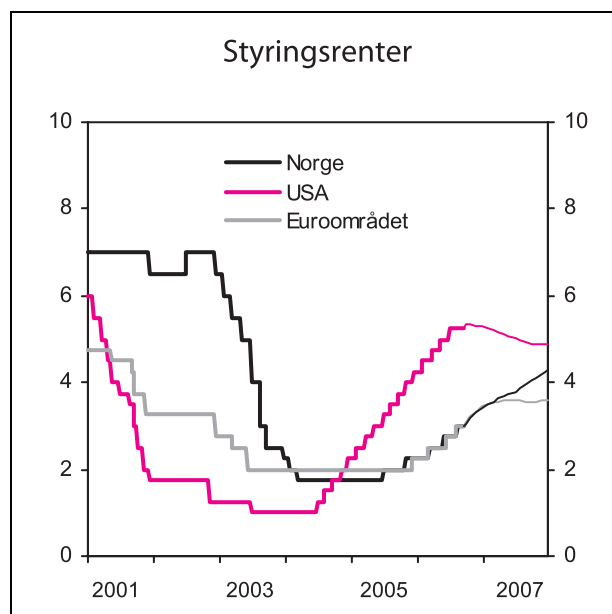
net til stabil utvikling i produksjon og sysselsetting. Dersom konflikt oppstår, vil en i skjønnsutøvelsen i pengepolitikken måtte foreta en avveining mellom disse to hensynene.

Norsk økonomi har vokst sterkt i flere år. Sysselsettingen har økt markert og arbeidsledigheten har falt til et lavt nivå. Til tross for den sterke økonomiske veksten, er den underliggende prisveksten fortsatt lav.

Hovedstyrets vurdering i Inflasjonsrapport 2/06 var:

«Veksten i norsk økonomi i år synes å bli høyere enn anslått. Det er utsikter til at inflasjonen vil ta seg opp, men det kan ta tid. [...] Forløpet for renten som skisseres i denne rapporten, vil gi en rimelig avveining mellom hensynet til å bringe inflasjonen tilbake til målet og hensynet til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting, betinget av den informasjonen Norges Bank nå har. Renten kan gradvis – i små og ikke hyppige skritt – bringes tilbake mot et mer normalt nivå. Foliorenten bør ligge i intervallet 2¼ pst.-3¼ pst. i perioden fram til neste inflasjonsrapport legges fram 1. november, betinget av at den økonomiske utviklingen blir om lag som anslått.»

Norges Bank besluttet på rentemøtet 27. september å holde styringsrenten uendret på 3 pst. Siden juni 2005 er styringsrenten hevet fem ganger, med i alt 1¼ prosentpoeng. Prisingen i penge-



Figur 3.10 Styringsrenter og markedets forventede styringsrenter¹ basert på implisitte terminrenter. Prosent

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

Kilder: Reuters, Norges Bank, ECB, Federal Reserve og Finansdepartementet.

inflasjon mot hensynet til stabilitet i produksjon og sysselsetting. Det vil ofte være samsvar mellom hensynet til å stabilisere prisstigningen og hensy-

markedet i månedsskiftet august/september tydet på forventninger om at styringsrenten vil økes til om lag 4¼ pst. ved utgangen av 2007, jf. figur 3.10. Norges Banks referansebane for styringsrenten ligger noe over dette ved utgangen av 2007. Norges Bank har antydnet at den nøytrale realrenten kan være i intervallet 2½-3½ pst. Med en prisstigning lik inflasjonsmålet på 2,5 pst., kan den «normale» pengemarkedsrenten anslås å ligge i intervallet 5 til 6 pst. En utvikling i styringsrenten framover i tråd med markedsaktørenes forventninger innebærer ut fra dette at renten fortsatt vil bidra til å holde etterspørselen oppe.

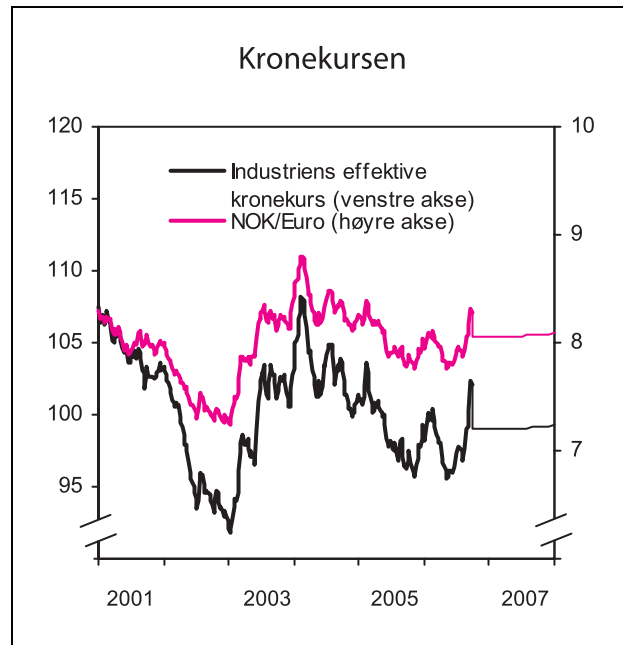
Renten på statsobligasjoner med ti års løpetid er nå 4,1 pst. Den langsiktige renten har falt noe siden juni, men er fortsatt mer enn ½ prosentpoeng høyere enn for ett år siden.

Den amerikanske sentralbanken holdt styringsrenten uendret på rentemøtene i august og september, etter å ha økt renten på 17 rentemøter på rad. Den europeiske sentralbanken har siden høsten 2005 hevet renten fire ganger, med til sammen 1 prosentpoeng. Styringsrentene i USA og i euroområdet er på henholdsvis 5¼ og 3 pst. Markedsaktørene forventer at den amerikanske sentralbanken vil holde styringsrenten uendret ut året, for deretter å redusere den med nær ½ prosentpoeng gjennom 2007. I euroområdet prises det inn en renteoppgang på om lag ½ prosentpoeng fram mot utgangen av 2007. I markedet forventes rentenivået i Norge å ligge noe høyere enn gjennomsnittsnivået for våre handelspartnere fra og med 2007.

Målt ved konkurransekursindeksen styrket kronen seg med 2½ pst. gjennom fjoråret og med ytterligere 3 pst. fra januar til april. Fra mai til første halvdel av september svekket kronen seg igjen med 5½ pst., til et nivå på linje med gjennomsnittlig kronkurs i perioden 2001–2005.

Prisstigningen justert for avgiftsendringer og utenom energivarer (KPI-JAE) var 0,3 pst. i 2004 og 1,0 pst. i 2005. I inneværende år har veksten i KPI-JAE igjen avtatt. Fra august i fjor til august i år økte KPI-JAE med 0,4 pst., ned fra en tolv månedersvekst på 0,6 pst. i juli. KPI-JAE brukes som et mål på den underliggende inflasjonen. Norges Bank ser på ulike indikatorer for underliggende prisvekst. Hvilken indikator som gir best uttrykk for den underliggende prisstigningen kan variere over tid. I pressemeldingen etter rentemøtet 27. september viser Norges Bank til at ulike indikatorer for underliggende inflasjon i august varierte mellom 0,7 og 2,1 pst.

Utsiktene til fortsatt moderat prisstigning er ikke et tegn på svak økonomisk utvikling, men et



Figur 3.11 Kronekursen (spot) og framskrivninger basert på terminvalutakurser i månedsskiftet august/september

Kilder: Reuters, Norges Bank og Finansdepartementet.

resultat av prisfall på importerte konsumvarer og sterk konkurranse innenlands. Aktiviteten i norsk økonomi er svært høy, og anslagene i denne meldingen innebærer at den sterke veksten fortsetter neste år. Sterk økonomisk vekst ventes å føre til at prisstigningen vil tilta framover. En noe svakere krone kan bidra til at prisutviklingen på importerte konsumvarer i mindre grad vil trekke prisveksten ned framover enn det vi har sett de siste årene. Det anslås i denne meldingen en vekst i KPI på 2½ pst. i 2006 og 1¾ pst. i 2007. Veksten i KPI-JAE anslås til 1 pst. i år og 1½ pst. neste år.

Norges Bank setter renten med sikte på å stabilisere prisstigningen rundt prismålet innen en tidshorison på normalt 1–3 år. I Inflasjonsrapport 2/06 ventes det at veksten i KPI-JAE vil ta seg gradvis opp framover, men ligge under målet fram til høsten 2009. Årsveksten i KPI ventes å variere mellom 1¾ og 2½ pst. i denne perioden. Samtidig ventes produksjonen i samme periode å bli høyere enn det som ville fulgt av en mer trendmessig utvikling.

Husholdningenes gjeld har økt markert de siste årene, og langt mer enn deres inntekter. Gjeldsveksten må ses i sammenheng med et lavt rentenivå og kraftig verdistigning på boliger de siste årene. I Finansiell stabilitet 1/06 skriver Norges Bank bl.a. følgende:

«Den lange perioden med sterk vekst i gjeld og formuespriser kan være en kime til senere ustabilitet»

tet i økonomien og i bankenes tap og resultater. [...] Boligprisene har steget mye de siste årene og kan nå synes noe høye sett i forhold til utviklingen i inntekter, renter, arbeidsledighet og nybygging.»

Norges Bank har varslet at renten vil øke fra dagens lave nivå. Utviklingen i eiendomspriser og kreditt inngår som en del av grunnlaget for Norges Banks vurdering av rentesettingen. Utviklingen i boligmarkedet og husholdningenes finansielle stilling er nærmere omtalt i kapittel 2. En mer omfattende vurdering av Norges Banks utøvelse av pengepolitikken blir gitt årlig i kredittmeldingen, som legges fram om våren. For en nærmere omtale av prisutsiktene og rente- og valutakursutviklingen vises det til kapittel 2.

3.6 Sysselsettingspolitikken

Et inkluderende arbeidsliv hvor alle kan delta er et hovedmål for Regjeringen. Stabil økonomisk vekst og en vellykket sysselsettingspolitikk er en viktig forutsetning for å nå dette målet. Arbeidskraften er vår klart viktigste ressurs. Verdiskaping og velferd avhenger av hvor effektivt vi utnytter den. En hovedutfordring for den økonomiske politikken i tiden framover er å opprettholde og helst øke arbeidskrafttilgangen. Den knappheten vi nå ser på arbeidskraft, understreker hvor viktig det er å styrke arbeidslinjen. En sentral, men krevende utfordring er å snu utviklingen over det siste tiåret, som har vært preget av en betydelig vekst i antallet mottakere av sykdomsrelaterte trygdeytelser og utgiftene til slike ytelser. Sysselsettingspolitikken må derfor innrettes mot tiltak og ordninger som kan bidra til å få flere i arbeid og hindre at personer faller ut av arbeidslivet. Utfordringene forsterkes av at befolkningens alderssammensetting trekker i retning av svært moderat vekst i arbeidsstyrken framover. Aldringen av befolkningen understreker behovet for en pensjonsreform som stimulerer til forlenget arbeidsinnsats. Økt arbeidsinnvandring og bedre integrering av innvandrere kan også bidra til en større arbeidsstyrke.

I likhet med våre nordiske naboer har Norge et arbeidsmarked som kjennetegnes ved høy yrkesdeltakelse, lav ledighet og relativt jevn inntektsfordeling. OECD peker på at de nordiske landene har oppnådd gode resultater på arbeidsmarkedet, jf. boks 3.5. Den nordiske modellen bygger på et godt utbygd og likt tilbud av velferdsordninger for hele befolkningen. Dette omfatter et offentlig pensjonssystem og et trygdesystem som gir god inntektssikring ved bl.a. arbeidsledighet, sykdom og uførhet. I tillegg er det bygget opp et bredt offent-

lig finansiert tjenestetilbud innenfor viktige velferdsområder som helse, omsorg og pleie og utdanning. Et velfungerende arbeidsmarked, kombinert med bl.a. et godt utbygd barnehagetilbud, en god svangerskapspermisjonsordning med lønn og rettigheter knyttet til fravær når barn er syke, gir gode muligheter til å kombinere familie og omsorgsoppgaver med arbeid utenfor hjemmet. Samlet bidrar dette til at yrkesdeltakelsen for kvinner er langt høyere i disse landene enn i Europa for øvrig.

Samordning i lønnsdannelsen er også et felles trekk for de nordiske landene. Myndighetene og partene i arbeidslivet har en felles forståelse av sentrale mål, særlig målene om høy sysselsetting, lav ledighet og betydningen av den internasjonale konkurranseevnen. Regjeringen ønsker å videreføre det inntektspolitiske samarbeidet, som 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 nå anslås til 3,3 pst. for inneværende år, er den anslått til 6,2 pst. for våre viktigste handelspartnere. Den gode utviklingen i arbeidsmarkedet må ses i sammenheng med aktiv arbeidsmarkedspolitik som har bidratt til at arbeidskraften oppdaterer sine kunnskaper og ferdigheter i takt med skiftende behov og dermed lagt til rette for god omstillingsevne.

Den nordiske modellen står imidlertid også overfor betydelige utfordringer. Globalisering og reduserte transportkostnader gjør det lettere å utnytte fordelene med internasjonal arbeidsdeling. Dette setter lønnsdannelsen under press gjennom konkurranse fra lavkostland og land med større lønnsforskjeller. Aldring av befolkningen og kraftig økning i antall trygdemottakere i arbeidsdyktig alder øker forsørgelsesbyrden for de yrkesaktive. Også økt etterspørsel etter helsetjenester og eldreomsorg vil legge press på den yrkesaktive delen av befolkningen. Det er derfor helt nødvendig å redusere overgangen til helserelaterte trygdeytelser og få flere som i dag står utenfor arbeidslivet, i arbeid. Bare på den måten vil det bli mulig å videreføre dagens velferdsordninger. Arbeidet med et inkluderende arbeidsliv er en viktig del av strategien for å få flere i arbeid.

3.6.1 Potensial for økt tilbud av arbeidskraft

Andelen yrkesaktive i befolkningen har økt sterkt de siste tiårene, delvis som følge av vekst i befolkningen i arbeidsdyktig alder og delvis som følge av økt yrkesdeltaking blant kvinner. Yrkesfrekvensen for kvinner i alderen 25–54 år har økt fra vel 50 pst.

Boks 3.5 Revidert sysselsettingsstrategi fra OECD

I juni i år presenterte OECD sin reviderte sysselsettingsstrategi «Boosting Jobs and Incomes». Den er basert på tilrådingene fra den opprinnelige sysselsettingsstudien «The OECD Jobs Study» fra 1994 og erfaringene med dem. De oppdaterte tilrådingene reflekterer at utfordringene har endret seg. I 1994 utgjorde høy og vedvarende arbeidsledighet den største utfordringen for landene i OECD-området. Selv om arbeidsledigheten fortsatt er høy i mange OECD-land, er problemstillinger knyttet til hvordan en kan sikre en høy og velfungerende arbeidsstyrke nå mer sentrale. Dette har sammenheng med aldring av befolkningen, med sterk økning i antall personer i arbeidsdyktig alder som er på ulike trygdeytelser, og med behovet for en omstillingsdyktig økonomi i møte med raske teknologiske endringer og økt globalisering.

I den reviderte sysselsettingsstrategien trekker OECD fram to kombinasjoner av politikktiltak som har gitt særlig gode resultater på arbeidsmarkedet. Felles for disse er at landene har sørget for makroøkonomisk stabilitet, god insentivstruktur, god konkurranse i produktmarkedene og et relativt fleksibelt arbeidsmarked. De to regimene er imidlertid forskjellige mht. koordinering av lønnsdannelsen og omfanget av velferdsordninger:

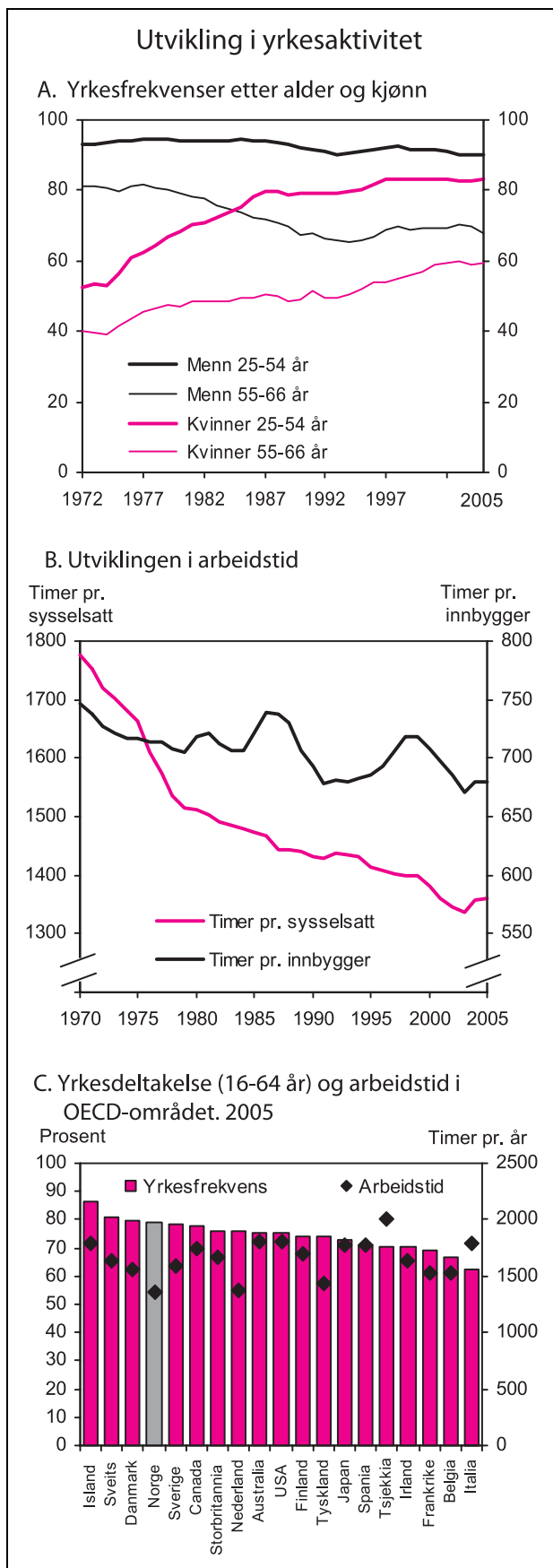
- De nordiske landene har lagt vekt på koordinert lønnsdannelse og et godt utbygd velferdssystem, med krav om aktiv arbeidssøking og aktive arbeidsmarkedstiltak. Disse landene har oppnådd høy sysselsetting og små lønnsforskjeller, men samtidig er de offentlige utgifter høye. Også Nederland, Irland og Østerrike har mange likhetstrekk med de nordiske landene, men med en noe mindre offentlig sektor.
- Engelskspråklige land, samt Japan, Korea og Sveits har kombinert lave trygdeytelser, et liberalt lovverk for arbeidsmarkedet og desentralisert lønnsdannelse. Disse landene har oppnådd høy sysselsetting med lave offentlige utgifter, men relativt store lønnsforskjeller.

OECD viser til to andre grupper av land som ikke har lyktes i samme grad på arbeidsmarkedet. Felles for disse er høy skatt på arbeid og en mer omfattende regulering av produktmarkedene enn gjennomsnittet i OECD. I tillegg er omfanget av aktive arbeidsmarkedstiltak lite:

- 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.
- OECD-land i Øst-Europa og enkelte land i Sør-Europa har lave trygdeytelser. Sysselsettingen i disse landene er betydelig lavere og arbeidsledigheten klart høyere enn i OECD-området for øvrig, men med et stort innslag av uregistrert økonomi. Lønnsforskjellene er relativt store.

OECDs reviderte sysselsettingsstrategi oppsummeres i 20 politikkanbefalinger knyttet til fire hovedområder:

1. *Lav inflasjon og bærekraftige offentlige finanser.* Den makroøkonomiske politikken bør sikte mot prisstabilitet og bærekraftige offentlige finanser, slik at rentene kan holdes lave. Dette vil stimulere til økonomisk vekst og derigjennom øke etterspørselen etter arbeidskraft.
2. *Fjerne hindringer for arbeidssøking og deltakelse i arbeidsmarkedet.* Myndighetene bør sørge for et økonomisk sikkerhetsnett, rådgiving, opplæring og gode insentiver for å hjelpe arbeidssøkere tilbake i arbeid. Samtidig må det stilles krav til arbeidssøkerne om aktivitet. Økt bruk av rehabilitering kan hindre for stor avgang fra arbeidslivet gjennom uføreordninger. Ordninger som gir insentiver til tidlig avgang fra arbeidslivet tilrås fjernet. I tillegg bør det legges til rette for å kombinere jobb og familieforpliktelser. OECD peker også på at lavere skatt på arbeid kan øke arbeidsdeltakelsen.
3. *Forbedre arbeids- og produktmarkedenes funksjonsmåte.* OECD framhever at lønn og lønnskostnader må reagere på endringer i arbeidsmarkedet. OECD peker også på at det er viktig å sørge for god konkurranse i produktmarkedene. Forholdene bør legges til rette for fleksible arbeidstidsordninger. OECD viser til at lov- og regelverk for å beskytte arbeidstakere må utformes slik at de ikke unødvendig hemmer fleksibiliteten i arbeidsmarkedet.
4. *Bedre arbeidsstyrkens utdanningsnivå og kompetanse.* Myndighetene bør fremme høy kvalitet på grunnutdanningen. Sammen med partene i arbeidslivet bør de legge forholdene til rette for å øke arbeidsstyrkens kompetanse, også de med svakest kvalifikasjoner.



Figur 3.12 Utvikling i yrkesaktivitet

Kilder: Statistisk sentralbyrå og OECD.

i 1972 til over 80 pst. i 2005. Denne utviklingen er i noen grad blitt motvirket av fallende yrkesdeltakelse for eldre menn, bl.a. som følge av økt tidligpensjonering, jf. figur 3.12A. Samtidig har den gjennomsnittlige arbeidstiden pr. sysselsatt avtatt med nærmere 25 pst., jf. figur 3.12B. Flere arbeidstidsforkortelser og økt omfang av deltid, særlig blant kvinner i privat og offentlig tjenesteyting, har bidratt til denne nedgangen. Sammen med høyt fravær forklarer dette at yrkesdeltakelsen målt som antall arbeidede timer pr. arbeidstaker i Norge ligger lavt internasjonalt sett, jf. figur 3.12C, til tross for høy yrkesdeltakelse målt ved antall personer.

Yrkesfrekvensene kan øke ytterligere noe dersom yrkesaktiviteten for innvandrerbefolkningen nærmer seg nivået for gjennomsnittet av befolkningen. Andelen første- og annengenerasjon innvandrere i den norske befolkningen har økt fra om lag 2 pst. i 1980 til 8 pst. i dag. De siste befolkningsframskrivingene fra Statistisk sentralbyrå legger til grunn en høyere netto innvandring framover enn tidligere anslått, jf. avsnitt 3.3. Yrkesdeltakelsen ligger klart lavere blant innvandrere enn for befolkningen for øvrig. Om lag 61 pst. av førstegenerasjonsinnvandrere var yrkesaktive i 2005, mens tilsvarende tall for hele befolkningen var om lag 72 pst. Samtidig er det store forskjeller i yrkesdeltakelsen, avhengig av kjønn og av hvor innvandrerne kommer fra. Nesten tre av fire innvandrere er fra ikke-vestlige land. Mens yrkesaktiviteten blant innvandrere fra Norden og EU var om lag på samme nivå eller høyere enn for den øvrige befolkningen, har innvandrere fra Afrika den svakeste arbeidsmarkedstilknytningen med en yrkesfrekvens på i underkant av 48 pst. Dette må ses i sammenheng med bl.a. lavere utdanningsnivå og en svært lav yrkesdeltakelse blant kvinner fra denne delen av verden.

Den demografiske utviklingen vil føre til at befolkningen i yrkesaktiv alder om få år begynner å avta som andel av den samlede befolkningen. Sett i sammenheng med den relativt høye yrkesdeltakelsen for aldersgruppene 25–54 år, er potensialet for økt tilbud av arbeidskraft trolig i første rekke knyttet til muligheten for å øke den gjennomsnittlige arbeidstiden, og ikke minst å snu trenden i avgangen fra arbeidslivet over på helse relaterte ytelser og førtidspensjonering. Tabell 3.10 viser utviklingen i tilgang og bruk av arbeidskraft gjennom de siste 20 årene og anslagene for 2006 og 2007, jf. også omtalen av utsiktene i arbeidsmarkedet i avsnitt 2.5. Som det går fram av tabellen, er en betydelig andel av befolkningen i yrkesaktiv alder av ulike årsaker ikke i arbeid. Relativt store grupper har svak eller ingen tilknytning til arbeidslivet.

Tabell 3.10 Tilgang og bruk av arbeidskraft

	Årlig gjennomsnitt					Endring i pst. fra året før	
	1985–1989	1990–1994	1995–1999	2000–2004	2005	2006	2007
<i>Etterspørsel etter arbeidskraft:</i>							
Utførte timeverk. Mill.	3 044	2 932	3 105	3 123	3 143	1,7	1,1
Gj.snittl. arbeidstid, timer pr. år	1 454	1 433	1 404	1 357	1 360	-0,9	-0,1
Sysselsetting, 1000 pers ¹	2 094	2 046	2 212	2 302	2 311	2,6	1,3
Fravær pga. sykdom mv. . . . .	..	108	135	154	134	..	..
<i>Tilgang på arbeidskraft i 1000 pers:</i>							
Befolkning yrkesaktiv alder	3 046	3 115	3 158	3 238	3 312	0,9	1,0
Arbeidsstyrken ²	2 152	2 147	2 276	2 369	2 400	1,2	0,9
Sysselsatte	2 078	2 017	2 183	2 275	2 289	2,6	1,3
Heltidssysselsatte	1 492	1 465	1 604	1 670	1 676	..	..
Deltidssysselsatte	572	496	563	595	606	..	..
Arbeidsledige.	74	130	93	94	111	..	..
Utenfor arbeidsstyrken.	894	968	882	869	912	..	..
Alderspensjonister	220	260	246	222	218	..	..
Uføre/førtidspensjonering.	171	228	243	288	306	..	..
Under utdanning	214	266	230	215	242	..	..
Hjemmearbeidende mv.	301	225	165	143	146	..	..
<i>Memo:</i>							
Yrkesfrekvens. Pst. av befolkningen	70,8	69,0	72,1	73,2	72,4	..	..
Ledighet. Pst. av arbeidsstyrken . .	3,6	6,1	4,0	4,0	4,6	3,3	3,0

¹ Ifølge Nasjonalregnskapet. Tallene inkluderer utlendinger i norsk utenriks sjøfart.² Ifølge AKU. Tallene for arbeidsstyrken, sysselsatte, arbeidsledige og utenfor arbeidsstyrken i AKU er korrigert for brudd i statistikken i 1996. Undergrupper er ikke korrigert. Tallene for sysselsatte inkluderer ikke utlendinger i norsk utenriks sjøfart.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Helseproblemer, mangelfulle eller utdaterte kvalifikasjoner, svake norskkunnskaper, omsorgsforpliktelse i hjemmet mv. kan være årsaker til at enkeltpersoner blir stående utenfor det ordinære arbeidsmarkedet. For å få til en økning i arbeidstilbudet må sysselsettingspolitikken innrettes slik at også utsatte grupper får innpass i arbeidslivet. Behovet for arbeidskraft er en viktig begrunnelse for arbeidet med et inkluderende arbeidsliv, utformingen av en ny fleksibel alderspensjon i folketrygden og den pågående gjennomgangen av uførepensjonsordningen.

Gjennomsnittsalderen for ungdommers start i arbeidslivet har økt de siste tiårene, i hovedsak som følge av at flere tar høyere utdanning, men også fordi studentene bruker lengre tid på studiet. Dette understreker betydningen av effektive

utdanningssystemer. De siste årene er det gjennomført viktige endringer i utdanningssektoren for å bedre insentivene til økt kvalitet og herved studieprogresjonen, slik at gjennomstrømmingen blir raskere.

Gjennomsnittlig arbeidstid i Norge var i 2005 12 pst. lavere enn gjennomsnittet i EU (EU-15) og 25 pst. lavere enn i USA. En viktig årsak til dette er den høye yrkesdeltakelsen for norske kvinner. Blant yrkesaktive kvinner arbeidet om lag 42 pst. deltid i 2005, og rundt halvparten av disse arbeidet kort deltid (under 20 timer pr. uke). I takt med at utdanningsnivået blant kvinner har økt, har også deres gjennomsnittlige arbeidstid blitt lengre. Når yngre kvinner med høyere utdanning erstatter eldre kvinner i arbeidsstyrken, vil den gjennomsnittlige arbeidstiden for kvinner øke. Denne

kohorteffekten er ennå ikke uttømt, slik at den trendmessige økningen i arbeidstid blant kvinner trolig vil fortsette ennå en tid. Selv om flesteparten av kvinnene som arbeider deltid, ikke ønsker å øke arbeidstiden, var likevel 16 pst. (eller 73 000) av disse kvinnene undersysselsatte i 2005, i den forstand at de både har hatt anledning til å utvide arbeidstiden og forsøkt å gjøre det. Under halvparten av de undersysselsatte ville imidlertid øke arbeidstiden til heltid. Totalt sett ønsket undersysselsatte kvinner økt arbeidstid tilsvarende 25 000 årsverk i 2005.

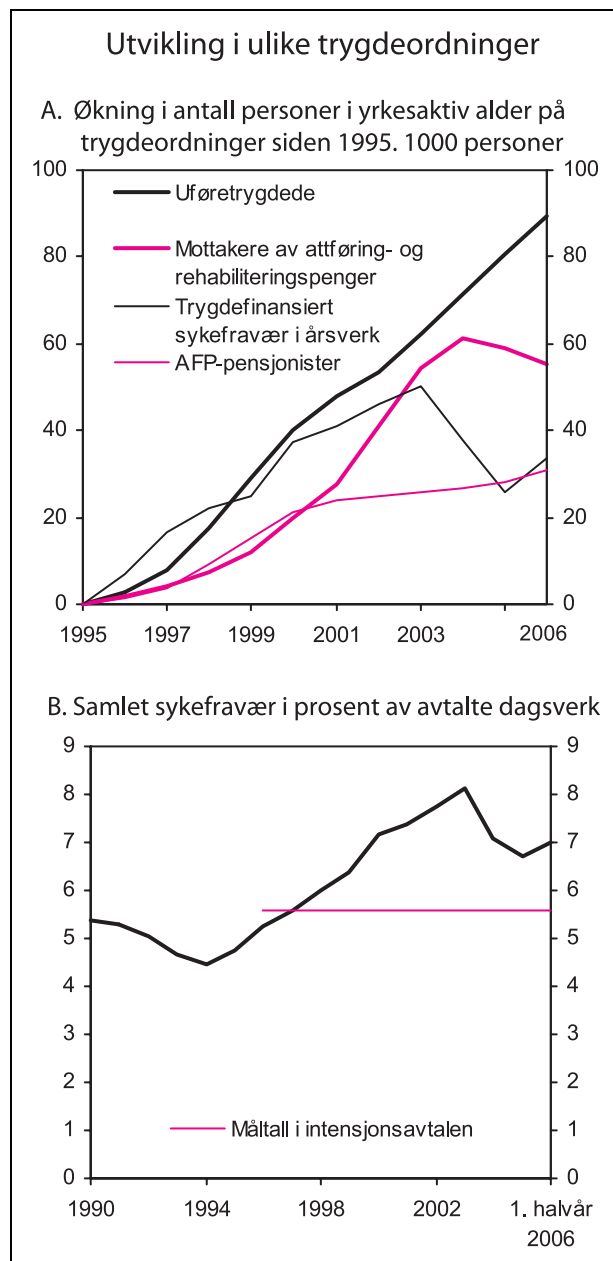
Midlertidig fravær på grunn av sykdom, permisjoner eller ferie påvirker også den gjennomsnittlige arbeidstiden. Høyt sykefravær, sammen med godt utbygde ferie- og permisjonsordninger, gjør at Norge har høyere fravær enn andre europeiske land. Blant annet er svangerskapspermisjonen lengre i Norge. Det bidrar til å redusere antall arbeidete timer, men er også en viktig forutsetning for den høye yrkesdeltakelsen blant kvinner.

Nærmere om utviklingen i trygdeordningene

Både sykefraværet og andelen uføre er høyere i Norge enn i de fleste andre OECD-land. Siden 1995 har antall personer på uføretrygd, attføring, rehabilitering og avtalefestet pensjon (AFP) økt fra vel 300 000 til 475 000 personer. I samme periode har det trygdefinansierte sykefraværet steget med om lag 35 000 årsverk. Til sammen har veksten i antall personer på helsesrelaterede ytelser vært nesten 60 pst. I dag er hver femte person i yrkesaktiv alder på disse ordningene eller dagpenger.

Etter sammenhengende sterk vekst gjennom ti år avtok sykefraværet markert rundt sommeren 2004, jf. figur 3.13B, hovedsakelig som følge av endringer i regelverket for sykepenger fra 1. juli 2004. Nedgangen stoppet opp mot slutten av 2004, og sykefraværet begynte å stige igjen ved årsskiftet 2005/2006. I første halvår 2006 var det samlede sykefraværet nesten 5 pst. høyere enn i samme periode i 2005. Sykefravær med lang varighet har økt mer, og i denne meldingen er det lagt til grunn at det trygdefinansierte sykefraværet øker med 8 pst. fra 2005 til 2006. Det gis en nærmere omtale av sykefraværsutviklingen i boks 3.7.

Ved utgangen av første halvår i år var det om lag 112 000 personer som mottok attføring- eller rehabiliteringspenger, hvorav 60 pst. var på attføring. Samlet sett har antall personer som mottar disse stønadene vært relativt stabilt de siste årene, etter en jevn vekst i andre halvdel av 1990-tallet. Lengden på perioden der en kan motta rehabilite-



Figur 3.13 Utvikling i ulike trygdeordninger

Kilder: Statistisk sentralbyrå, NAV og Finansdepartementet.

ringspenger ble redusert fra 2004, noe som har gitt en nedgang i antall personer som mottar denne ytelsen. Antall mottakere av attføringspenger fortsatte å vokse fram til 2005, men i første halvår i år har antall mottakere gått ned med 2 200 personer siden første halvår i fjor. Nedgangen må ses i sammenheng med bl.a. reduksjonen i sykefraværet gjennom 2004, som har medført lavere tilgang av sykepenger mottakere som prøves for attføring, i tillegg til den generelle bedringen i arbeidsmarkedet. Om lag halvparten av dem som avslutter attføring, oppgir at de har begynt i arbeid eller i utdanning.

Boks 3.6 Tilbud og etterspørsel av arbeidskraft

Arbeid for alle er et hovedmål for Regjeringens økonomiske politikk. Arbeidsledigheten har falt betydelig det siste året, og det har aldri vært flere sysselsatte i Norge enn i dag. Sterk etterspørsel etter arbeidskraft har bidratt til at stadig flere næringer nå melder om økende problemer med å skaffe kvalifisert arbeidskraft. I denne situasjonen er det ekstra viktig å fremme et inkluderende arbeidsliv og opprettholde arbeidsstyrkens kvalifikasjoner.

Tabell 3.10 viser utviklingen i tilgang og bruk av arbeidskraft de siste 20 årene. Som for andre vesteuropeiske land har veksten i sysselsettingen gjennom de siste tiårene vært ulikt fordelt på næringer, der en stadig større del av produksjon og sysselsetting har funnet sted i tjenesteytende sektorer. I Norge har sysselsettingen økt særlig sterkt i offentlig tjenesteyting. Sysselsettingen i offentlig forvaltning utgjorde over 30 pst. av samlet sysselsetting i 2005.

Arbeidsstyrken er sammensatt av personer med ulik utdanning og kvalifikasjoner. Dersom tilbud og etterspørsel etter ulike typer arbeidskraft utvikler seg ulikt, kan det oppstå mangel eller overskudd på noen typer arbeidskraft. Statistisk sentralbyrå (SSB) har ved flere anledninger presentert framskrivinger av tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft fordelt etter utdanning. Siste gang slike tall ble presentert var i 2002. Analysen viste en balansert utvikling for flere sentrale utdanningsgrupper, men pekte på hjelpepleiere og ingeniører som eksempler på utdanningsgrupper det kan bli mangel på fram mot 2010.

SSB har understreket at det knytter seg stor usikkerhet til slike beregninger. En annen makroøkonomisk utvikling, endringer i sektorenes etterspørsel etter ulike typer arbeidskraft og endringer i utdanningsmønsteret er eksempler på forhold som kan påvirke resultatene. Denne typen framskrivinger gir dermed et svært usikkert grunnlag for beslutninger om utdanningskapasitet og bør heller ikke brukes som prognoser for behovet for og tilbudet av arbeidskraft framover. Usikkerheten ved slike anslag understreker også betydningen av en omstillingsdyktig økonomi for å kunne håndtere midlertidige ubalanser mellom tilgang på og etterspørsel etter ulike typer arbeidskraft. Videre er det viktig at arbeidskraften kan fornye sin kompetanse og flytte dit det er behov for den. Undersøkelser fra SSB tyder på at den norske befolkningen har vist god evne til omstilling, jf. boks 2.8. Dette må ses i lys av den nordiske modellens kombinasjon av et godt utbygd sosialt sikkerhetsnett og vel fungerende markeder.

Andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder som er ufør, har økt med nesten 3 prosentpoeng siden 1995, og den var i første halvår i år kommet opp i 11 pst. Ved utgangen av første halvår var det registrert over 324 000 personer med uføreytelse. Uføreandelen tiltar med alder, og blant dem som nærmer seg pensjonsalder er over 40 pst. på uførepensjon. Selv om andelen unge uføre er lav, har denne gruppen hatt en sterk vekst. Fra første halvår i fjor til utgangen av første halvår i år økte antall nye uføre i alderen 18–29 år med 20 pst. I 2004 ble det innført en tidsbegrenset uførestønad. Hensikten var å unngå at det skulle bli innvilget varig uførepensjon til personer der framtidig arbeidsevne fremdeles er usikker etter at attføring og andre rehabiliterende tiltak er prøvd. Etter at ordningen har eksistert i vel to år, får nå over 40 pst. av nye uføre innvilget den tidsbegrensede stønaden. Om den nye ordningen vil bidra til å redusere veksten i varige uførepensjonister, er det foreløpig for tidlig å si noe om.

Aldringen av befolkningen vil isolert sett bidra til sterk vekst i antall uførepensjonister framover. Arbeids- og velferdsetaten har beregnet at den demografiske utviklingen, med konstante uførerater, vil kunne bidra til en gjennomsnittlig årlig økning i beholdningen av uførepensjonister på i underkant av 8 000 personer fram til 2010.

Stadig færre står i arbeid fram til pensjonsalderen i folketrygden på 67 år. Mer enn halvparten av alle 62-åringene er trygdede eller tidligpensjonister, og hele tre av fire mottar en trygdeytelse eller tidligpensjon før de når pensjonsalderen i folketrygden. Nesten 40 pst. av befolkningen i aldersgruppen 60–66 år mottar uførepensjon, mens mellom 5 og 10 pst. har lengre perioder med sykepenge, rehabiliteringspenge, attføringspenge, dagpenge mv. i årene før overgang til ordinær alderspensjon. Gjennom ordningene med avtalefestet pensjon (AFP) har tidligpensjon også blitt mulig for brede arbeidstakergrupper uten helsemessige årsaker for tidlig avgang. Anslagsvis tre av fire yrkesaktive i begynnelsen av 60-årene har adgang til å ta ut AFP ved 62 år. Av dem som ikke er på andre trygdeordninger, var om lag 35 pst. mellom 62 og 66 år på AFP i fjor. Ved utgangen av 2. kvartal 2006 var i alt 38 600 personer omfattet av denne ordningen. Dette var 2800 flere enn på samme tid året før. De nærmeste årene vil befolkningen i aldersgruppen 62–66 år øke betydelig. Med samme uttak av AFP som i dag kan antall AFP-pensjonister øke til om lag 50 000 i 2010.

Boks 3.7 Utviklingen i sykefraværet

I likhet med utgiftene til andre helserelaterte trygdeordninger har utgiftene til sykefravær økt betydelig de siste ti årene. I 2006 anslås det at det vil bli utbetalt om lag 24,6 mrd. kroner til sykepenger for arbeidstakere, mot om lag 9 mrd. kroner i 1995. Det er i første rekke økt sykefravær pr. sysselsatt som har bidratt til utgiftsøkningen i denne perioden. I statsbudsjettet for 2007 legges det til grunn at det trygdefinansierte sykefraværet, justert for sykepengegrad, øker til vel 10 dager pr. sysselsatt i 2006, mens det utgjorde i underkant av 7 dager i 1995. Uten denne oppgangen fra 1995 ville utgiftene over folketrygden vært nærmere 10 mrd. kroner lavere i 2006. Høyt sykefravær reduserer også tilgangen på arbeidskraft i økonomien. I 2005 tilsvarte det samlede sykefraværet et tap på om lag 120 000 årsverk, og økningen i sykefraværet hittil i år bidrar til å ytterligere å redusere tilgangen på arbeidskraft, i en situasjon der arbeidsmarkedet strammes til.

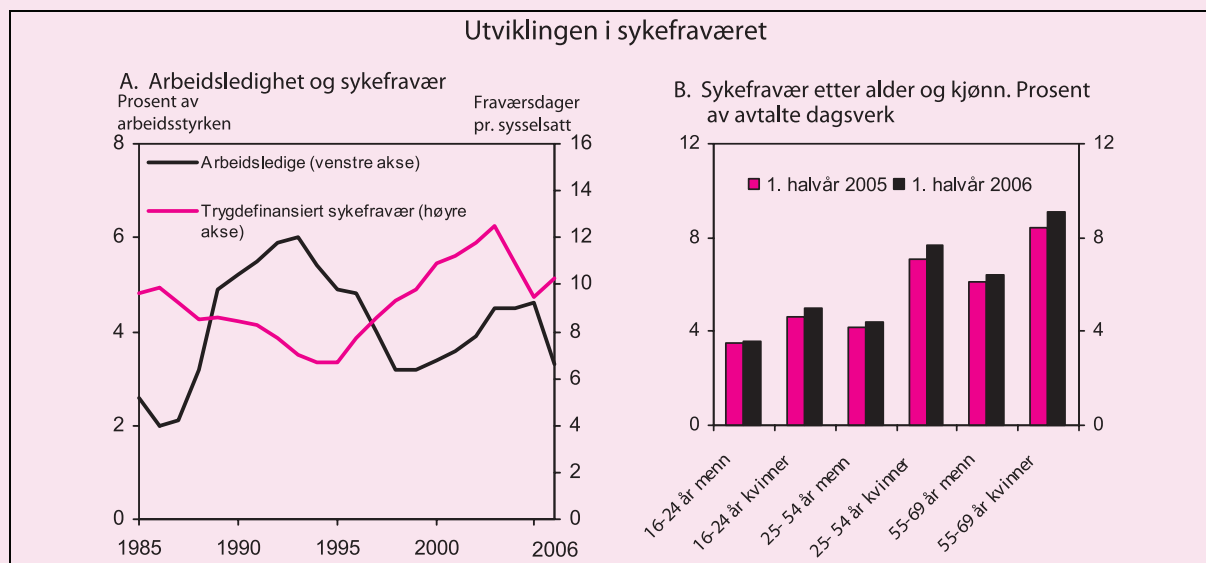
I perioden fra midten av 1980-tallet og fram til 2000 var det en viss samvariasjon mellom konjunktursituasjonen og utviklingen i sykefraværet, jf. figur 3.14A. Når arbeidsledigheten var stigende, var det en tendens til fallende sykefravær, mens sykefraværet økte når arbeidsledigheten avtok, slik en også har sett i andre land. En mulig forklaring på dette er at grupper med høyere gjennomsnittlig sykefravær trekkes inn i arbeidsmarkedet i oppgangskonjunkturer, og skyves ut når konjunkturane snur. Undersøkelser på norske data fra 1990-tallet tyder imidlertid på at det først og fremst er sykefraværet for dem som allerede er sysselsatte, som endres ved variasjoner i ledigheten. I enkelte næringer kan dette skyldes mindre frykt for å miste jobben når etterspørselen etter arbeidskraft er høy og det er knapphet på arbeidskraft.

For årene etter 2000 har en imidlertid ikke kunnet observere en slik samvariasjon mellom konjunkturutviklingen og sykefraværet. Oppgangen i fraværet under høykonjunkturen på 1990-tallet fortsatte også i perioden med stigende ledighet fra 2000 til 2004. Det markerte fallet i sykefraværet i andre halvår 2004 må ses i sammenheng med endrede sykmeldingsregler fra 1. juli 2004. De nye reglene innebærer bl.a. krav til arbeidsrelatert aktivitet etter 8 ukers sykmelding, dersom medisinske årsaker ikke er til hinder for det. Fra annet halvår 2005 har fraværet igjen begynt å stige.

Endret alders- og kjønns sammensetning av arbeidsstyrken har blitt trukket fram for å forklare både denne siste utviklingen og oppgangen i fraværet før 2004. Sykefraværet for kvinner er høyere enn for menn. Videre er det en viss tendens til at sykefraværet stiger med økende alder, jf. figur 3.14B, selv om tendensen ikke er entydig. Blant annet var det i første halvår 2006 ingen forskjell i sykefraværet for aldersgruppene mellom 30 og 50 år.

Fallet i sykefraværet for alle grupper i 2004 gjør det vanskelig å vurdere virkningen av endringer i alderssammensetningen i arbeidsstyrken på en god måte for perioden fra 1995 til første halvår 2006 sett under ett. Vridninger i sysselsettingen bidrar imidlertid i liten grad til å forklare den sterke veksten i sykefraværet pr. sysselsatt fra 1995 og fram til endringene i regelverket i 2004. Slike vridninger synes heller ikke å bety mye for oppgangen i sykefraværet i inneværende år. Hovedforklaringen på det økte sykefraværet det siste året ser dermed ut til å være den oppgangen i sykefraværshyppigheten for alle aldersgrupper i figur 3.14B.

Det er først og fremst langtidssykefraværet som har økt det siste året. Lengre sykefravær er særlig bekymringsfullt fordi det øker sannsynligheten for at flere personer ender opp med langvarige trygdeytelser og gjør veien tilbake til arbeidslivet vanskeligere.



Figur 3.14 Utviklingen i sykefraværet

Kilder: Statistisk sentralbyrå, NAV og Finansdepartementet.

3.6.2 Aktiv arbeidsmarkedspolitik

En hovedstrategi i Regjeringens arbeidsmarkedspolitik er å legge til rette for aktiv jobbsøking og formidling til arbeid. Virkemidlene for å oppnå dette er god informasjon, rådgiving og tett oppfølging av den enkelte arbeidssøker. Det må også stilles ulike krav til aktivitet. Dette bidrar til å få ledige ut i jobb. I den nåværende konjunktursituasjonen er tilstrømmingen til arbeidsledighet svært lav, og mange arbeidssøkere er bare kortvarig ledige. Det er imidlertid fortsatt grupper som har problemer med å skaffe seg arbeid. Regjeringen foreslår målrettede tiltak overfor grupper med de svakeste kvalifikasjonene i arbeidsmarkedet.

For 2006 er det lagt opp til 12 500 plasser under *ordinære arbeidsmarkedstiltak* som gjennomsnitt for året, fordelt på 14 000 plasser i første halvår og 11 000 plasser i andre halvår. Arbeidsmarkedet har det siste året bedret seg betydelig. Sysselsettingen øker raskt og nedgangen i arbeidsledigheten har vært større enn tidligere antatt, jf. nærmere omtale i avsnitt 2.5. Flere bedrifter har problemer med å skaffe arbeidskraft til ledige stillinger. I denne situasjonen må det legges vekt på å formidle og kvalifisere arbeidsledige til områder med knapphet på arbeidskraft, og en bør i stor grad unngå innelåsing i langvarige tiltak. Samlet sett foreslås det et gjennomsnittlig tiltaksnivå på 11 800 plasser under ordinære arbeidsmarkedstiltak i 2007. Prioriterte grupper vil være ungdom, langtidsledige og innvandrere.

Mange nykommere på arbeidsmarkedet finner seg arbeid eller går over i utdanning etter forholdsvis kort tid. Ungdom er derfor i stor grad bare kortvarig ledige. Noen ungdommer vil imidlertid ha behov for tett oppfølging for å unngå langvarig ledighet. Regjeringen ønsker derfor å innføre en oppfølgingsgaranti til ungdom i alderen fra 20 til 24 år som har vært registrert helt ledig i mer enn tre måneder. Det vil bli lagt til rette for aktiv jobbsøking, egenaktivitet og økt motivasjon. Denne garantien kommer i tillegg til den eksisterende ungdomsgarantien som fanger opp ungdom under 20 år.

Det er viktig å mobilisere arbeidskraftressurser som står utenfor det ordinære arbeidsmarkedet. I lys av dette ønsker Regjeringen å styrke den arbeidsrettede innsatsen overfor yrkeshemmede som er registrert ved NAV-kontorene ytterligere. For 2007 foreslås det 28 000 plasser under spesielle arbeidsmarkedstiltak for yrkeshemmede. Dette er 700 flere plasser enn det som er planlagt i andre halvår 2006.

Det foreslåtte nivået på arbeidsmarkedstiltakene i 2007 innebærer en styrking av den arbeidsrettede innsatsen mot fattigdom og for integrering og inkludering av innvandrere. I 2007 settes det også igang forsøk med tidsbegrenset lønnskudd.

3.6.3 Andre tiltak for å sikre et høyt og effektivt arbeidstilbud

Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) mellom Regjeringen og arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene er et av virkemidlene i Regjeringens sysselsettingspolitiske strategi. Avtalen har som mål å redusere sykefraværet, øke yrkesdeltakingen blant personer med redusert funksjonsevne og øke den reelle pensjoneringsalderen. Avtalen ble opprinnelig inngått i 2001 og ble fornyet i 2005 med varighet ut 2009. Evaluering av IA-avtalen høsten 2005 konkluderte med at det var oppnådd lite på nasjonalt nivå når det gjaldt delmålene i avtalen, utover at sykefraværet hadde falt med om lag 10 pst. Målet om å redusere sykefraværet med 20 pst. sammenliknet med nivået i 2. kvartal 2001 er i den nye avtalen forskjøvet fram til 2009. Etter at avtalen ble fornyet, har sykefraværet økt.

Sykefraværet i Norge er nå høyt og utviklingen er bekymringsfull. Sykefraværet har store kostnader samfunnsøkonomisk, statsfinansielt og for den enkelte. Lengre sykefravær er ofte starten på et langvarig fravær fra arbeidslivet og avhengighet av ulike trygdeordninger. Som følge av den sterke økningen i sykefraværet foreslår Regjeringen at arbeidsgiverne skal finansiere en del av sykepengeutgiftene i trygdeperioden. Samtidig er det nedsett et partssammensatt utvalg ledet av statsministeren for å gjennomgå Regjeringens forslag og forslag fra organisasjonene i arbeidslivet. Regjeringens forslag går ut på at arbeidsgiverne skal dekke 20 pst. av sykepengeutgiftene fram til sykefraværet har vart i seks måneder, og 10 pst. av utgiftene de resterende seks månedene. Som en delvis kompensasjon for de økte utgiftene reduseres samtidig arbeidsgiverperioden, hvor arbeidsgiverne alene betaler sykelønnen, fra 16 til 14 kalenderdager. Regjeringen har i sitt forslag lagt stor vekt på å hindre utilsiktede virkninger av endringen. Skjermingsordninger for personer med langvarige eller kroniske sykdommer, gravide og personer som har vært mottakere av sykdomsrelaterte trygdeytelser skal bidra til dette. Videre vil forsikringsordningen for bedrifter med få ansatte utvides. Det at veksten først og fremst skjer i den delen av sykefraværet som betales av staten, er

etter Regjeringens syn en indikasjon på at de økonomiske motivene til å forebygge sykefravær på den enkelte arbeidsplass ikke er gode nok. Forslaget om å innføre medfinansieringsansvar for arbeidsgiver for sykkelønn i trygdeperioden vil gi arbeidsgiverne økonomiske insentiver til å legge forholdene bedre til rette for raskere tilbakevending til arbeid for sykemeldte og å motvirke langtids sykefravær.

Opprettelsen av den nye *Arbeids- og velferdsetaten* skal danne en helhetlig og effektiv forvaltning. Sentrale mål for reformen er å få flere i arbeid og færre på stønad. Innen 2010 skal det være etablert lokale kontorer som dekker alle landets kommuner. De nye NAV-kontorene kan ta i bruk både statlige og kommunale virkemidler for å hjelpe brukerne med å komme inn i arbeidslivet, beholde jobben, eller komme tilbake til arbeid.

Senere i høst vil Regjeringen legge fram en stortingsmelding om arbeid, velferd og inkludering. Meldingen foreslår strategier for å bidra til et høyere tilbud av arbeidskraft gjennom å styrke selssettingen og inkluderingen av personer som har falt ut eller står i fare for å falle ut av arbeidsmarkedet. Meldingen gjennomgår ytelser ved arbeidsledighet og redusert arbeidsevne pga. sykdom og helsemessige og sosiale problemer. I sin vurdering har Regjeringen bl.a. lagt vekt på at stønadsordningene skal utformes slik at det lønner seg å arbeide og ikke reduserer motivasjonen for å søke seg arbeid framfor trygd. Det legges videre vekt på å se de ulike typer virkemidler, ytelser og tjenester i sammenheng for å hindre at personer faller ut av arbeidslivet. Velferdskontrakter introduseres for å konkretisere gjensidige forventninger, krav til aktivitet og forpliktelser mellom forvaltning og bruker. Meldingen vil også følge opp NAV-reformen.

Et viktig mål for Regjeringen er å hindre at enkeltpersoner og familier kommer i en situasjon preget av vedvarende lav inntekt. Regjeringen legger nå fram en *handlingsplan mot fattigdom* rettet inn mot satsingsområdene arbeid, barn og levekår. Et hovedmål er å styrke arbeidslivstilknytningen for utsatte grupper. Deltakelse i arbeidslivet er den viktigste sikringen mot fattigdom og for at enkeltindividet skal få utnytte sine evner og bedre sine muligheter. Blant tiltakene som inngår i handlingsplanen, er en økning i antall plasser på arbeidsmarkedstiltak til dette formålet.

For å styrke integreringsarbeidet for innvandrere legger Regjeringen også fram en *handlingsplan for integrering og inkludering av innvanderbefolkningen*. Tiltakene i de to handlingsplanene må ses i sammenheng, fordi innvanderbefolkningen er overrepresentert blant personer med lav inn-

tekt. Arbeidsmarkedstiltak for nyankomne flyktninger på introduksjonsprogrammet og for innvandrere med særskilte formidlingsbehov er en viktig del av satsingen for å få flere innvandrere i arbeid. Flere av tiltakene i handlingsplanen tar sikte på å bedre norskkunnskapene til både barn og voksne.

Regjeringen legger fram en stortingsmelding om reform av alderspensjonen i folketrygden i høst. Meldingen skal omfatte forslag til ny opptjeningsmodell og innføring av fleksibel pensjonsalder i folketrygden fra 62 år. Forslaget vil gi en bedre sammenheng mellom arbeidsinntekt og pensjon enn i dagens system. Dette vil stimulere eldre arbeidstakere til å bli lenger i arbeidslivet, samtidig som pensjonssystemet fortsatt skal være klart omfordelende. Som ledd i Regjeringens satsing for å beholde eldre arbeidstakere i arbeidslivet foreslås det forsøk med redusert arbeidstid for enkelte grupper av ansatte over 62 år. Om lag halvparten av arbeidstakere mellom 50 og 66 år oppgir at mindre arbeidsmengde og redusert arbeidstid har stor betydning for å kunne være yrkesaktive fram til pensjoneringsalder.

3.6.4 Arbeidsinnvandring

Økt arbeidsinnvandring kan i noen grad avhjelpe pressproblemer i arbeidsmarkedet. De siste årene har vi fått betydelige bidrag fra utenlandsk arbeidskraft til å løse viktige oppgaver i samfunnet, jf. nærmere omtale i avsnitt 2.5. Det er imidlertid usikkert om den sterke veksten i arbeidsinnvandringen til Norge vil kunne fortsette. Flere av de nye EØS-landene opplever nå sterk økonomisk vekst, og arbeidsmarkedet strammer seg til i de andre nordiske landene. Dette kan dempe arbeidsinnvandringen til Norge.

For å sikre fortsatt god tilgang på arbeidskraft fra andre land foreslår Regjeringen å styrke Arbeids- og velferdsetatens arbeid med å rekruttere arbeidskraft fra utlandet gjennom det europeiske formidlingssamarbeidet, EURES. Styrkingen vil bl.a. omfatte rekrutteringsbistand til arbeidsgivere og deltakelse på rekrutteringsmesser. Kortere saksbehandlingstid av søknader om arbeidstillatelse kan bidra til å gjøre Norge mer attraktiv for arbeidsmigranter. Regjeringen ønsker å redusere denne saksbehandlingstiden ved å styrke ressursene i Utlendingsdirektoratet. Regjeringen vil videre vurdere behovet for eventuelle endringer i regelverket for arbeidsinnvandring fra land utenfor EØS. Det er i denne sammenhengen viktig at regelverket er tilstrekkelig fleksibelt for å dekke behovet for etterspurt faglært arbeidskraft.

Regjeringen vil sikre at utenlandske arbeidstakere tilbys ordnede lønns- og arbeidsvilkår. I Revidert nasjonalbudsjett 2006 ble det lagt fram en handlingsplan mot sosial dumping. Det legges vekt på at tiltakene i handlingsplanen ikke skal undergrave de positive sidene ved arbeidsinnvandringen og dermed hindre et velfungerende arbeidsmarked. Tiltakene justeres underveis dersom utviklingen viser at det er nødvendig. Regjeringen vil rapportere jevnlig til Stortinget om oppfølgingen av tiltakene.

Allmenngjøring av tariffavtaler er et viktig virkemiddel for å sikre arbeidsvilkårene for utenlandske arbeidstakere. Tariffnemnda, som er et uavhengig forvaltningsorgan, kan treffe vedtak om at lønns- og arbeidsvilkår i en landsomfattende tariffavtale skal gjøres gjeldende for alle arbeidstakere som utfører arbeid av den art som avtalen omfatter. En slik allmenngjøring kan vedtas dersom utenlandske arbeidstakere samlet sett har påviselig dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn norske arbeidstakere. Allmenngjøringen kan gjelde en hel bransje eller den kan avgrenses til deler av en bransje, den kan være geografisk avgrenset eller avgrenset til bestemte arbeidstakergrupper. Tariffnemnda vedtok før sommeren fortsatt allmenngjøring av tariffavtaler for byggeplasser i Osloregionen og i Hordaland fylke og for enkelte petroleumsanlegg på land. Regjeringen vil sikre at allmenngjøringsordningen framstår som et effektivt virkemiddel med bred oppslutning blant arbeidslivets parter. Det er viktig at ordningen virker etter hensikten og ikke har utilsiktede effekter på lønnsdannelsen og arbeidsmarkedet for øvrig.

Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet har ansvar for å føre tilsyn med at vilkårene for arbeids- og oppholdstillatelse, samt at lønns- og arbeidsvilkårene i allmenngjorte avtaler etterleves. Sanksjonsmidlene til Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet er foreslått styrket ved at tilsynene gis adgang til å gi pålegg og bruke tvangsmulkt og stansing, jf. Ot.prp. nr. 92 (2005–2006).

3.7 Inntektspolitikken

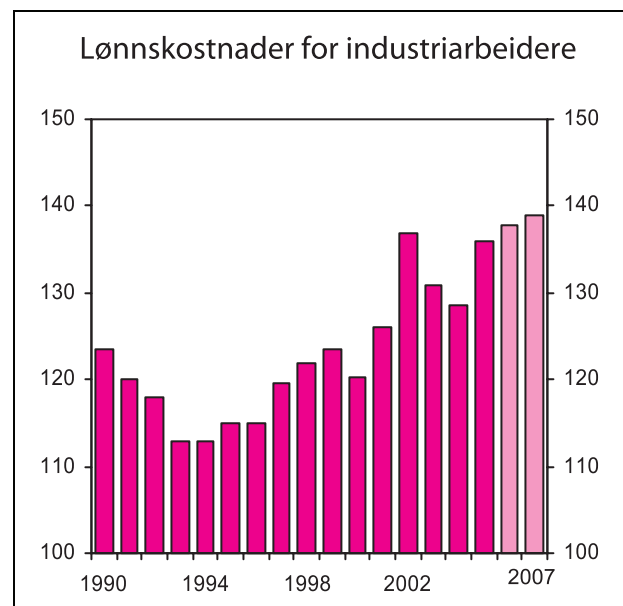
Det inntektspolitiske samarbeidet er en sentral del av den økonomiske politikken i Norge og har bidratt til at vi i de siste 30 årene har hatt lavere arbeidsledighet enn de fleste andre OECD-landene. De nordiske landene har et velfungerende sosialt sikkerhetsnett, en høy organisasjonsgrad og en koordinert lønnsdannelse. Den koordinerte lønnsdannelsen har bidratt til en jevn inntektsfor-

deling og lavere ledighet enn i de fleste andre europeiske land.

Regjeringen legger vekt på å videreføre det inntektspolitiske samarbeidet. En viktig del av det inntektspolitiske samarbeidet er å legge til rette for en felles forståelse av situasjonen i norsk økonomi og at partene i arbeidslivet så langt som mulig er enige om tallgrunnlaget for forhandlingene. Den norske lønnsforhandlingsmodellen bygger på at lønnsveksten må tilpasses det konkurranseutsatt sektor over tid kan leve med. For å kunne opprettholde en konkurranseutsatt sektor av tilstrekkelig omfang kan ikke lønnskostnadsveksten over tid ligge høyere i Norge enn hos våre handelspartnere. Moderate inntektsoppgjør er derfor nødvendig for å sikre en fortsatt sterk konkurranseutsatt sektor og lav arbeidsledighet.

Gjennomføringen av inntektsoppgjørene er partenes eget ansvar. De nordiske landene har tradisjon for bred sosial dialog og medvirkning fra partene i arbeidslivet. Dette bidrar til felles forståelse av den økonomiske politikken og lønnsdannelsens betydning. Viktige fora for denne dialogen er kontaktutvalget mellom Regjeringen og hovedorganisasjonene i arbeidslivet og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

Flere år med høy lønnsvekst har bidratt til å trekke kostnadsnivået i Norge opp. Målt i felles valuta lå lønnskostnadene for arbeidere i fjor om lag 36 pst. høyere i Norge enn hos våre handelspartnere, jf. figur 3.15. Dersom en også inkluderer



Figur 3.15 Lønnskostnader for industriarbeidere i Norge i forhold til handelspartnerne. Felles valuta. Indeks. Handelspartnere=100

Kilder: TBU og Finansdepartementet.

funksjonærene i sammenlikningen, var lønnskostnadene om lag 22 pst. høyere i Norge enn hos handelspartnerne. Årslønnsveksten avtok fra 3,5 pst. i 2004 til 3,3 pst. i 2005, men var fortsatt noe høyere enn hos våre viktigste handelspartnere. Det høye kostnadsnivået gjør mange konkurranseutsatte virksomheter sårbare for ytterligere svekkelse av konkurranseevnen gjennom særnorsk høy lønnsvekst eller sterkere krone.

Årslønnsveksten i 2006 anslås til $3\frac{3}{4}$ pst. i denne meldingen. Dette er $\frac{1}{4}$ prosentpoeng høyere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2006. For 2007 anslås årslønnsveksten til $4\frac{1}{2}$ pst. Med anslagene på veksten i konsumprisene som er omtalt i kapittel 2, innebærer dette en reallønnsvekst på $1\frac{1}{4}$ pst. i år og $2\frac{3}{4}$ pst. neste år.

Innføring av obligatorisk tjenstepensjon i 2006, med virkning fra 1. juli 2006, anslås å øke bedriftenes lønnskostnader med om lag $\frac{1}{4}$ prosentpoeng både i 2006 og 2007. Også de foreslåtte end-

ringene i sykkelønnsregelverket vil trekke lønnskostnadene moderat opp i privat og offentlig sektor neste år, anslagsvis med vel $\frac{1}{4}$ prosentpoeng. Det er lagt til grunn at de samlede lønnskostnadene i privat sektor vil øke med om lag 4 pst. i 2006 og vel 5 pst. i 2007.

Lønnsveksten hos våre handelspartnere anslås til vel 3 pst. i år og nær $3\frac{1}{2}$ pst. neste år. Anslagene i denne meldingen innebærer dermed at kostnads-gapet i forhold til handelspartnerne kan fortsette å øke både i år og neste år, noe som vil øke sårbarheten til mange konkurranseutsatte virksomheter. Konkurransesatt sektor kan ikke leve med en lønnsvekst som over tid ligger vesentlig høyere enn i andre land. En balansert utvikling i norsk økonomi krever derfor at hensynet til konkurranseevnen må være retningsgivende for gjennomføringen av inntektsoppgjørene både i 2007 og de påfølgende årene.

4 Hovedtrekkene i skatte- og avgiftsopplegget for 2007

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. Regjeringens skatte- og avgiftsopplegg for 2006 markerte starten på et linjeskifte i skatte- og avgiftspolitikken. Skattene og avgiftene ble skjerpet, og skattereformen ble gjennomført med en langt bedre fordelingsprofil enn i Bondevik II-regjeringens budsjettforslag.

Den nye retningen i skatte- og avgiftspolitikken føres videre i Regjeringens forslag til skatte- og avgiftsendringer for 2007:

- Fellesgoder prioriteres framfor skattelettelse. Skatte- og avgiftsnivået skal, som varslet, bringes tilbake til 2004-nivå.
- Fordelingsprofilen i skatte- og avgiftssystemet styrkes.
- Miljøvennlig forbruk oppmuntres.
- Overprisede gebyrer reduseres.

Samtidig ivaretas systemendringene som ble gjennomført med skattereformen 2004–2006. Det sikrer stabilitet og forutsigbarhet i skattesystemet, som er viktig for at det skal være attraktivt å investere og drive næringsvirksomhet i Norge. Et hovedmål med skattereformen var å få bukt med den utbredte og svært lønnsomme skattetilpasningen som følge av de store forskjellene i skattesatser mellom arbeidsinntekter og kapitalinntekter. De høyeste skattesatsene på lønnsinntekter ble derfor redusert, samtidig som innføring av utbytte-skatt fra 2006 økte marginals-katten på aksjeinntekter med 20 prosentpoeng til vel 48 pst. Dermed ble forskjellen i skattesatsen på arbeidsinntekter og kapitalinntekter redusert så mye som nødvendig for å kunne løse problemet med skattetilpasning. Regjeringen vil følge skattereformen nøye, for å vinne kunnskap om de økonomiske, fordelingsmessige og administrative konsekvensene.

Fellesgoder framfor skattelettelse

Regjeringen legger vekt på å styrke tilbudet av offentlige fellesgoder i stedet for å gi skattelettelse. Gode offentlige velferdsordninger er særlig viktig for dem med de laveste inntektene. I tråd med dette har Regjeringen staket ut en ny kurs i skattepolitikken. Som varslet vil skattenivået være tilbake på 2004-nivå i 2007. Nettoprovenyet vil da øke med om lag 2 mrd. kroner påløpt fra 2006 til 2007. Regjeringen vil holde samlede skatter og avgifter uendret framover, og handlingsrommet i budsjettet vil bli brukt til å styrke velferdsordningene og fellesgodene.

Styrke fordelingsprofilen

I fordelingspolitikken må skatte- og avgiftssystemet ses i sammenheng med innsatsen på andre områder. Lavinntektsproblemer er sammensatte, og direkte støtteordninger er ofte mer målrettede enn skatte- og avgiftslettelse for å tilgodese vanskeligstilte grupper (lavinntektsgrupper, uføre, enslige forsørgere mv.) eller husholdninger i bestemte livsfaser (småbarnsfamilier, studenter, pensjonister mv.).

Regjeringen vil styrke fordelingsprofilen i skatte- og avgiftssystemet ytterligere i 2007. Regjeringen foreslår derfor endringer som sikrer at de med høye inntekter og formue bidrar mer til fellesskapet. I tillegg vil Regjeringen gi lettelse på lavere inntektsnivåer, selv om skattelettelse alene ikke løser problemene for dem med de laveste inntektene. For å styrke fordelingsprofilen foreslår Regjeringen blant annet økt minstepdrag for dem med lavere inntekter samt økt formuesskatt og toppskatt, som særlig vil gi økt skatt for dem med høye inntekter. Disse endringene vil ha gode fordelingsvirkninger, jf. tabell 4.1:

- De med bruttoinntekt under 400 000 kroner vil i gjennomsnitt få uendret eller redusert skatt, mens de med bruttoinntekt over 400 000 kroner får økt skatt.
- De største skattelettelsene går til dem med inntekter mellom 150 000 og 200 000 kroner, og utgjør i gjennomsnitt om lag 1000 kroner.

- De største skjerpelsene går til dem med bruttoinntekt over 1 mill. kroner, og utgjør i gjennomsnitt om lag 6800 kroner. Av dette kommer om lag 3200 kroner fra økt formuesskatt. Økningen i formuesskatten har i gjennomsnitt forholdsvis liten virkning for dem med inntekter under 600 000 kroner.
- I gjennomsnitt vil skatten reduseres med 0,4 prosentpoeng, til 7,3 pst. av bruttoinntekten, for dem med inntekt under 150 000 kroner. Gjennomsnittsskatten øker med 0,4 prosentpoeng, til 33,9 pst., for dem med inntekt over 1 mill. kroner.

Regjeringen foreslår også å øke merverdiavgiftsatsen på matvarer fra 13 til 14 pst. Det innebærer at provenyet øker med om lag 690 mill. kroner påløpt i 2007. Økningen i matmomsen og øvrige avgiftsendringer gir små utslag på gjennomsnittlig forbruksutgift i ulike inntektsgrupper. Erfaringene fra tidligere endringer tilsier at ikke hele satsøkningen slår ut i økte priser til forbruker. I tillegg kan momsøkningen ses i sammenheng med økt minstefradrag for lavinntektsgrupper og økt fradrag for fagforeningskontingent. Skatte- og avgiftsopplegget har dermed samlet sett gode fordelingsvirkninger.

Økt satsing på miljø

Regjeringspartiene varslet i felleserklæringen fra Soria Moria en gjennomgang av skatte- og avgiftssystemet med sikte på å foreta endringer for å fremme mer miljøvennlig atferd. Regjeringen foreslår at det blir innført en avgift på NO_x-utslipp med tilhørende kompensasjonsordninger for en del berørte næringer fra 1. januar 2007. Dette er et viktig bidrag for å oppfylle Norges forpliktelser i henhold til Gøteborgprotokollen, som regulerer grenseoverskridende utslipp til luft.

For å unngå at gass benyttes til oppvarmingsformål framfor mer miljøvennlige alternativer foreslår Regjeringen at det innføres en CO₂-avgift på innenlands bruk av gass til oppvarming mv. i boliger og næringsbygg fra 1. juli 2007. Bilavgiftene legges om i mer miljøvennlig retning ved at bilens CO₂-utslipp tas inn i beregningsgrunnlaget for engangsavgiften. Dette innebærer at biler med relativt lave CO₂-utslipp får lavere avgift.

Reduksjon av overprisede gebyrer

Finansdepartementet gjennomgår for tiden sektoravgifter og gebyrer, og mottar blant annet innspill fra de ulike departementene om gebyrer som er

Tabell 4.1 Gjennomsnittlig endring i skatt i ulike intervaller for bruttoinntekt¹. Skatteopplegget for 2007 sammenliknet med lønnsjusterte 2006-regler (referansesystemet). Alle personer 17 år og eldre. Kroner

Bruttoinntekt (tusen kroner)	Antall personer	Gjennomsnittlig skatt i referansesystemet for 2007	Endring i skatt	Herav endring i formuesskatt	Gjennomsnittsskatt med forslaget for 2007 (prosent)	Endring i gjennomsnittsskatt (prosentpoeng)
0–150	771 000	6 700	-400	0	7,3	-0,4
150–200	388 000	22 200	-1 000	100	12,2	-0,5
200–250	397 000	37 600	-300	100	16,6	-0,2
250–300	414 000	54 600	0	100	19,8	0,0
300–350	414 000	71 800	0	100	22,1	0,0
350–400	367 000	87 700	0	100	23,5	0,0
400–450	264 000	105 100	600	200	25,0	0,1
450–500	172 000	124 000	1 000	200	26,4	0,2
500–600	187 000	152 200	1 100	200	28,2	0,2
600–750	125 000	200 800	1 700	400	30,5	0,3
750–1 mill.	81 000	276 800	4 500	900	32,9	0,5
Over 1 mill.	68 000	636 800	6 800	3 200	33,9	0,4
Alle	3 646 000	77 200	200	200	23,8	0,1

¹ Omfatter ikke avgiftsendringer. Avrundet til nærmeste 100 kroner.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

satt høyere enn de faktiske kostnadene som gebyrene er forutsatt å dekke. Regjeringen legger til grunn at endringer som nå foreslås i gebyrer som er satt høyere enn de faktiske kostnadene ved å produsere tjenestene, inngår i skatte- og avgiftsopplegget for 2007. Det foreslås at gebyrene for tvangsforretninger og gebyrene som kreves inn av Statens vegvesen for førerprøver, kjøretøykontroller mv., reduseres til kostnadsriktig nivå. Samlet lettelse i disse gebyrene anslås til 270 mill. kroner i 2007. Dette er første skritt på veien mot å fjerne overprising av gebyrer. Regjeringen vil vurdere nye skritt i denne retning i budsjettene framover.

Gjeninnføre ordningen med regionalt differensiert arbeidsgiveravgift

Norge har fått gjennomslag for å gjeninnføre regionalt differensiert arbeidsgiveravgift. Regjeringens forslag, som er godkjent av ESA, innebærer at nullsatsen for arbeidsgiveravgiften i Finnmark og Nord-Troms blir opprettholdt. I Tromsø og Bodø vil arbeidsgiveravgiftssatsen bli 7,9 pst. De øvrige kommunene i Troms og Nordland, samt alle kommunene i sone IV i Nord-Norge, får gjeninnført den generelle satsen på 5,1 pst. Kommunene i sone III og mer enn halvparten av kommunene i sone II får gjeninnført satser på hhv. 6,4 pst. og 10,6 pst. I de øvrige kommunene i sone II vil redusert arbeidsgiveravgiftssats videreføres innenfor en fribeløpsgrense.

4.2 Nærmere om skatte- og avgiftsopplegget

Inntektsbeskatningen

Regjeringen mener det er rom for å øke toppskatten gjennom reduserte innslagspunkt, samtidig som hensikten med systemendringene gjennom skattereformen bevares. Regjeringen foreslår derfor å endre innslagspunktene både i trinn 1 og trinn 2. Innslagspunktet i trinn 1 økes til 400 000 kroner. Denne økningen er mindre enn anslått lønnsvekst fra 2006 til 2007. Innslagspunktet i trinn 2 reduseres fra 750 000 kroner i 2006 til 650 000 kroner. Disse endringene vil føre til at om lag 65 000 flere vil betale toppskatt enn i dag, og at om lag 68 000 flere personer kommer opp i trinn 2 i toppskatten. De som har en personinntekt på nivå med eller lavere enn gjennomsnittlig lønn for en heltidsansatt, vil fortsatt ikke betale toppskatt. Samlet sett anslås forslagene å øke provenyet med om lag 1,2 mrd. kroner påløpt i 2007.

Regjeringen vil også i 2007 øke minstefradraget for å styrke fordelingsprofilen. Lettelser gis ved å øke satsene i minstefradraget, slik at lettelsene tilfaller dem med lave inntekter. Også pensjonister vil få del i lettelsene i minstefradraget. Satsen i minstefradraget i lønnsinntekt økes fra 34 til 36 pst., mens satsen i minstefradraget for pensjonsinntekt økes fra 24 til 26 pst. Øvre grenser i minstefradraget økes om lag i takt med anslått lønnsvekst fra 2006 til 2007. Samlet lettelse i minstefradraget anslås til om lag 0,8 mrd. kroner.

Den nedre grensen for å betale trygdeavgift er 29 600 kroner i 2006. Det innebærer at den såkalte frikortgrensen er 30 000 kroner. Regjeringen foreslår å øke frikortgrensen til 40 000 kroner. Det gir en lettelse på 130 mill. kroner påløpt i 2007. Forslaget er viktig for studenter og skoleungdom.

Formuesskatt

Regjeringen vil videreføre arbeidet med å forbedre formuesskatten ved å utvide grunnlagene og øke bunnfradragene. Det vil gi økt likebehandling av ulike typer formue, og det blir større samsvar mellom en persons reelle formue og hvor mye vedkommende betaler i formuesskatt. Dette vil styrke fordelingsvirkningene av formuesskatten.

Regjeringen foreslår å øke ligningsverdiene for bolig, fritidseiendom og annen fast eiendom (utenom skog og kraftverk) med 10 pst. i 2007. En slik økning er nødvendig for å motvirke at den relativt sterke prisveksten på boliger igjen øker skjevhetene i formuesskatten. For annen fast eiendom foreslås en maksimumsgrense på 80 pst. for ligningsverdi som andel av markedsverdi. Samtidig endres takseringsreglene for skogeiendom, som innebærer at ligningsverdiene for skogeiendom i gjennomsnitt økes med i størrelsesorden én tredel.

Rabatten ved formuesverdsettelse av aksjer, aksjefond og grunnfondsbevis reduseres med 5 prosentpoeng til 15 pst., og rabatten for andeler i andre verdiparpirfond enn aksjefond fjernes fra og med 2006.

For å kompensere pensjonister med lav inntekt for eventuell økt formuesskatt reduseres formuestillegget i skattebegrensningsregelen med 0,5 prosentpoeng til 1,5 pst. For å styrke fordelingsprofilen i formuesskatten ytterligere foreslår Regjeringen å øke bunnfradraget i formuesskatten fra 200 000 kroner til 220 000 kroner.

Samlet innebærer de nevnte forslagene til endringer i formuesskatten og formuestillegget en provenyøkning på om lag 400 mill. kroner påløpt i 2007 og 90 mill. kroner påløpt i 2006. Som varslet i Revidert nasjonalbudsjett 2006 fjernes favoriserin-

gen av individuelle livrenter i formuesskatten, jf. omtale av skattefaviserte pensjonsspareordninger nedenfor.

Skattefaviserte pensjonsspareordninger

Regjeringen foreslår å stramme inn i skattefaviserte pensjonsspareordninger. Som varslet i Revidert nasjonalbudsjett 2006 avvikles formuesskattefritaket for individuelle livrenter, mens skattefaviseringen av nye innskudd i kollektive livrenter avvikles fra 1. januar 2007. Fradragsretten for nye premieinnbetalinger i individuell pensjonsavtale (IPA) avvikles fra 12. mai 2006. Samlet provenyøkning av disse endringene anslås til 480 mill. kroner påløpt i 2007. Det vises til nærmere omtale i Ot.prp. nr. 1 (2006–2007) Skatte- og avgiftsopplegget 2007 – lovendringer.

Fradrag for fagforeningskontingent

Regjeringspartiene varslet i felleserklæringen fra Soria Moria at fradraget for fagforeningskontingenten skal dobles fra nivået i 2005, som var 1800 kroner. Fradraget for fagforeningskontingenten ble økt med 450 kroner i 2006 og foreslås økt med ytterligere 450 kroner i 2007, til 2700 kroner. Forslaget innebærer en lettelse på 100 mill. kroner påløpt i 2007.

Arbeidsgiveravgift

Regionalt differensiert arbeidsgiveravgift er et treffsikkert regionalt virkemiddel direkte rettet mot sysselsetting og bosetting i distriktene. I 2004 ble ordningen med regionalt differensiert arbeidsgiveravgift lagt om etter pålegg fra ESA. Europakommisjonen og ESA har senere vedtatt nye retningslinjer for regionalstøtte som skal gjelde fra 1. januar 2007. De nye retningslinjene åpner for å benytte differensiert arbeidsgiveravgift under visse forutsetninger. Etter en tett dialog med ESA notifikerte Norge et forslag til ny ordning med differensiert arbeidsgiveravgift. ESA godkjente ordningen 19. juli 2006.

Regjeringens forslag innebærer at nullsatsen for arbeidsgiveravgiften i Finnmark og Nord-Troms blir opprettholdt. I Tromsø og Bodø vil arbeidsgiveravgiftssatsen bli 7,9 pst. De øvrige kommunene i Troms og Nordland, samt alle kommunene i sone IV i Nord-Norge, får gjeninnført den generelle satsen på 5,1 pst. Kommunene i sone III og mer enn halvparten av kommunene i sone II får gjeninnført den generelle satsen på hhv. 6,4 pst. og

10,6 pst. I de øvrige kommunene i sone II vil redusert arbeidsgiveravgiftssats videreføres innenfor en fribeløpsgrense.

I privat sektor vil den nye ordningen samlet omfatte mer enn 90 pst. av avgiftsfordelen i ordningen før omleggingen i 2004. Offentlig sektor vil også bli omfattet av den nye ordningen.

Regjeringen foreslår å videreføre 2003-satsene for fiskeri og landbruk i de kommunene som ikke får gjeninnført 2003-ordningen. Den nye ordningen vil få færre næringsunntak enn den tidligere ordningen. Kun deler av skipsbyggingsnæringen og produksjon av enkelte stålprodukter vil unntas fra den generelle differensieringen. Disse næringene kan betale lav sats innenfor en fribeløpsgrense.

Lokaliseringskriteriet foreslås endret etter krav fra ESA. Tidligere var arbeidstakers bosted (skatsted) avgjørende for hvilken sats differensiert arbeidsgiveravgift skulle beregnes etter. Den nye ordningen baserer seg på hvor arbeidsgivers virksomhet er lokalisert.

Regjeringen foreslår videre å legge om virkemidlene for å stimulere til et inkluderende arbeidsliv. Den reduserte arbeidsgiveravgiftssatsen for arbeidstakere over 62 år økes med 1 prosentpoeng. Forslaget anslås å øke provenyet med om lag 280 mill. kroner påløpt i 2007. Provenyet skal benyttes til å styrke ulike tiltak knyttet opp mot IA-avtalen, jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007) Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Landbruket

Regjeringen foreslår flere skatteendringer som vil bedre vilkårene for landbruket:

- Økt jordbruksfradrag, som varslet i jordbruksoppgjøret, gir en lettelse på 283 mill. kroner påløpt i 2007.
- Skattefordelen i ordningen med skogfond utvides. Forslaget anslås å innebære en samlet lettelse for landbruket på om lag 50 mill. kroner påløpt i 2007.
- Det innføres skattefritak for erstatninger ved vern av skog. Forslaget innebærer en lettelse på 10 mill. kroner påløpt i 2007.
- Det innføres betinget skattefritak ved all innløsning av festetomt. Forslaget anslås å gi en lettelse på 5 mill. kroner påløpt i 2007.
- Det innføres utvidet gevinstfritak for landbrukseiendom i familiesameier. Forslaget vil ikke ha nevneverdig provenyvirkning.
- Det gjeninnføres fradrag for avsetninger til felleseid andelskapital i visse samvirkeforetak, jf. nedenfor.

Skattefunn

Skattefunn er en rettighetsbasert skattefradragsordning for forsknings- og utviklingskostnader i prosjekter godkjent av Norges forskningsråd. Senter for statlig økonomistyring har etter oppdrag fra Finansdepartementet evaluert økonomistyringen og administrasjonen av ordningen. Blant annet på bakgrunn av denne evalueringen vurderer Regjeringen tiltak for bedre økonomistyring i Skattefunn. Flere av tiltakene kan gjennomføres ved at Norges forskningsråd og Skatteetaten utarbeider bedre rutiner og interne retningslinjer for sin administrasjon av Skattefunn og for samarbeidet mellom etatene. Andre tiltak vil kreve endringer i forskriften til skatteloven § 16–40. I statsbudsjettet for 2007 foreslår Regjeringen at det innføres en øvre timesats og maksimalt antall timer pr. år for eget FoU-personell som kan føres i fradragsgrunnlaget. Forslagene anslås på usikkert grunnlag å øke provenyet med om lag 150 mill. kroner påløpt i 2007.

Miljøavgifter

Som varslet i Revidert nasjonalbudsjett 2006 vil Regjeringen innføre en avgift på NO_x-utslipp fra 1. januar 2007. Avgiften skal bidra til å oppfylle NO_x-forpliktelsen i Göteborgprotokollen. NO_x-avgiften settes i første omgang til 15 kroner pr. kg i 2007. Analyser av kostnadene ved å gjennomføre tiltak som reduserer NO_x-utslippene, viser at tilstrekkelige reduksjoner i 2010 først kan oppnås ved en marginalkostnad på 50 kroner pr. kg.

Innføringen av en NO_x-avgift må ses i sammenheng med kompensasjoner til enkelte berørte næringer. Regjeringen foreslår bl.a. å øke tilskuddene til finansiering av tiltak som reduserer NO_x-utslippene på skip og fiskefartøy. Forslaget er anslått å gi et nettoproveny på 520 mill. kroner påløpt i 2007.

I regjeringens politiske plattform fra Soria Moria ble det varslet at Regjeringen skal gjennomgå systemet for CO₂-avgiften for å hindre at bruk av gass til oppvarmingsformål utkonkurrerer mer miljøvennlige alternativer. Innenlands bruk av gass er ikke omfattet av CO₂-avgiften. Regjeringen foreslår å innføre CO₂-avgift på innenlands bruk av gass i husholdninger og kontorbygg mv., med virkning fra 1. juli 2007. Avgiften settes på samme nivå som CO₂-avgiften på lett fyringsolje, som for 2006 tilsvarer 200 kroner pr. tonn CO₂. Forslaget er anslått å øke provenyet med 6 mill. kroner påløpt i 2007.

I tilleggnummeret til Statsbudsjettet 2006 ble det varslet en omlegging av bilavgiftene i mer mil-

jøvennlig retning i budsjettet for 2007. Regjeringen foreslår at CO₂-utslipp erstatter slagvolum som beregningsgrunnlag i engangsavgiften fra 1. januar 2007. Hensikten er å oppmuntre til kjøp av biler med lave CO₂-utslipp. Regjeringen ønsker å beholde effekt som beregningsgrunnlag i 2007. De mest kostbare bilene er ofte kjennetegnet ved høy effekt. Kjøretøyets vekt beholdes også som avgiftsgrunnlag, bl.a. fordi det er en sammenheng mellom høy vekt og den skaden en påfører andre i en kollisjon. Omleggingen av engangsavgiften i 2007 innebærer en lettelse på om lag 25 mill. kroner. Det tas sikte på å fortsette omleggingen av bilavgiftene i kommende budsjetter.

I Revidert nasjonalbudsjett 2006 klargjorde Regjeringen praktiseringen av gjeldende avgiftsregelverk for E85 (høyinnblandet bioetanol) og ga et midlertidig fritak for engangsavgift på hydrogenbiler. Samtidig ble det varslet fritak for CO₂-avgift for andel bioetanol i bensin. Andel bioetanol i bensin fritas dermed for CO₂-avgift fra 1. januar 2007. Forslaget antas å gi en lettelse på 14 mill. kroner i 2007.

Overprisede gebyrer og sektoravgifter

Bruken av gebyrer og sektoravgifter til å finansiere statlige myndighetshandlinger har fått et betydelig omfang. Statens årlige inntekter fra slik brukerbetalning er mellom 6 og 7 mrd. kroner, hvorav over 5 mrd. kroner kommer fra gebyrer. 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. Innføringen av de nye retningslinjene innebærer også et tydeligere budsjettmessig skille mellom gebyrer og sektoravgifter.

Prosessen med tilpasning er allerede i gang. Som en del av skatte- og avgiftsopplegget for 2007 foreslår Regjeringen å redusere overprisede gebyrer med 270 mill. kroner, jf. omtale i avsnitt 1.1. Regjeringen vil fortsette dette arbeidet i kommende budsjetter. Det vises til nærmere omtale i St.prp. nr. 1 (2006–2007) Statsbudsjettet.

Andre endringer i skatter og avgifter

Regjeringen foreslår også en rekke andre skatte- og avgiftsendringer:

- Det skattefrie beløpet for arbeid i hjemmet som ikke er knyttet til næring, økes fra 1000 til 2000 kroner. Lettelsen anslås til 5 mill. kroner påløpt i 2007.

- Det innføres skattefradrag for personer som er skattemessig bosatt på Svalbard, på inntil 7200 kroner, tilsvarende et fradrag i lønnsinntekt på om lag 60 000 kroner pr. person. Endringen har virkning fra 2006 og innebærer en lettelse på 13 mill. kroner påløpt i 2006.
- Det gjeninnføres fradrag for avsetninger til felleseid andelskapital i visse samvirkeforetak. Hensikten med ordningen er å redusere skatten for foretak i det såkalte etablerte samvirket innenfor jordbruk, fiskeri og forbrukersektoren. Forslaget anslås å redusere provenyet med 30 mill. kroner påløpt i 2007.
- Enkelte beløpsgrenser videreføres nominelt, herunder sjømanns- og fiskerfradraget, det særskilte fradraget i arbeidsinntekt (lønsfradraget), foreldrefradraget og særfradraget for alder og uførhet. I tillegg kommer samlede samspillvirkninger av forslaget. Samlet provenyøkning anslås til 210 mill. kroner påløpt.
- Kommunale havner tas inn i merverdiavgiftssystemet. Forslaget anslås å gi en lettelse på 70 mill. kroner påløpt i 2007.
- Dieselavgiften utvides til å omfatte fritidsbåter. Forslaget gir et merproveny på 22 mill. kroner påløpt i 2007.
- Ved samlivsbrudd fritas samboere fra dokumentavgift. Forslaget gir en lettelse på 100 mill. kroner påløpt i 2007.
- Enkelte betalingsfrister for merverdiavgift og etterskuddsskatt mv. endres. Netto provenyøkning anslås til 248 mill. kroner påløpt i 2007.
- Avgiften på alkoholfrie drikkevarer legges om. Forslaget anslås å øke provenyet med 60 mill. kroner påløpt i 2007.
- Skinnegående transport fritas fra el-avgift. Netto provenytap anslås til 35 mill. kroner påløpt i 2007.
- Enkelte satser i avgiften på forbrenning av avfall justeres. Justeringene medfører en provenyøkning på 11 mill. kroner påløpt i 2007.

4.3 Provenyvirkninger av forslaget til skatte- og avgiftsendringer

Tabell 4.2 viser de beregnede provenyvirkningene av Regjeringens forslag til skatte- og avgiftsendringer for 2007.

Provenyvirkningene er beregnet i forhold til et referansesystem for 2007. Referansesystemet for skatt er basert på 2006-regler, men der alle inntektsgrenser er justert til 2007-nivå med anslått lønnsvekst på 4½ pst. Det innebærer at en skattyter som har en årlig lønnsvekst på 4½ pst., får samme gjennomsnittsskatt i referansesystemet for 2007 som i 2006. I referansesystemet for avgiftene er alle mengdeavgifter justert med anslått prisvekst fra 2006 til 2007 på 1,8 pst. Avgiftsbelastningen i referansesystemet blir dermed reelt sett uendret fra 2006 til 2007.

Tabellene 4.3 og 4.4 gir en oversikt over viktige skatte- og avgiftssatser og beløpsgrenser i Regjeringens forslag til skatte- og avgiftsopplegg for 2006. Tabellene viser også skatte- og avgiftssatser og beløpsgrenser for 2006 samt endringer i prosent fra 2006 til 2007. Den prosentvise oppjusteringen av de generelle fradragene og beløpsgrensene fra 2006 til 2007 kan, som følge av avrundinger, avvike noe fra den anslåtte lønnsveksten.

Tabell 4.2 Anslåtte provenyvirkninger av forslag til skatte- og avgiftsopplegg for 2007. Anslagene er regnet i forhold til referansesystemet for 2007. Negative tall betyr lettelser. Mill. kroner

	Påløpt	Bokført
1. Toppskatten, minstefradraget og trygdeavgiften	240	195
Øke innslagspunktet i trinn 1 til 400 000 kroner (underregulering)	745	600
Redusere innslagspunktet i trinn 2 til 650 000 kroner	445	355
Øke satsene i minstefradraget for lønnsinntekt og pensjonsinntekt til henholdsvis 36 og 26 pst.	-820	-655
Øke nedre grense for å betale trygdeavgift til 39 600 kroner (og dermed frikortgrensen til 40 000 kroner)	-130	-105
2. Formuesskatten m.m.	400	425
Øke ligningsverdiene på bolig, fritidseiendom og annen fast eiendom (utenom skog og kraftverk) med 10 pst. Redusere formuestillegget i skattebegrensingsregelen til 1,5 pst. Øke bunnfradraget i formuesskatten til 220 000 kroner	120	100
Redusere rabatten ved formuesverdsettelse av aksjer til 15 pst.	280	225
Fjerne rabatten ved formuesverdsettelse av andeler i verdipapirfond som ikke er aksjefond fra og med inntektsåret 2006	0	90
Øke formuesverdsettelsen av skog	0	10
3. Skattefaviserte pensjonsspareordninger (varslet i Revidert nasjonalbudsjett 2006)	480	540
Avvikle skattefavisering av individuelle og kollektive livrenter	350	360
Avvikle fradragsretten for nye premieinnbetalinger i IPA fra 12. mai 2006 ¹	130	180
4. Særlige fradragsordninger	-100	-100
Øke fradraget for fagforeningskontingent med 450 kroner til 2700 kroner	-100	-100
5. Næringsbeskatningen.	-228	-333
Gjeninnføre og legge om den differensierte arbeidsgiveravgiften ²	0	0
Øke arbeidsgiveravgiften for arbeidstakere over 62 år (IA-avtalen) ³	0	0
Øke jordbruksfradraget	-283	-283
Utvide ordningen med skogfond	-50	-50
Innføre betinget skattefritak på gevinst ved all innløsning av festetomt . .	-5	0
Innføre skattefritak for erstatninger ved vern av skog	-10	0
Gjeninnføre skattefritak for avsetninger til felleseid andelskapital i visse samvirkeforetak	-30	0
Bedre økonomistyringen i Skattefunn.	150	0
6. Merverdiavgiften	620	505
Øke merverdiavgiftssatsen på matvarer fra 13 til 14 pst.	690	575
Ta kommunale havner inn i merverdiavgiftssystemet ⁴	-70	-70
7. Bilavgifter.	-25	-23
Legge om engangsavgiften.	-25	-23
8. Miljø- og energiavgifter.	510	447
Innføre NO _x -avgift, delvis kompensasjon ⁵	520	440
Innføre CO ₂ -avgift på gass fra 1. juli 2007	6	5
Frita bioetanol for CO ₂ -avgift	-14	-13
Frita skinnegående transport for el-avgift ⁶	-35	-15
Endre satser i avgiften på forbrenning av avfall	11	10
Innføre diesellavgift på fritidsbåter	22	20

Tabell 4.2 Forts.

	Påløpt	Bokført
9. Sektoravgifter og overprisede gebyrer m.m.	-267	-267
Redusere overprising av gebyrer	-270	-270
Endre sektoravgifter	3	3
10. Andre endringer.	413	386
Øke skattefri beløpsgrense ved arbeid i hjemmet til 2000 kroner når dette ikke er knyttet til næringsvirksomhet	-5	-4
Innføre særskilt skattefradrag på Svalbard (varslet i Revidert nasjonalbudsjett 2006)	0	-13
Endre betalingsfrister for merverdiavgift og etterskuddsskatt mv.	248	278
Legge om avgiften på alkoholfrie drikkevarer	60	55
Frita samboere for dokumentavgift ved overføring av hjemmel til felles bolig ved samlivsbrudd	-100	-100
Videreføre nominelle beløpsgrenser og samspillseffekter	210	170
Nye skatte- og avgiftsøkninger i 2007⁷	2 043	1 775
Tidligere vedtak⁸	-21	-659
Vedtak i forbindelse med Nasjonalbudsjettet 2006 (inkl. tilleggsprop.) ...	65	-489
Vedtak i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2006	-43	-120
Utvide taxefreekvoten	-43	-50
Samlet provenyvirkning i 2007.	2 022	1 116

¹ Samlet provenyøkning er 390 mill. kroner, hvorav 260 mill. kroner påløper i 2006.

² Netto provenyvirkning er null når det tas hensyn til de kompenserende ordningene på utgiftssiden.

³ Provenyet fra endringen skal benyttes til IA-tiltak over budsjettets utgiftsside. Nettoprovenyet er derfor null.

⁴ Netto provenyvirkning. Det er tatt hensyn til endringer i rammeoverføringer til kommunene og merverdiavgiftsrefusjoner.

⁵ Inntekter fra petroleumssektoren er ikke inkludert fordi de inngår i Statens pensjonsfond – Utland. Kompensasjoner til berørte næringer over budsjettets utgiftsside er trukket fra.

⁶ Netto provenyvirkning. Det er tatt hensyn til avvikling av NSBs kompensasjon gjennom statlig kjøp av persontransporttjenester og reduksjon i rammetilskudd til kommuner som får besparelser i forbindelse med fritaket.

⁷ For enkelte av forslagene i 2007-budsjettet vil noe av den påløpte provenyvirkningen komme i 2006. Dette omfatter blant annet innstrammingen i IPA-ordningen og fjerningen av rabatten ved formuesverdsettelse av andeler i verdipapirfond som ikke er aksjefond. Til sammen utgjør dette om lag 350 mill. kroner. De samlede nye skatte- og avgiftsøkningene, dvs. de som legges fram for Stortinget til formelt vedtak, utgjør dermed om lag 2,4 mrd. kroner.

⁸ For de fleste vedtakene knyttet til Nasjonalbudsjettet 2006 og Revidert nasjonalbudsjett 2006 vil noe av den bokførte budsjettvirkningen komme i 2007 på grunn av betalingsterminene for skatter og avgifter m.m. Dette gjelder blant annet reduksjoner i toppskatten (-660 mill. kroner), økt minstefradrag (-245 mill. kroner), fjerne ekstra arbeidsgiveravgift over 16 G (-880 mill. kroner), utvidelse av skattegrunnlag (240 mill. kroner), utbytteskatten (500 mill. kroner), økt merverdiavgift (100 mill. kroner) m.m. Samlet beløper dette seg til knapt 0,7 mrd. kroner i netto bokførte lettelser.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 4.3 Skattesatser og beløpsgrenser mv. for 2006 og forslag for 2007

	2006-regler	Forslag 2007	Endring 2006–2007
Trygdeavgift			
Lønnsinntekt	7,8 pst.	7,8 pst.	-
Næringsinntekt i jordbruk, skogbruk og fiske	7,8 pst.	7,8 pst.	-
Annen næringsinntekt.....	10,7 pst.	10,7 pst.	-
Pensjonsinntekt mv.....	3,0 pst.	3,0 pst.	-
Nedre grense for å betale trygdeavgift.....	29 600 kr	39 600 kr	33,8 pst.
Opptappingsatts.....	25,0 pst.	25,0 pst.	-
Toppskatt			
<i>Trinn 1</i>			
Sats ¹	9,0 pst.	9,0 pst.	-
Innslagspunkt.....	394 000 kr	400 000 kr	1,5 pst.
<i>Trinn 2</i>			
Sats	12,0 pst.	12,0 pst.	-
Innslagspunkt.....	750 000 kr	650 000 kr	-13,3 pst.
Skatt på alminnelig inntekt			
Personer	28,0 pst.	28,0 pst.	-
Personer i Finnmark og Nord-Troms	24,5 pst.	24,5 pst.	-
Etterskuddspliktige (bedrifter)	28,0 pst.	28,0 pst.	-
Personfradrag			
Klasse 1.....	35 400 kr	37 000 kr	4,5 pst.
Klasse 2.....	70 800 kr	74 000 kr	4,5 pst.
Maksimale marginalsattesatser			
<i>Lønnsinntekt, inkl. arbeidsgiveravgift</i>			
Trinn 1.....	51,6 pst.	51,6 pst.	-
Trinn 2.....	54,3 pst.	54,3 pst.	-
<i>Næringsinntekt, høy trygdeavgift 10,7 pst.</i>			
Trinn 1.....	47,7 pst.	47,7 pst.	-
Trinn 2.....	50,7 pst.	50,7 pst.	-
<i>Primærnæringsinntekt, trygdeavgift 7,8 pst.</i>			
Trinn 1.....	44,8 pst.	44,8 pst.	-
Trinn 2.....	47,8 pst.	47,8 pst.	-
Utbytte og uttak.....	48,2 pst.	48,2 pst.	-
Minstefradrag for lønnsinntekt			
Sats	34,0 pst.	36,0 pst.	2,0 pst.poeng
Øvre grense ²	61 100 kr	63 800 kr	4,4 pst.
Nedre grense	4 000 kr	4 000 kr	-

Tabell 4.3 Forts.

	2006-regler	Forslag 2007	Endring 2006–2007
Minstefradrag for pensjonsinntekt			
Sats	24,0 pst.	26,0 pst.	2,0 pst.poeng
Øvre grense ²	51 100 kr	53 400 kr	4,5 pst.
Nedre grense	4 000 kr	4 000 kr	-
Særskilt fradrag i arbeidsinntekt (lønnsfradrag)³ .	31 800 kr	31 800 kr	-
Særfradrag for alder og uførhet mv.	19 368 kr	19 368 kr	-
Skattebegrensningsregelen for pensjonister mv.			
Avtrappingssats	55,0 pst.	55,0 pst.	-
<i>Skattefri nettoinntekt</i>			
Enslig	95 300 kr	99 600 kr	4,5 pst.
Ektepar	156 300 kr	163 300 kr	4,5 pst.
<i>Formuestillegget</i>			
Sats	2,0 pst.	1,5 pst.	-0,5 pst.poeng
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			
Inntektsuavhengig fradrag	36 000 kr	45 000 kr	25,0 pst.
Sats utover inntektsuavhengig fradrag	19,0 pst.	32,0 pst.	13,0 pst.poeng
Maksimalt samlet fradrag	71 500 kr	142 000 kr	98,6 pst.
Maksimalt fradrag for premie betalt til individuelle pensjonsavtaler (IPA)	40 000 kr	oppeves	
Maksimalt fradrag for innbetalt fagforeningskontingent mv.	2 250 kr	2 700 kr	20,0 pst.
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 mv.	12 000 kr	12 000 kr	-

Tabell 4.3 Forts.

	2006-regler	Forslag 2007	Endring 2006–2007			
Særfradrag for store sykdomsutgifter						
Nedre grense	9 180 kr	9180 kr	-			
Øvre grense	ubegrenset	ubegrenset	-			
Foreldrefradrag for dokumenterte kostnader til pass og stell av barn. Øvre grense						
Ett barn	25 000 kr	25 000 kr	-			
Tillegg pr. barn utover det første	5 000 kr	5 000 kr	-			
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	-			
Arbeidsgiveravgift						
Sone I	14,1 pst.	14,1 pst.	-			
Sone Ia ⁴		14,1 pst.	-			
Sone II	14,1 pst.	10,6 pst.	-			
Sone III	12,1 pst.	6,4 pst.	-			
Sone IV	11,7 pst.	5,1 pst.	-			
Sone IVa	11,7 pst.	7,9 pst.	-			
Sone V	0,0 pst.	0,0 pst.	-			
Reduksjon for arbeidstakere over 62 år	4 pst.poeng	3 pst.poeng	-1 pst.poeng			
Lønnsfradraget i delingsmodellen/skjermingsmetoden for enkeltpersonforetak.						
	15,0 pst.	15,0 pst.	-			
Aksjerabatt	20,0 pst.	15,0 pst.	-5,0 pst. poeng			
Formuesskatt						
	2006-regler		Forslag 2007		Endring 2006–2007	
	Grenser kroner	Sats	Grenser kroner	Sats	Grenser	Sats
<i>Kommune</i>	0 – 200 000	0,0 pst.	0 – 220 000	0,0 pst.	10 pst.	-
	200 000 –	0,7 pst.	220 000 –	0,7 pst.	10 pst.	-
<i>Stat</i>	0 – 200 000	0,0 pst.	0 – 220 000	0,0 pst.	10 pst.	-
	200 000 – 540 000	0,2 pst.	220 000 – 540 000	0,2 pst.	10 pst.	-
	540 000 –	0,4 pst.	540 000 –	0,4 pst.	-	-

¹ For Nord-Troms og Finnmark gjelder en sats på 7 pst. i trinn 1.

² Summen av minstefradraget for lønns- og pensjonsinntekt begrenses til øvre grense i minstefradraget for lønnsinntekt, dvs. 63 800 kroner i 2007.

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

⁴ Sone Ia (kommuner som tidligere lå i sone II, men som nå er tatt ut av virkeområdet) skal fortsatt betale arbeidsgiveravgiftssatsen som gjaldt i 2003 (10,6 pst.), inntil differansen mellom det foretaket faktisk betalte i arbeidsgiveravgift (etter 2003-reglene), og det foretaket ville ha betalt i arbeidsgiveravgift ved en sats på 14,1 pst., er lik fribeløpet. I 2007 er fribeløpet 530 000 kroner pr. foretak.

Tabell 4.4 Avgiftssatser for 2006 og foreslåtte satser for 2007

Avgiftskategori	Gjeldende sats	Forslag 2007	Endring i pst.
<i>Merverdiavgift, pst. av omsetningsverdien¹</i>			
Generell sats	25	25	-
Redusert sats	13	14	1,0
Lav sats	8	8	-
<i>Avgift på alkoholholdige drikkevarer</i>			
Brennevinsbaserte drikkevarer over 0,7 vol pst., kr/vol pst. og liter			
	5,64	5,74	1,8
Annen alkoholholdig drikk fra 4,7 til og med 22 vol pst., kr/vol pst. og liter			
	3,67	3,74	1,9
Alkoholholdige drikk til og med 4,7 vol pst., kr/liter			
a) 0,0–0,7 vol.pst.	1,61	1,64	1,9
b) 0,7–2,7 vol.pst.	2,51	2,56	2,0
c) 2,7–3,7 vol.pst.	9,51	9,68	1,8
d) 3,7–4,7 vol.pst.	16,46	16,76	1,8
<i>Avgift på tobakkvarer</i>			
Sigarer, kr/100 gram	184	187	1,6
Sigaretter, kr/100 stk.	184	187	1,6
Røyketobakk, kr/100 gram	184	187	1,6
Snus, kr/100 gram	59	60	1,7
Skrå, kr/100 gram	59	60	1,7
Sigarettpapir, kr/100 stk.	2,81	2,86	1,8
<i>Engangsavgift på kjøretøy</i>			
Personbiler mv. Avgiftsgruppe a ²			
Egenvekt, kr/kg			
første 1 150 kg	35,36	33,16	-6,2
neste 250 kg	70,72	72,27	2,2
neste 100 kg	141,43	144,55	2,2
resten	164,49	168,11	2,5
Motoreffekt, kr/kW			
første 65 kW	136,57	120,59	-11,7
neste 25 kW	498,11	502,47	0,9
neste 40 kW	996,52	1 205,92	21,0
resten	1 686,36	2 512,33	49,0
CO ₂ -utslipp, kr pr. g/km			
første 120 g/km	-	40,20	-
neste 20 g/km	-	190,94	-
neste 40 g/km	-	502,47	-
resten	-	1 406,90	-

Tabell 4.4 Forts.

Avgiftskategori	Gjeldende sats	Forslag 2007	Endring i pst.
Varebiler klasse 2. Avgiftsgruppe b, ³ pst. av personbilavgift	20	22	2,0
Campingbiler. Avgiftsgruppe c, ⁴ pst. av personbilavgift	13	22	9,0
Kombinerte biler. Avgiftsgruppe d, ⁵ pst. av personbilavgift	55	-	-
Beltebiler. Avgiftsgruppe e, pst. av verdiavgiftsgrunnlaget	36	36	-
Motorsykler. Avgiftsgruppe f, stykkavgift	9 389	9 558	1,8
Slagvolum, kr/cm ³			
første 125 cm ³	0	0	-
neste 775 cm ³	32,25	32,83	1,8
resten	70,72	71,99	1,8
Motoreffekt, kr/kW			
første 11 kW	0	0	-
resten	417,84	425,36	1,8
Snøscootere. Avgiftsgruppe g			
Egenvekt, kr/kg			
første 100 kg	13,24	13,47	1,7
neste 100 kg	26,47	26,95	1,8
resten	52,92	53,87	1,8
Slagvolum, kr/cm ³			
første 200 cm ³	2,77	2,82	1,8
neste 200 cm ³	5,51	5,61	1,8
resten	11,02	11,22	1,8
Motoreffekt, kr/kW			
første 20 kW	35,29	35,93	1,8
neste 20 kW	70,55	71,82	1,8
resten	141,12	143,65	1,8
Drosje. Avgiftsgruppe h, ⁶ pst. av personbilavgift	40	40	-
Veteranbiler. Avgiftsgruppe i, kr	3 091	3 147	1,8
Minibusser. Avgiftsgruppe j, ⁷ pst. av personbilavgift pst. av personbilavgift	35	35	-
<i>Årsavgift, kr/år</i>			
Alminnelig sats	2 865	2 915	1,7
Motorsykler	1 615	1 645	1,9
Campingtilhengere	955	970	1,6
Traktorer, mopeder mv.	365	370	1,4
<i>Vektårsavgift</i>	varierer	varierer	1,8
<i>Omregistreringsavgift</i>	varierer	varierer	1,8
<i>Bensinavgift, kr/liter</i>			
Svovelfri ⁸	4,10	4,17	1,7
Lavsvovlet ⁹	4,14	4,21	1,7

Tabell 4.4 Forts.

Avgiftskategori	Gjeldende sats	Forslag 2007	Endring i pst.
<i>Dieselaavgift, kr/liter</i>			
Svovelfri ¹⁰	2,97	3,02	1,7
Lavsvovlet ¹¹	3,02	3,07	1,7
<i>Avgift på båtmotorer, kr/hk</i>	137,50	140,00	1,8
<i>Avgift på elektrisk kraft, øre/kWh</i>			
Generell sats	10,05	10,23	1,8
Redusert sats	0,45	0,45	-
<i>Smøreoljeavgift, kr/liter</i>	1,65	1,68	1,8
<i>Avgift på mineralske produkter</i>			
Grunnavgift på fyringsolje mv., kr/liter	0,421	0,429	1,9
<i>CO₂-avgift</i>			
Petroleumsvirksomhet, kr/liter el. Sm ³	0,79	0,80	1,3
Mineralolje, kr/liter	0,53	0,54	1,9
Mineralolje i treforedlings-, sildemel- og fiskemelindustrien, kr/liter	0,27	0,27	-
Bensin, kr/liter	0,79	0,80	1,3
Naturgass, ¹² kr/Sm ³	-	0,47	-
LPG, ¹³ kr/kg	-	0,60	-
Svovelavgift, kr/liter	0,07	0,07	-
<i>Avgift på sluttbehandling av avfall</i>			
<i>Opplagsplasser for avfall, kr/tonn</i>			
Opplagsplasser med høy miljøstandard	416	423	1,7
Opplagsplasser med lav miljøstandard	542	552	1,8
Anlegg for forbrenning av avfall, kr/utslippsenhet	varierer	varierer	1,8
CO ₂ -avgift på avfall til forbrenning, kr/tonn	41,28	59,00	42,9
<i>Avgift på helse- og miljøskadelige kjemikalier</i>			
Trikloretten, kr/kg	56,67	57,69	1,8
Tetrakloretten, kr/kg	56,67	57,69	1,8
<i>Miljøavgift på klimagassene HFK og PFK</i>			
Kr/tonn CO ₂ -ekvivalenter	190,55	193,98	1,8
<i>Avgift på utslipp av NO_x, kr/kg</i>	-	15,00	-
<i>Avgift på sjokolade mv., kr/kg</i>	16,07	16,36	1,8

Tabell 4.4 Forts.

Avgiftskategori	Gjeldende sats	Forslag 2007	Endring i pst.
<i>Avgift på alkoholfrie drikkevarer</i>			
Ferdigvare, kr/liter	1,61	1,64	1,9
Konsentrat (sirup), kr/liter	9,81	9,99	1,8
Kullsyre, kr/kg	65,12	-	-
<i>Avgift på drikkevareemballasje, kr/stk.</i>			
<i>Miljøavgift</i>			
a) Glass og metall	4,54	4,62	1,8
b) Plast	2,74	2,79	1,8
c) Kartong og papp	1,13	1,15	1,8
Grunnavgift, engangsemballasje	0,93	0,95	2,2
<i>Sukkeravgift, kr/kg</i>	6,23	6,34	1,8
<i>Dokumentavgift, pst. av salgsverdi</i>	2,5	2,5	-

¹ Endring i merverdiavgift er oppgitt i prosentpoeng.

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

³ Gruppe b: Varebiler klasse 2. For kjøretøy der CO₂-utslipp ikke er oppgitt, beholdes slagvolum som avgiftskomponent. Endring oppgitt i prosentpoeng.

⁴ Gruppe c: Campingbiler. For kjøretøy der CO₂-utslipp ikke er oppgitt, beholdes slagvolum som avgiftskomponent. Endring oppgitt i prosentpoeng.

⁵ Gruppe d: Kombinerte biler med totalvekt inntil 7500 kg. Utgår som egen avgiftsgruppe.

⁶ Gruppe h: Drosje og transport av funksjonshemmede. For kjøretøy der CO₂-utslipp ikke er oppgitt, beholdes slagvolum som avgiftskomponent. Endring oppgitt i prosentpoeng.

⁷ Gruppe j: Busser under 6 meter med inntil 17 sitteplasser, hvorav minst 10 er montert i fartsretningen. For kjøretøy der CO₂-utslipp ikke er oppgitt, beholdes slagvolum som avgiftskomponent. Endring oppgitt i prosentpoeng.

⁸ Bensin som har et svovelinnhold på 10 ppm eller lavere.

⁹ Bensin som har et svovelinnhold mellom 10 ppm og 50 ppm.

¹⁰ Autodiesel som har et svovelinnhold på 10 ppm eller lavere.

¹¹ Autodiesel som har et svovelinnhold på mellom 10 ppm og 50 ppm.

¹² Gjelder fra 1. juli 2007.

¹³ Gjelder fra 1. juli 2007.

Kilde: Finansdepartementet.

4.4 Fordeling av offentlige skatte- og avgiftsinntekter

Tabell 4.5 gir en samlet oversikt over hovedgruppene av skatter og avgifter og hvilken del av offentlig sektor som mottar inntektene fra hver hovedgruppe. De samlede skatte- og avgiftsinntektene er anslått til 948 mrd. kroner i 2006, 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 30 pst. fra merverdiavgift, særavgifter og toll. Om lag 19 pst. kommer fra personlige skattytere, mens om lag 18 pst. er inntekts- og formuesskatt fra etterskuddspliktige samt arbeidsgiveravgift i Fastlands-Norge. Om lag 30 pst. av statens inntekter i 2006 kommer fra skatter og avgifter i petroleumssektoren. Andre skatter og avgifter utgjør om lag 2 pst.

Tabell 4.5 Påløpte skatter og avgifter fordelt på skattekreditorer.¹ Anslag for 2006. Mrd. kroner

	Stat	Kommune	Fylke	I alt
Personlige skattytere	158,7	93,4	19,0	271,1
Skatt på alminnelig inntekt	76,8	87,2	19,0	183,0
Toppskatt	10,9	-	-	10,9
Trygdeavgift	68,2	-	-	68,2
Formuesskatt	2,8	6,2	-	9,0
Etterskuddspliktige bedrifter	50,8	1,3	0,2	52,3
Inntektsskatt ²	50,5	1,3	0,2	52,1
Formuesskatt	0,3	-	-	0,3
Eiendomsskatt	-	4,4	-	4,4
Arbeidsgiveravgift	100,4	-	-	100,4
Avgifter	252,4	-	-	252,4
Merverdi- og investeringsavgift	167,7	-	-	167,7
Særagifter og toll	84,6	-	-	84,6
Petroleum	246,4	-	-	246,4
Skatt på inntekt	242,5	-	-	242,5
Avgift på utvinning mv.	3,9	-	-	3,9
Andre skatter og avgifter	19,9	0,9	-	20,8
Trygde- og pensjonspremier, andre stats- og trygderegnskaper ³	15,4	-	-	15,4
Skatt på utbytte til utenlandske aksjonærer	1,4	-	-	1,4
Andre skatter og avgifter ⁴	3,1	0,9	-	4,0
Samlede skatter og avgifter	828,4	100,0	19,2	947,7
Herav direkte skatter	576,1	100,0	19,2	695,4

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

² Medregnet skatt for rederier innenfor rederiskatteordningen og kraftverk.

³ Blant annet Statens pensjonskasse.

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

Kilde: Finansdepartementet.

4.5 Anslag for skatteutgifter og skattesanksjoner i 2006

4.5.1 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 føl-

ger av et generelt og ensartet regelverk. Skatteutgiftene 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 før-

ste gang for Norge. Etter dette har Finansdepartementet 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 komme over budsjettets utgiftsside.

I avsnitt 4.5.2 er referansesystemet og beregningsmetoden beskrevet. I avsnitt 4.5.3 og 4.5.4 gis det en oversikt over sentrale skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til henholdsvis skattereglene og avgiftsreglene for inntektsåret 2006. I avsnitt 4.5.5 omtales provenytapet ved skattefrie og skattefremforderte overføringsordninger.

4.5.2 Referansesystem og beregningsmetode

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

I likhet med de fleste andre land benytter departementet *inntektstapsmetoden* for å beregne skatteutgifter. Det betyr at skatteutgiften settes lik 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.

4.5.3 Skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til skattereglene

Lønn og pensjon

Skatteutgiftene knyttet til beskatning av lønn og pensjon er i all hovedsak beregnet med Statistisk sentralbyrås skattemodell, LOTTE. Anslagene er usikre bl.a. fordi denne modellen er basert på en utvalgsundersøkelse, og fordi det er usikkerhet knyttet til framføringsmetodene. 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.

- 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 645 mill. kroner i 2006.
- 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 inntekt. Skattytere i klasse 2 får dobbelt personfradrag. Ordningen utgjør en skatteutgift på 1695 mill. kroner i 2006. Av dette utgjør skatteutgiften knyttet til dobbelt personfradrag for enslige forsørgere 965 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

Tabell 4.6 Anslag på skatteutgifter knyttet til beskatningen av lønn og pensjon. Påløpt. Mill. kroner. 2006

Særskilte skatteregler for skattytere bosatt i Nord-Troms og Finnmark	645
Skattekasse 2	1 695
Foreldrefradrag	1 635
Fradrag for daglig arbeidsreise og besøksreise til hjemmet for pendlere	1 410
Fradrag for merutgifter til kost og losji for pendlere	480
Fradrag for fagforeningskontingent	695
Fradrag for gaver til visse frivillige organisasjoner	390
Særfradrag for store sykdomsutgifter	345
Særskilt standardfradrag for skattepliktige fysiske personer fra andre land	210
Skattefri kjøregodtgjørelse	735
Skattefritt hyretillegg for sjøfolk	105
Særskilte skatteregler for fri kost for sjøfolk, fiskere og ansatte på sokkelen	135
Skattefavorisert hjemme-PC ordning	800

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

- utover det første barnet øker fradraget med inntil 5000 kroner. Det kreves ikke at begge foreldrene skal ha yrkesinntekt for å få dette fradraget. Fradragene utgjør en skatteutgift på 1635 mill. kroner i 2006.
- 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 2006. I tillegg gis det fradrag for beregnede *utgifter til besøksreiser i hjemmet* (det er felles beløpsgrense med fradrag for daglig arbeidsreise). Fradraget utgjør en skatteutgift på 1410 mill. kroner i 2006.
 - Det gis fradrag for *merutgifter til kost og losji* forbundet med arbeidsopphold som krever at en bor utenfor hjemmet. Fradraget utgjør en skatteutgift på 480 mill. kroner i 2006.
 - Det gis fradrag for innbetalt *fagforeningskontingent* på inntil 2250 kroner i 2006. Fradraget utgjør en skatteutgift på 695 mill. kroner i 2006.
 - Det gis fradrag for *gaver til visse frivillige organisasjoner* på 12 000 kroner i 2006. Fradraget utgjør en skatteutgift på 390 mill. kroner i 2006.
 - Det kan etter visse kriterier gis et *særfradrag for store sykdomsutgifter* når årlige dokumenterte utgifter utgjør minst 9180 kroner og gjelder varig sykdom eller svakhet hos skattyteren eller noen han eller hun forsørger. Fradraget utgjør en skatteutgift på 345 mill. kroner i 2006.
 - 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 210 mill. kroner i 2006.
 - Statens satser for *kjøregodtgjørelse* er etter gjeldende regler 3,00 kroner pr. km for de første 9000 km og 2,40 kroner pr. km for kjøring utover 9000 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 735 mill. kroner i 2006.
 - Etter gjeldende regler er *hyretillegg* (kostgodtgjørelse til sjøfolk for perioden på land) skattefritt. For andre arbeidstakergrupper er slik godtgjørelse til dekning av private kostutgifter skattepliktig. I henhold til tariffavtalen mellom Norsk Sjøoffisersforbund og NHO utgjør hyretillegget om lag 16 500 kroner i året pr. person. Dette utgjør en skatteutgift på i størrelsesorden 105 mill. kroner i 2006.
 - 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 på under 600 000 kroner). For andre arbeidstakergrupper er fri kost som hovedregel skattepliktig. Dette utgjør en skatteutgift på i størrelsesorden 135 mill. kroner i 2006.
 - Etter gjeldende regler er det skattefritak for privat bruk av *hjemme-PC* som er betalt av arbeidsgiver, og som lånes ut til den ansatte.

Arbeidsgiveren og den ansatte kan også inngå avtale om å finansiere en hjemme-PC gjennom en bruttolønnstrekordning. I 2006 er det en øvre beløpsgrense på 10 000 kroner ved inngåelse av slike avtaler. I bruttolønnstrekordningen reduseres arbeidstakerens bruttolønn samt grunnlaget for arbeidsgiveravgift. Ordningen anslås på svært usikkert grunnlag å utgjøre en skatteutgift på 800 mill. kroner i 2006.

Skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til arbeidsgiveravgiften

Skatteutgiftene og skattesanksjonene knyttet til arbeidsgiveravgiften er beregnet ift. arbeidsgiveravgiftssatsen i sone 1 på 14,1 pst. (referansesystemet). Tabell 4.7 gir en samlet framstilling av skatteutgiftene og -sanksjonene knyttet til arbeidsgiveravgiften i 2006.

- Ordningen med *regionalt differensiert arbeidsgiveravgift* ble endret fra 2004 som følge av at ordningen var i strid med EØS-avtalens statsstøtteregelverk. Regelverket vil bli endret på nytt i 2007, jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007) Skatte-, avgifts- og tollvedtak. I 2006 anslås den geografisk differensierte arbeidsgiveravgiften å utgjøre en skatteutgift på 5430 mill. kroner.
- Fra og med 1. juli 2002 ble *arbeidsgiveravgiftssatsen for arbeidstakere eldre enn 62 år redusert* med 4 prosentpoeng. Dette utgjør en skatteutgift på 1 070 mill. kroner i 2006.

Bedrifts- og kapitalbeskatningen

Referansesystemet for bedrifts- og kapitalbeskatningen er basert på at kapitalavkastning skal skattlegges med en flat sats på 28 pst. Det er videre forutsatt at 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 4.8 gir en samlet

Tabell 4.7 Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til arbeidsgiveravgiften. Mill. kroner. 2006

Regionalt differensiert arbeidsgiveravgift	5 430
Redusert arbeidsgiveravgift for arbeidstakere eldre enn 62 år	1 070

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

framstilling av skatteutgiftene og -sanksjonene knyttet til bedrifts- og kapitalbeskatningen i 2006:

- 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 fradragsgrunnlag er 4 mill. kroner. Beløpsgrensen øker til 8 mill. kroner for innkjøpte FoU-tjenester fra forskningsinstitusjoner godkjent av Norges forskningsråd. Overstiger skattefradraget skattyters utliknede skatt, blir det overskytende beløpet utbetalt ved skatteoppgjøret. Ordningen anslås å utgjøre en skatteutgift på 1,3 mrd. kroner påløpt i 2006. 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 2005.
- Gjennom *BSU-ordningen* (boligsparing for ungdom under 34 år) gis det et fradrag i skatt tilsvarende 20 pst. av innskudd på inntil 15 000 kroner pr. år, maksimalt 100 000 kroner samlet. Skattefradraget utgjør en skatteutgift på 400 mill. kroner i 2006.
- 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 utbetalinger 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 14 mrd. kroner i 2006. Beregningen tar hensyn til innføringen av obligatorisk tjenestepensjon 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 fradragsføre inntil 50 pst. av gjennomsnittet av årets premie og de to foregående års premier mot alminnelig inntekt. Ordningen anslås å utgjøre en skatteutgift på 280 mill. kroner i 2006.

Tabell 4.8 Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til bedrifts- og kapitalbeskatningen. Mill. kroner. 2006

Skattefradrag for forskning og utvikling	1 300
BSU-ordningen	400
Fradrag for premie til egen pensjonsavtale mv. ^{2,3}	85
Fradrag for premie til pensjonsordning i arbeidsforhold mv. ^{2,3}	14 000
Tjenestepensjon, premiefond ¹	280
Trygdeavgift jordbruk, skogbruk og fiske ⁴	245
Særfradrag for sjømenn og fiskere	565
Særskilt fradrag i næringsinntekt for landbruket	640
Særskilt fradrag for reindrift	6
Særskilt fradrag for skiferdrivere	3
Særskilte skatteregler for skogbruket og jordbruk ⁵	105
Særskilte skatteregler for rederier ⁶	1 590
Avskrivningssats på maskiner	640
Avskrivningssats på fiskefartøy og innenriks skipsfart ³	100
Inntektsbeskatning av egen bolig og fritidseiendom	29 330
Formuesskatt på egen bolig og fritidseiendom	11 200
Formuesskatten: 20 pst. aksjerabatt for aksjer, grunnfondsbevis og verdipapirfundsandeler	1 030
Formuesskatten: 80-prosentregelen	220

¹ Skatteutgiftene er basert på tall for 2004 og 2005.

² Skatteutgiften er basert på tall for 2004.

³ Skatteutgiften er regnet som en nåverdi.

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

⁵ Skatteutgiften inkluderer ikke lavere trygdeavgift for skogbruket.

⁶ Basert på gjennomsnittlig regnskapsmessig resultat for perioden 2000 til 2004.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

- 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 mellomtsats for trygdeavgiften for fiskere. De øvrige næringsdrivende betaler imidlertid kun den lavere trygdeavgiftssatsen på 7,8 pst. Dette utgjør en skatteutgift på 245 mill. kroner i 2006.
- Det gis et særskilt *fradrag i inntekt fra sjøfart og fiske* på inntil 80 000 kroner i 2006. Fradraget utgjør en skatteutgift på 565 mill. kroner i 2006.
- Det gis et særskilt *fradrag i næringsinntekt fra jordbruk og hagebruk* på inntil 71 500 kroner pr. år. Fradraget utgjør en skatteutgift på 640 mill. kroner i 2006.
- Det gis et særskilt *fradrag i næringsinntekt fra reindrift* på inntil 71 500 kroner pr. år. Fradraget utgjør en skatteutgift på 6 mill. kroner i 2006.
- 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 2006.
- 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 skatlegges 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 2006.
- *Rederiselskaper* kan skatlegges etter særskilte regler hvis de oppfyller visse vilkår. Rederisel-

skaper innenfor ordningen er fritatt for skatt på årlig overskudd (alminnelig inntekt) så lenge det holdes tilbake i selskapet. De fleste nettofinansinntekter skattlegges likevel etter ordinære regler. Rederier innenfor ordningen betaler årlig tonnasjeskatt på grunnlag av skipenes nettotonnasje. Utdelt utbytte av ubeskattet inntekt skattlegges som alminnelig inntekt med 28 pst. De særskilte skattereglene for rederiselskap anslås å utgjøre en skatteutgift på 1590 mill. kroner i 2006. Anslaget er basert på regnskapsmessig resultat før skatt for selskapene innenfor det særskilte rederiskattesystemet i perioden 2001–2004 og selskapenes faktisk innbetalte skatt i denne perioden. Det er justert for bl.a. reduksjonen i tonnasjeskatt og endret grense for inntektstillegg ved høy egenkapital som gjelder fra inntektsåret 2005.

- En *avskrivningssats for skip og fartøyer* på 14 pst. er normalt høyere enn faktisk økonomisk verdifall. Fordelen ved avskrivningssatser som er høyere enn faktisk økonomisk verdifall, er knyttet til at det gir skatteutsettelse (skattekreditt). Skatteutgiften er beregnet som nåverdien av skatteutsettelsen knyttet til de endelige investeringene og kan dermed sammenlignes med et investeringstilskudd. Den er beregnet ut fra et faktisk økonomisk verdifall på skip på 10 pst. og en diskonteringsrente på 6 pst. For å unngå dobbeltregning er beregningen utelukkende foretatt for investeringer i skip i innenriks fart og fiskefartøyer, som ikke skattlegges etter den særskilte skattendringen for rederiselskaper. Skatteutgiften knyttet til at avskrivningssatsen for skip og fartøy er høyere enn antatt faktisk økonomisk verdifall, anslås til 100 mill. kroner i 2006.
- 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 640 mill. kroner i 2006.¹
- Beskatningen av *inntektsfordelen av å bo i egen bolig* ble fjernet fra og med 2005. I beregningen

av skatteutgiften har en sjablonmessig antatt at markedsverdien på helårsboliger og fritidseiendommer i gjennomsnitt er fire ganger høyere enn ligningsverdien. Det er lagt til grunn en avkastningsrate på 5 pst. som anslag på markedsavkastningen på investeringen i egen bolig og fritidseiendom. Skatteutgiften knyttet til inntektsfordelen av egen bolig og fritidseiendom anslås til 29 330 mill. kroner i 2006.

- Fast eiendom verdsettes til ligningsverdi ved beregning av formuesskatt. I beregningen av skatteutgiften for *formuesskatt på egen bolig og fritidseiendom* er det sjablonmessig antatt at markedsverdien på helårsboliger og fritidseiendommer i gjennomsnitt er fire ganger så høy som ligningsverdien. For *forretningseiendom* er det tilsvarende forutsatt at ligningsverdien utgjør 50 pst. av markedsverdien. På dette grunnlaget anslås skatteutgiften knyttet til formuesbeskatningen av fast eiendom til 11 200 mill. kroner i 2006.
- *Aksjerabatten* i formuesskatten innebærer at aksjer, grunnfondsbevis og andeler i verdipapirfond verdsettes til 80 pst. av markedsverdi eller av den skattemessige verdien av kapitalen i selskapet 1. januar 2006. Aksjerabatten innebærer en lempeligere skattlegging av slike formuesobjekter enn av f.eks. bankinnskudd. Markedsverdien av aksjer, grunnfondsbevis og verdipapirfondsandeler er anslått med utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås selvangivelsesstatistikk for 2004, 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 1030 mill. kroner i 2006.
- *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 220 mill. kroner i 2006.

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 *naturalytelser* mv. Det er imidlertid en rekke unntak eller begrensninger.

¹ Skatteutgiften for maskiner og inventar mv. har i foregående budsjetter, dvs. med unntak for Nasjonalbudsjettet for 2006, blitt beregnet som årsvirkning av å redusere avskrivningssatsen, mens en nå beregner skatteutgiften som nåverdien av skatteutsettelsen. Dette innebærer fall i skatteutgiften for maskiner, inventar mv. sammenliknet med tidligere budsjetter.

ger i den generelle skatteplikten. I prinsippet må dette anses som en skatteutgift fordi personer som mottar deler av arbeidsgodtgjørelsen i form av naturalytelser, betaler mindre i skatt på sin arbeidsgodtgjørelse enn personer som mottar all godtgjørelse i form av lønn. Et eksempel er arbeidsgivers finansiering av *ansattes kjøp av aksjer i egen bedrift* til underkurs (skattefritt inntil 1500 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, subsidiert 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 skattepliktig for eventuell økonomisk virksomhet de måtte drive, men kun dersom den skattepliktige omsetningen er over 70 000 kroner pr. år. For veldedige organisasjoner er grensen 140 000 kroner pr. år. Bunnbeløpet er innført av forenklingshensyn, men kan i prinsippet regnes som en særskilt fordel sammenliknet med virksomheter som er skattepliktige uavhengig av omsetningens størrelse.
- Etter gjeldende regler kan skatten settes ned for *personer med arbeidsopphold i utlandet* som overstiger ett år – ettårsregelen. En skattyter som oppfyller vilkårene, får nedsatt den delen av norsk skatt som svarer til den norske skatten på den utenlandske lønnsinntekten. Forutsatt at det ikke foreligger en skatteavtale som gir Norge eksklusiv beskatningsrett, har ettårsregelen betydning ved opphold i alle land. Differansen mellom det slike skattytere betaler i skatt i oppholdslandet og det de ellers ville ha betalt i Norge, kan ses på som skatteutgift.

- *Frivillige organisasjoner er fritatt for arbeidsgiveravgift* for ansatte som tjener inntil 30 000 kroner 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 midlertid enkelte unntak fra dette: Arveavgiftsgrunnlaget for *jord- og skogbrukseiendommer* settes til skiftetaksten (når eiendommen overtas av åseteberettiget arving) eller til tre firedele 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 næringseiendom i forbindelse med generasjonsskifte. Disse ordningene utgjør en skatteutgift.

4.5.4 Skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til avgiftsreglene

Merverdiavgiftssystemet

Merverdiavgiften (mva.) er en fiskal avgift på forbruk. Avgiften ble innført i 1970 og omfattet ved innføringen alle varer og enkelte utvalgte tjenester. Ved merverdiavgiftsreformen fra 1. juli 2001 ble det innført generell avgiftsplikt også på tjenester. Statens inntekter fra merverdiavgiften er for 2006 anslått til om lag 161 mrd. kroner.

Noen varer og tjenester er utenfor mva-systemet, enten fordi det er teknisk vanskelig å ilegge mva., eller fordi virksomheten ikke driver omsetning i vanlig forstand, slik at virksomheten ville levert negative avgiftsoppgaver. Unntak for virksomheter som ville generere negative inntekter med avgiftsplikt, betraktes vanligvis ikke som skatteutgifter eller skattesanksjoner.

Følgende former for særregler i forhold til merverdiavgiftssystemet er de viktigste:

1. Utenfor mva-systemet
2. Lavere avgiftssats enn 25 pst.
3. Innenfor merverdiavgiftssystemet med nullsats

Tabell 4.9 Anslag på skatteutgifter knyttet til at tjenester er utenfor mva.-systemet. Mill. kroner. 2006

Undervisningstjenester og kjøreskoler	300
Konserter	60
Fornøylesparker, sirkus og diskotek	300
Billettinntekter for idrettsarrangementer	50
Tannhelsetjenester	600
Andre tjenester	100

Kilde: Finansdepartementet.

Utenfor merverdiavgiftssystemet

En lang rekke tjenester er utenfor avgiftssystemet, jf. tabell 4.9. Dette innebærer at det ikke er merverdiavgift på omsetningen av tjenestene. Virksomhetene får ikke fradrag for mva. på avgiftspliktige varer og tjenester som de kjøper til bruk i virksomheten. Tabellen viser skatteutgifter ved at enkelte tjenester er utenfor avgiftssystemet.

Lavere avgiftssats enn 25 pst.

Fra 1. juli 2001 ble avgiftssatsen på matvarer (og alkoholfrie drikkevarer) redusert til 12 pst. men den er senere endret til 13 pst. fra 1. januar 2006. Det er beregnet at lavere avgiftssats på matvarer gir en skatteutgift 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 2006.

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 2006 en skatteutgift på om lag 2,35 mrd. kroner sammenliknet med full sats på 25 pst.

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 2006.

Tabell 4.10 Anslag på skatteutgifter knyttet til nullsats for merverdiavgiften. Mill. kroner. 2006

Aviser	1 250
Tidsskrifter	110
Bøker	1 200
El-kraft mv. i Nord-Norge	785
El-biler	10

Kilde: Finansdepartementet.

Innenfor merverdiavgiftsgrunnlaget med nullsats

Nullsats innebærer at den merverdiavgiftspliktige har fradragsrett for mva. på varer og tjenester til bruk i virksomheten, uten at det legges merverdiavgift på varer/tjenester som omsettes (nullsats). Tabell 4.10 viser skatteutgiften i 2006 knyttet til nullsats for merverdiavgiften.

Fiskale særavgifter

Tabell 4.11 gir en oversikt over skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til fiskale særavgifter i 2006. Fiskale avgifter som legges på driftsmidler i produksjonen, regnes som skattesanksjoner.

- *Alkohol- og tobakkavgiftene* blir regnet som fiskale avgifter, men de har også en helsemessig begrunnelse. Fritaket for teknisk sprit blir ikke regnet som en skatteutgift fordi slik sprit ikke er ment som nytelsesmiddel. Om bord på fly og ferger og på flyplasser er det tillatt å selge avgiftsfri alkohol og tobakk. Det er på usikkert grunnlag anslått at dette gir en skatteutgift på i underkant av 3 mrd. kroner pr. år.
- *Grunnavgiften på engangsemballasje* for drikkevarer gir et årlig proveny på drøye 500 mill. kroner i 2006. Fritaket for melk, melkeprodukter, drikkevarer framstilt av kakao og sjokolade mv. kan betraktes som en skatteutgift. Skatteutgiften anslås til om lag 530 mill. kroner i 2006.
- *Engangsavgiften på motorvogner* er en fiskal avgift. Avgiftssatsene varierer mye mellom ulike typer kjøretøy. Prinsipielt bør det ikke legges fiskale avgifter på kjøretøy som benyttes i næringsvirksomhet. Noen typiske næringskjøretøy, f.eks. kombinerte biler, benyttes imidlertid av husholdninger. Disse kjøretøyene ilegges engangsavgift, men med redusert sats. Det er anslått at den reduserte

Tabell 4.11 Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til fiskale særavgifter. Mill. kroner. 2006

Tax-free kvoter på alkohol og tobakk .	3 000
Grunnavgift på engangsemballasje . . .	530
Redusert engangsavgift kombinerte biler	105
Årsavgift for lastebiler og trekkbiler .	-235
Redusert årsavgift for campingvogn, kombinerte biler, motorsykler	255
Omregistreringsavgift for busser, lastebiler og varebiler til bruk i næringsvirksomhet	-300
Dokumentavgift: næringslivets innbetalinger	-1000
Dokumentavgift: reduksjon/ fritak for borettslagsleiligheter mv.	1300

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

avgiften for kombinerte biler gir en skatteutgift på om lag 105 mill. kroner.

- *Årsavgiften* er en fiskal avgift med differensierte satser: Den generelle satsen er i 2006 på 2865 kroner pr. år og betales for personbiler, varebiler, campingbiler, minibusser, kombinerte biler, lastebiler, trekkbiler med tillatt totalvekt fra og med 3500 kg og årsprøvekjennermerker for kjøretøy. For campingtilhengere med egenvekt over 350 kg betales 955 kroner pr. år, mens det for motorsykler betales 1615 kroner pr. år. For traktorer, mopeder, veteran-kjøretøy mv. betales 365 kroner pr. år. Provenyet fra årsavgiften på næringskjøretøy (lastebiler og trekkbiler) utgjør om lag 235 mill. kr i 2006, og kan betraktes som en skattesanksjon.
- *Omregistreringsavgiften* er en fiskal avgift som kan betraktes som et alternativ til merverdiavgift ved omsetning av brukte kjøretøy. Avgiften er gradert etter type kjøretøy, samt alder og vekt på kjøretøyet. Provenyet fra omregistreringsavgift på typiske næringskjøretøy, busser, lastebiler og varebiler utgjør om lag 300 mill. kroner pr. år, og kan betraktes som en skattesanksjon.
- *Dokumentavgiften* utgjør 2,5 pst. av omsetningsverdien ved overdragelse av fast eiendom. Avgiften er fiskalt begrunnet. Avgiften omfatter alle typer eiendommer, bolig- og fritidseiendommer og næringseiendommer. Det er også en del særregler/fritak for dokumentavgift, bl.a. ved arv og overdragelse av fast

eiendom mellom ektefeller. Det er anslått at dette utgjør en skatteutgift på om lag 500 mill. kroner. Manglende avgiftsplikt ved overdragelse av borettslagsboliger utgjør en skatteutgift på om lag 800 mill. kroner. Provenyet fra dokumentavgiften ved omsetning av nærings-eiendommer utgjør om lag 1000 mill. kroner, og betraktes som en skattesanksjon.

Miljø- og energirelaterte særavgifter

Tabell 4.12 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 79 øre pr. liter, mens normalsatsen på mineralolje er 53 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 og på sokkelen enn normalsatsen på mineralolje gir en skattesanksjon på om lag 1750 mill. kroner. Videre er det anslått at fritak eller redusert sats i forhold til normalsatsen på mineralolje gir en skatteutgift på rundt 350 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 4,10 kroner pr. liter (under 10 ppm svovel), mens dieselavgiften er 2,97 kroner pr. liter (under 10 ppm svovel). Det er anslått at den lavere satsen på diesel enn på bensin gir en skatteutgift på drøyt 2 000 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 differensiert ut fra miljøstandarden på anlegget. Avgiftssatsene på avfall som leveres til forbrenningsanlegg, er fastsatt på bakgrunn av anslag

Tabell 4.12 Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til miljø- og energirelaterte særavgifter. Mill. kroner. 2006

Forbruksavgiften på elektrisk kraft: fritak for industri mv.	5 200
Forbruksavgiften på elektrisk kraft: fritak for Nord-Troms og Finnmark . .	185
Lavere avgift på autodiesel enn på bensin	2 000
Høy CO ₂ -avgift på bensin og på sokkelen ¹	-1 750
Fritak eller redusert CO ₂ -avgift på enkelte anvendelser	350
Sluttbehandlingsavgift av avfall: fritak for returfiber	10
Grunnavgift på fyringsolje: fritak for treforedlings- og sildemelindustrien . .	65

¹ Hhv. 575 mill. kroner på bensin og 1 175 mill. kroner på sokkelen (brutto). Nettovirkningen på sokkelen, når en tar hensyn til at denne kan trekkes fra i særskattegrunnlaget, og at SDØE betaler deler av avgiften, er 195 mill. kroner.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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 10,05 øre pr. kWh i 2006 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 til 5,2 mrd. kroner i 2006. Fritaket for tiltakssonen utgjør om lag 185 mill. kroner i 2006.
- *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 å utgjøre en skatteutgift på om lag 65 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.

4.5.5 Skattefrie og skattefremforderte overføringsordninger

I dette avsnittet gis det en oversikt over skattetapet som ligger i at enkelte offentlige stønader er skattefrie. I referansesystemet antas alle trygdeytelser å være skattepliktige på linje med lønnsinntekter. Tabell 4.13 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 hjel-

pemidler, 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.

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

Tabell 4.13 Anslag på skattefritaket knyttet til offentlige overføringer. Mill. kroner. 2006

	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	4 650	7 140
Kontantstøtte	775	1 150
Økonomisk sosialhjelp	1 165	1 640
Bostøtte	340	450
Engangsstønad ved fødsel	100	145
Grunnstønad	340	475
Hjelpstønad	205	245
Stønad til barnetilsyn	205	310
Særskilte skatteregler for pensjonister mv.	16 200	24 000
Engangsstønad ved adopsjon	–	–
Utdanningsstønad	–	–
Gravferdsstønad	–	–
Stønader for visse helsetjenester	–	–
Enkelte andre skattefrie ytelser	–	–

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

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 4.13 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 skatlegges etter de samme reglene som lønnsinntekter. Det innebærer at de som omfattes av disse særskilte reglene, *i gjennomsnitt* sitter igjen med det samme som etter gjeldende regler, selv om ytelsene skatlegges som lønn.

5 Forvaltningen av Statens pensjonsfond

5.1 Bakgrunn

Statens pensjonsfond ble opprettet med virkning fra 1. januar 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. De løpende innbetalingene fra petroleumsvirksomheten har en annen karakter enn statens øvrige inntekter, ettersom de delvis har sitt motstykke i en reduksjon av statens petroleumsformue. De budsjettpolitiske retningslinjene ivaretar petroleumsinntektenes spesielle karakter og sikter mot at olje- og gassinntektene også skal komme framtidige generasjoner til gode. I lys av at pensjonsutgiftene i folketrygden vil øke sterkt gjennom de neste tiårene, er en betydelig fondsoppbygging i årene framover nødvendig for å unngå å skyve store byrder over på kommende generasjoner, jf. avsnitt 3.2.4.

Statens pensjonsfond består av Statens pensjonsfond – Utland og Statens pensjonsfond – Norge. Utenlandsdelen er anbrakt som innskudd på konto i Norges Bank, mens innenlandsdelen er anbrakt som et kapitalinnskudd i Folketrygdfondet.

Finansdepartementet er i pensjonsfondsloven gitt i oppgave å forvalte fondet. Den operative forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland utføres av Norges Bank, mens Statens pensjonsfond – Norge forvaltes av Folketrygdfondet. Avkastningen av Pensjonsfondet er lik avkastningen av Norges Banks og Folketrygdfondets plasseringer. Statens pensjonsfond har ikke eget styre eller egen administrasjon.

Inntektene i Pensjonsfondet – Utland er kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten som blir overført fra statsbudsjettet, avkastningen av fondets formue og netto finanstransaksjoner knyttet til petroleumsvirksomheten. Inntekten i Pensjonsfondet – Norge er avkastningen av de forvaltede midlene. Midlene i Statens pensjonsfond kan bare anvendes til en beløpsmessig overføring til statsbudsjettet etter vedtak i Stortinget. Overføringen dekker det oljekorrigerte budsjettunderskud-

det. Avsetningen av fondsmidler inngår således i en helhetlig budsjettprosess, slik at fondsoppbygging gjenspeiler faktiske overskudd på statsbudsjettet. På denne måten bidrar Pensjonsfondet – Utland til å synliggjøre statens bruk av petroleumsinntekter. Retningslinjene for budsjettpolitikken (handlingsregelen) innebærer at det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet over tid skal svare til forventet realavkastning av kapitalen i utenlandsdelen av Statens pensjonsfond. Avkastningen av midlene i Statens pensjonsfond – Norge overføres ikke til statskassen, men legges løpende til denne delen av fondet.

5.2 Statens pensjonsfond – Utland

5.2.1 Hovedlinjer i forvaltningen

Oppbyggingen av kapital i Pensjonsfondet – Utland er for en vesentlig del omgjøring av olje- og gassressurser i Nordsjøen til finansielle fordringer utenfor Norge. Innbetalingene fra petroleumssektoren varierer mye, bl.a. i takt med svingninger i oljeprisen. Pensjonsfondet og handlingsregelen for budsjettpolitikken legger imidlertid til rette for at bruken av inntektene er forutsigbar og frikoblet fra de løpende inntektsstrømmene. På denne måten skjermes statsbudsjettet og fastlandsøkonomien fra virkninger av svingninger i oljeprisen. Samtidig unngår en å tære på formuen i fondet, slik at petroleumsinntektene kan bidra til å opprettholde velferden også for kommende generasjoner. Mens kapitalen i fondet bare kan brukes én gang, kan avkastningen finansiere et varig høyere nivå på statens utgifter. Dette setter Norge i en gunstig stilling sammenliknet med andre land.

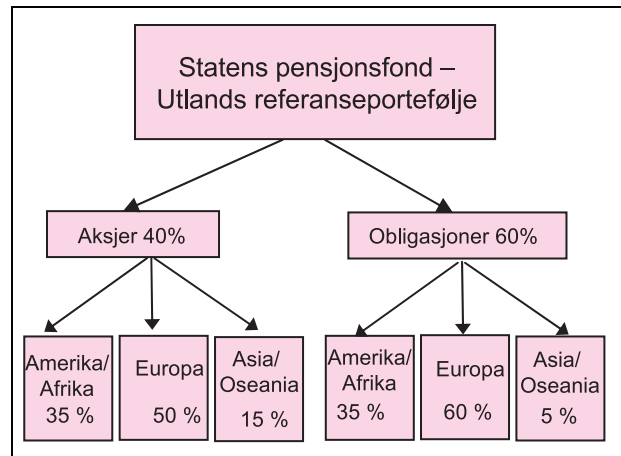
Ved at en stor del av petroleumsinntektene investeres i utlandet, bidrar Pensjonsfondet – Utland til en kapitalutgang som motvirker utslag i kronekursen av en stor og varierende valutainngang fra petroleumssektoren. Kapitalutgangen gjennom fondet bidrar til å opprettholde en variert næringsstruktur som kan legge grunnlag for en balansert utvikling i norsk økonomi. Det ligger således viktige stabiliserings- og pengepolitiske hensyn bak handlingsregelen og fondsmekanismen.

Finansdepartementets valg av investeringsstrategi er avgjørende for forventet avkastning av fondets midler og for hvor stor risiko som er knyttet til investeringene. Særlig viktig er valget av vektorer for aktivklasser og geografiske regioner. Strategien er nedfelt i en referanseportefølje satt sammen av aksje- og obligasjonsindekser fra mange land. Det benyttes indekser fra leverandørene FTSE og Lehman Brothers for henholdsvis aksjer og obligasjoner. Disse indeksene inneholder representative utvalg av verdipapirer, og utviklingen til indeksene reflekterer i stor grad markedsutviklingen i landene. Avkastningen av fondet vil i stor grad følge markedsutviklingen i de verdipapirene som inngår i referanseporteføljen.

Norges Bank er ansvarlig for den operative forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland på vegne av Finansdepartementet. Forvaltningen er regulert av forskrift av 22. desember 2005 nr. 1725, retningslinjer med utfyllende bestemmelser og en forvaltningsavtale mellom Finansdepartementet og Norges Bank. Disse dokumentene er tilgjengelige på departementets internettsider (www.odin.dep.no/fin).

Forskriften for forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland angir bl.a. hvor og i hvilke typer verdipapirer fondet kan investeres. Ifølge forskriften skal 50–70 pst. av fondets portefølje investeres i rentebærende verdipapirer og 30–50 pst. i aksjer. Investeringene i aksjeporteføljen er fordelt på valutaer og markeder med 40–60 pst. i Europa, 25–45 pst. i Amerika/Afrika og 5–25 pst. i Asia/Oseania. Obligasjonsporteføljen er plassert med 50–70 pst. i Europa, 25–45 pst. i Amerika/Afrika og 0–15 pst. i Asia og Oseania. Referanseporteføljens aksjeandel og regionfordeling tilsvarer midtpunktene i de intervallene som er angitt i forskriften, med unntak for porteføljen av rentebærende instrumenter for Asia/Oseania, som er satt til 5 pst. Sammensetningen av referanseporteføljen framgår av figur 5.1. Referanseporteføljens fordeling mellom land innenfor hovedregionene bestemmes av størrelsen på markedene i de enkelte landene.

Referanseporteføljen benyttes som et risikostyringsverktøy ved at det er definert en ramme for hva som aksepteres av avvik mellom de faktiske investeringene og referanseporteføljen (differanseporteføljen). Avviket måles ved standardavviket til avkastningen av differanseporteføljen, som omtales som relativ volatilitet. Finansdepartementet har fastsatt rammen for avvik til 1,5 prosentpoeng relativ volatilitet. Over tid, og noe forenklet, betyr det at forskjellen mellom avkastningen i Pensjonsfondet – Utland og fondets referanseportefølje i to av tre år ikke vil være mer enn 1,5 prosentpoeng.



Figur 5.1 Region- og aktivafordeling i referanseporteføljen for Statens pensjonsfond – Utland. Sammensetningen innenfor hver region bestemmes av markedsvektene mellom landene.

Kilde: Finansdepartementet.

Fondets investeringsunivers definerer hvilke investeringer som er tillatt, og favner videre enn referanseporteføljen. Investeringsuniverset for Statens pensjonsfond – Utland inneholder blant annet flere selskaper og land enn referanseporteføljen. Det er også tillatt å benytte flere finansielle instrumenter enn de som inngår i referanseporteføljen. Ved å investere i aktiva og instrumenter utenfor referanseporteføljen trekker Norges Bank på rammen for relativ volatilitet.

Risikorammen gir Norges Bank noe rom til å drive aktiv forvaltning for å oppnå en meravkastning i forhold til referanseporteføljen. En sammenlikning over tid av fondets faktiske avkastning med avkastningen av referanseporteføljen viser hvilken meravkastning Norges Bank har skapt.

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

Finansdepartementet benytter seg av råd fra Norges Bank i arbeidet med fondets investeringsstrategi. Departementet har også oppnevnt et råd for investeringsstrategi (Strategirådet) som bistår departementet i arbeidet med den langsiktige, overordnede investeringsstrategien.

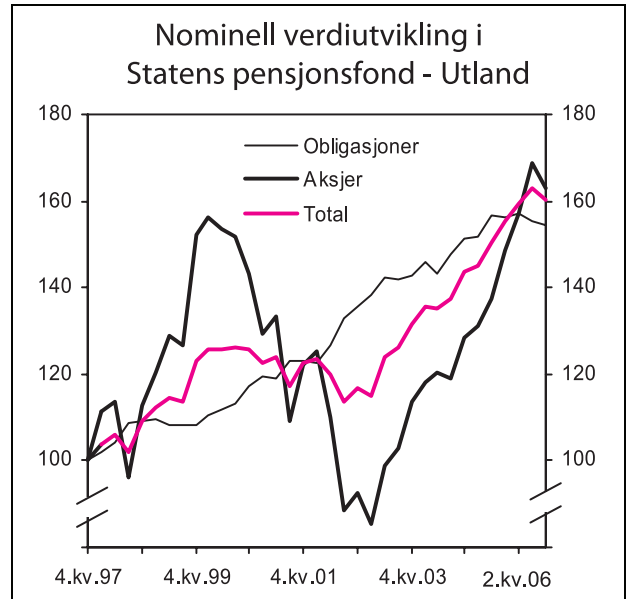
Finansdepartementet opprettet i 2004 Etikkrådet som gir departementet anbefalinger om utelukkelse av selskaper i henhold til etiske retningslinjer for Pensjonsfondet – Utland, jf. avsnitt 5.2.3.

5.2.2 Forvaltningen i 2006

Statens pensjonsfond – Utland utgjorde 1 505,0 mrd. kroner ved utgangen av første halvår 2006. Tilførselen av nye midler gjennom første halvår i år utgjorde 153,2 mrd. kroner. Fondets avkastning var i samme periode 0,7 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 -3,1 pst. Forskjellen mellom de to avkastningstallene reflekterer at den norske kronen i perioden styrket seg i verdi i forhold til fondets valutakurv. Det er avkastningen i internasjonal valuta som er relevant når en skal måle utviklingen i fondets internasjonale kjøpekraft. Norges Bank har beregnet gjennomsnittlig årlig realavkastning, dvs. avkastning etter fradrag for forvaltningskostnader og justert for prisstigning, til 4,1 pst. for perioden 1. kvartal 1997 til 2. kvartal 2006, målt i utenlandsk valuta. Den nominelle verdiutviklingen i fondets delporteføljer siden inngangen til 1998 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 aktivklassen som har hatt svakest prisutvikling.

Kapitalen i Pensjonsfondet – Utland anslås i denne meldingen å vokse til 1 756 mrd. kroner ved utgangen av 2006. 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 2006 er anslått til 301,3 mrd. kroner, jf. nærmere omtale i avsnitt 3.2.

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 løpende ved at fondets verdiutvikling sammenliknes med utviklingen i referanseporteføljen. I første halvår 2006 var avkastningen av Pensjonsfondet – Utland 0,09 prosentpoeng høyere enn referanseporteføljens avkastning. Fra begynnelsen av 1998 og fram til utgangen av første halvår 2006 har den gjennomsnittlige årlige meravkastningen vært på 0,5 pro-



Figur 5.2 Nominell verdiutvikling i Statens pensjonsfond – Utlands delporteføljer målt i fondets valutakurv. Indeks ved utgangen av 1997 = 100.

Kilde: Norges Bank.

sentpoeng. Samlet for hele perioden tilsvarende dette 28 mrd. kroner. Norges Bank har over tid oppnådd en høy meravkastning i forhold til referanseindeksen, i forhold til andre fond og i forhold til 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 2006 er satt til 0,1 pst. av fondets gjennomsnittlige markedsverdi. Den øvre grensen for godtgjøring er bl.a. satt på grunnlag av informasjon om hva denne type forvaltning koster i pensjonsfond av tilsvarende størrelse. Finansdepartementet benytter det kanadiske selskapet CEM Benchmarking Inc. til å utarbeide analysene som ligger til grunn for kostnadsammenlikningene. I tillegg til kostnadsdekningen innenfor den øvre grensen godtgjøres Norges Bank for den delen av honoraret til eksterne forvaltere som følger av oppnådd meravkastning.

I første halvår 2006 var Norges Banks forvaltningskostnader, eksklusive avkastningsavhengige honorarer og regnet som årsrate, 0,07 pst. av Pensjonsfondets gjennomsnittlige markedsverdi. Forvaltningskostnader inklusive avkastningsavhen-

gige honorarer utgjorde 0,1 pst. av fondets gjennomsnittlige markedsverdi.

For å kontrollere Norges Banks avkastningsberegninger og for å evaluere resultatene benytter Finansdepartementet konsultantselskapet 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 Etske retningslinjer

De etiske retningslinjene for Statens pensjonsfond – Utland ble fastsatt 19. november 2004. Retningslinjene bygger på forslag fra det regjeringsoppnevnte Graver-utvalget som la fram sin rapport sommeren 2003. Utvalget identifiserte to etiske forpliktelser for forvaltningen av Pensjonsfondet – Utland. For det første skal fondet forvaltes med sikte på høy avkastning, slik at kommende generasjoner også får glede av landets oljerikdom. Denne etiske forpliktelsen ivaretas gjennom det løpende arbeidet med å sikre høy avkastning gitt en moderat risiko, herunder eierskapsutøvelse for å ivareta fondets finansielle interesser. Samtidig skal grunnleggende rettigheter hos de som berøres av selskaper fondet er investert i, respekteres. Denne delen av de etiske forpliktelsene fremmes både gjennom eierskapsutøvelse og utelukkelse av selskaper fra fondets investeringsunivers.

Norges Bank er ansvarlig for utøvelsen av eierrettigheter for fondet. Det overordnede målet for utøvelsen av eierrettigheter er å sikre fondets finansielle interesser innenfor de rammer som følger av retningslinjene. Eierskapsutøvelsen skal i hovedsak baseres på FNs Global Compact og OECDs retningslinjer for eierskapsutøvelse og for multinasjonale selskaper. Norges Bank fastsatte i 2004 interne prinsipper for eierskapsutøvelsen i banken i overensstemmelse med de etiske retningslinjene for Pensjonsfondet – Utland.

Norges Bank skal i henhold til de etiske retningslinjene rapportere om utøvelsen av eierrettigheter i forbindelse med den regulære årsrapporteringen. I løpet av 2005 har banken lagt vekt på å gjøre bankens prinsipper for eierskapsutøvelse allment kjent, bygge kontakter med andre institusjonelle investorer og bruke stemmeretten, med særlig vekt på saker og selskaper av viktighet for fondets langsiktige verdi. Norges Bank etablerte i september i fjor en egen gruppe som skal ha ansvar for eierskapsutøvelsen. I brev av 8. desember 2005 redegjør Norges Bank nærmere for hvordan den vil føre dette arbeidet videre. En viktig del av kom-

munikasjonen med andre investorer vil være å vise hvordan og hvorfor det å opptre etisk forsvarlig og ta hensyn til miljø og samfunn kan være viktig for bedriftenes og porteføljenes finansielle resultater på lang sikt. Departementet finner grunn til å tro at Norges Bank over tid vil synliggjøre at eierskapsutøvelse er et egnet virkemiddel til å ivareta etiske hensyn innenfor de rammer som følger av retningslinjene.

Statens pensjonsfond – Utland skal i henhold til retningslinjene ikke være investert i selskaper som er involvert i produksjon av våpen som ved normal anvendelse bryter med grunnleggende humanitære prinsipper. Selskaper som driver slik produksjon skal utelukkes fra fondets investeringsunivers. Videre skal selskaper som vurderes å kunne medføre en uakseptabel risiko for at fondet medvirker til uetiske handlinger eller unnlatelser, som for eksempel grove krenkelser av menneskerettighetene, grov korrupsjon eller alvorlig miljøskade, trekkes ut av fondets investeringsunivers. Hvorvidt et selskap bør utelukkes på bakgrunn av selskapets atferd, vil måtte vurderes konkret i det enkelte tilfellet. Det er Finansdepartementet som er ansvarlig for å utelukke selskaper fra fondets investeringsunivers. Departementet baserer slike beslutninger på tilrådinger fra Etikkrådet for Pensjonsfondet – Utland.

Terskelen for å trekke ut selskaper fra fondet skal være høy. Selskapenes normbrudd må være av en alvorlig, systematisk eller grov karakter for at dette virkemiddelet tas i bruk. Videre dekker retningslinjene bare tilfeller hvor det er risiko for normbrudd framover i tid. Finansdepartementet har besluttet å utelukke til sammen 19 selskaper fra fondet. 16 av selskapene ble utelukket fordi de er involvert i produksjon av antipersonellminer, klasevåpen og/eller kjernevåpen. Tre selskaper er trukket ut basert på en vurdering av at fondet løper en uakseptabel risiko for å medvirke til henholdsvis grove eller systematiske krenkelser av menneskerettighetene og alvorlig miljøskade ved å fortsette å være investert i selskapene. Ett selskap ble i fjor trukket ut på grunn av grove brudd på etiske normer gjennom letevirsomhet utenfor det okkuperte Vest-Sahara, men er nå tatt inn igjen i fondets investeringsunivers fordi selskapet har avsluttet letevirsomheten. Rådet har videre gitt en tilråding om hvorvidt et bestemt minesystem er i strid med antipersonellminekonvensjonen. Etikkrådet har også avgitt en tilråding relatert til et selskaps aktivitet i Burma. Rådet kom til at selskapets aktivitet ikke medfører en uakseptabel risiko for å medvirke til grove eller systematiske krenkelser av menneskerettighetene. I tråd med rådets tilråding, beslut-

tet departementet ikke å trekke selskapet ut av fondet. Listen over selskaper som er utelukket fra fondet, og tilrådingene fra Etikkrådet, er tilgjengelige på Finansdepartementets internettsider (www.odin.dep.no/fin).

Det er viktig med en grundig behandling av saker om utelukkelse av selskaper fra Pensjonsfondet – Utlands investeringsunivers. Etikkrådets tilråding har gitt et godt grunnlag for departementets beslutninger. Det ble fra midten av november 2005 etablert rutiner der Etikkrådet sender eventuelle tilrådinge om utelukkelse av selskaper på faste tidspunkter én gang i kvartalet. Ved en beslutning om utelukkelse av selskap skal Norges Bank ha åtte uker til å gjennomføre nedsalget i selskapet. Offentliggjøring skjer etter at nedsalget er gjennomført.

5.2.4 Aksjeandelen i Statens pensjonsfond – Utland

5.2.4.1 Bakgrunn

Referanseporteføljen til Statens pensjonsfond – Utland består av 40 pst. aksjer og 60 pst. obligasjoner. Aksjeandelen har ligget fast siden 1998, da aksjer ble innført i fondet. Valget av aksjeandel er den enkeltbeslutningen som har størst betydning for risikotakingen i fondet.

Finansdepartementet foretar regelmessige gjennomganger av fondets investeringsstrategi. Gjennomgangene bygger bl.a. på råd fra Norges Bank. I 2005 ble det også opprettet et råd for investeringsstrategi (Strategirådet) for å bistå departementet i arbeidet med den langsiktige, overordnede investeringsstrategien for Pensjonsfondet – Utland. I Revidert nasjonalbudsjett 2006 skrev Finansdepartementet at en ville komme tilbake med en vurdering av fondets aksjeandel i Nasjonalbudsjettet 2007, og at en i arbeidet med en slik vurdering bl.a. ville bygge på faglige innspill fra Norges Bank og Strategirådet. Både Norges Bank og Strategirådet har i brev til Finansdepartementet tilrådd at aksjeandelen i referanseporteføljen til Statens pensjonsfond – Utland økes. Tilrådingene fra Norges Bank og Strategirådet er tilgjengelige på departementets internettsider (www.odin.dep.no/fin).

5.2.4.2 Tidligere vurderinger av aksjeandelen

Forskriften for forvaltning av Statens petroleumsfond ble fastsatt første gang 10. mai 1996 og presentert for Stortinget samme dag i Revidert nasjonalbudsjett 1996. I tråd med forskriften skulle Petroleumsfondet plasseres i statsobligasjoner

etter omtrent samme retningslinjer som gjaldt for Norges Banks valutareserver.

Framskrivninger av statsfinansene i Langtidsprogrammet 1998–2001 (St.meld. nr 4 (1996–97)) indikerte at fondet ville bli større enn tidligere anslått, samt at det ville ta lengre tid før det ble nødvendig å tære på fondet. I Revidert nasjonalbudsjett 1997 var det derfor naturlig å vurdere om det burde legges til grunn en lengre investeringshorisont. På denne bakgrunn ble det vurdert å utvide investeringsalternativene til også å omfatte aksjer. I meldingen konkluderte Regjeringen Jagland med følgende:

«Regjeringen vil på denne bakgrunn sikte på å åpne for at deler av petroleumsfondet kan investeres i egenkapitalinstrumenter. Det legges opp til at det vil bli presentert nye retningslinjer høsten 1997, som vil tre i kraft fra 1. januar 1998.

Det er nødvendig å vurdere nærmere hvor stor andel av fondet som bør kunne investeres i aksjer. Blant langsiktige investorer internasjonalt er det en del variasjon når det gjelder hvilken andel aksjer utgjør av porteføljen. En aksjeandel på i størrelsesorden 30–70 pst. kan se ut til å være utbredt blant denne type investorer. Etter departementets foreløpige vurdering bør aksjeandelen i petroleumsfondets portefølje i denne omgang ligge i området 30–50 pst. En vil vurdere spørsmålet nærmere fram mot fastsettelsen av nye retningslinjer.»

I Revidert nasjonalbudsjett 1997 ble det pekt på at man i en slik vurdering må foreta en avveining mellom forventet avkastning og risiko. Det ble lagt til grunn at målsettingen for forvaltningen av fondet prinsipielt bør være å plassere midlene slik at fondets internasjonale kjøpekraft er størst mulig rundt det tidspunktet det er sannsynlig at man må tære på fondet, hensyn tatt til en akseptabel risiko. Det ble videre vist til at det er av mindre betydning at fondets avkastning vil variere fra ett år til et annet.

Et flertall i Stortingets finanskomité sluttet seg til de prinsippene for nye retningslinjer for forvaltningen av Statens petroleumsfond som ble trukket opp i Revidert nasjonalbudsjett 1997. Departementet fastsatte ny forskrift for forvaltningen av Petroleumsfondet 3. oktober 1997 med ikrafttredelse fra 1. januar 1998. Forskriften ble presentert for Stortinget i Nasjonalbudsjettet 1998. I forskriften ble nedre og øvre tillatte grense for aksjeandelen satt til henholdsvis 30 og 50 pst. av fondet. Dette var i tråd med vurderingen fra Revidert nasjonalbudsjett 1997. Referanseporteføljens aksjeandel ble fastsatt til midtpunktet i intervallet (40 pst.).

I Nasjonalbudsjettet 1998 ble det videre – bl.a. på bakgrunn av at det i de foregående årene hadde vært en sterk oppgang på flere av de store aksjebørsene internasjonalt – drøftet om tidspunktet for å fase aksjer inn i fondet var riktig. I meldingen heter det:

«En kan ikke utelukke at den langsiktige oppgangsperioden blir avløst av en periode med nedgang i aksjekursene. Tar en imidlertid utgangspunkt i at all tilgjengelig informasjon er innbakt i aksjekursene, kan den langvarige oppgangen på enkelte børser i seg selv ikke gi informasjon om hvorvidt man nå står overfor et godt eller dårlig investeringstidspunkt. Historiske erfaringer tilsier at det med lang investeringshorisont har mindre betydning hvilket investeringstidspunkt man velger enn om investeringshorisonten er kort. Når man går inn i aksjemarkedet i flere porsjoner over lengre tid, gjør det at man sprer risikoen knyttet til hvorvidt man går inn i markedet på tidspunkter som i ettertid vil framstå som gunstige eller ugunstige. I tillegg kommer at petroleumsfondet vil vokse i årene framover. Dersom en skulle utsette innfasingen av aksjer i porteføljen, ville det gjøre at en måtte kjøpe tilsvarende større beløp senere, uten at en kunne være sikker på om det ville være et bedre tidspunkt. Langsiktige vurderinger kan således tilsi at petroleumsfondets aksjeportefølje bør økes jevnt i tråd med økningen i fondets størrelse.»

Aksjeandelen ble sist vurdert i Nasjonalbudsjettet 2004. I meldingen ble det vist til de store svingningene som hadde vært i aksjemarkedet siden fondet begynte å investere i aksjer. Det ble understreket at de forhold som inngikk i beslutningsgrunnlaget da aksjer ble innført i 1997, ikke hadde endret seg og at fondets formål tilsier at en ikke bør legge særlig vekt på kortsiktige svingninger i avkastningen. I meldingen heter det:

«Norges Bank konkluderer i sitt brev av 28. august i år med at beslutningsgrunnlaget ikke er blitt endret vesentlig, jf. over. Departementet deler denne vurderingen. Selv om svingningene i avkastning har vært sterke ut fra den informasjonen en hadde i 1997, har ikke avkastningen ligget utenfor det mulighetsområdet som ble skissert som bakgrunn for avgjørelsen om 30–50 pst. aksjeandel.

Aksjeandelen i Petroleumsfondet ble sist drøftet i Nasjonalbudsjettet 2002. En tilrødde da å se dette i en bredere sammenheng. Dagens aksjeandel på 30–50 pst. ligger etter departementets mening nært opp til det som oppfattes som en akseptabel risiko for fondet. Selv om en høyere aksjeandel vil gi høyere forventet

avkastning, må man ved en økning av andelen i så fall også akseptere at risikoen for større variasjoner i avkastningen vil øke.

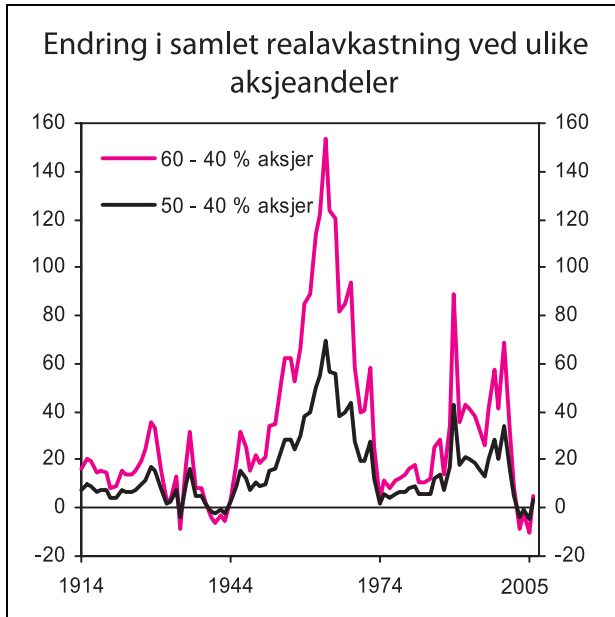
Etter en samlet vurdering ser ikke departementet sterke grunner for en økt aksjeandel nå. En legger derfor opp til at dagens andel på 30–50 pst. videreføres. Innenfor dette intervallet kan Norges Bank endre aksjeandelen dersom de finner det hensiktsmessig ut fra en vurdering av markedsutviklingen og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

5.2.4.3 *Tilrådingene fra Norges Bank og Strategirådet*

Norges Bank skriver i brev til Finansdepartementet av 10. februar 2006 at valget av aksjeandel må avhenge av eierens holdning til risiko. Høyere aksjeandel vil gi økt forventet avkastning, men også høyere risiko knyttet til investeringene. Eieren må foreta en avveining mellom forventet gevinst ved høyere andel aksjer og risikoen for at dette fører til tap. Spørsmålet som må besvares er ifølge Norges Bank om økningen i forventet avkastning vurderes som stor nok til å forsvare den økte risikoen i porteføljen.

Norges Bank illustrerer i brevet hvordan realavkastning og risiko for Statens pensjonsfond – Utland ville vært siden 1900 med aksjeandeler på henholdsvis 40, 50 og 60 pst. 2002 var det dårligste året for aksjer de siste 105 årene. Da ville 60 pst. aksjeandel i stedet for 40 pst. ha redusert avkastningen av fondet med om lag 7,4 prosentpoeng, eller om lag 107 mrd. kroner med utgangspunkt i fondets verdi ved inngangen til 2006. Det beste året for aksjer i denne perioden var 1975, da 60 pst. aksjeandel ville økt avkastningen med 7,9 prosentpoeng, eller om lag 114 mrd. kroner, i forhold til om aksjeandelen var 40 pst.

Ut fra siktemålet med investeringene i Statens pensjonsfond er det økningen i risiko over lengre perioder som er mest relevant. Norges Bank har valgt en horisont på 15 år i sin analyse. Historisk risiko over 15-års perioder er illustrert ved å beregne samlet avkastning i de 91 overlappende 15-års periodene siden 1900. Det vil si at avkastningen med 40, 50 og 60 pst. aksjer er beregnet for perioden 1900–1914, 1901–1915 osv. fram til 1990–2004. Figur 5.3 viser hvor mye samlet avkastning over hver 15-års periode siden 1900 ville økt med en økning fra 40 til 50 og 60 pst. aksjeandel. Figuren illustrerer bl.a. at en høyere aksjeandel ga lavere avkastning i bare åtte av de 91 15-års periodene siden 1900. I Norges Banks analyse var det ingen 15-års perioder der reduksjonen i fondets



Figur 5.3 Differansen mellom samlet realavkastning i rullende 15-års perioder siden 1900 med henholdsvis 60 og 50 pst. aksjeandel i forhold til dagens 40 pst. Avkastningen er målt i porteføljer med investeringer i USA, Japan, Storbritannia, Tyskland og Frankrike, med regionvekter som i Statens pensjonsfond – Utland. Pst.

Kilde: Norges Bank

avkastning ved å øke aksjeandelen fra 40 til 50 eller 60 pst. ville vært mer enn henholdsvis 0,12 eller 0,28 prosentpoeng pr. år.

Norges Bank har også gjort modellberegninger av avkastning og risiko framover. Beregningene er basert på et sett av forventninger om sannsynlig avkastning og risiko i aksje- og obligasjonsmarkedene i neste 15-års periode. Analysen fokuserer på endringer i forventet avkastning og risiko ved ulike aksjeandeler. Den aller viktigste forutsetningen i så måte er at aksjer forventes å gi en avkastning over tid som er 2,5 prosentpoeng høyere enn obligasjoner. Dette er betydelig lavere enn den gjennomsnittlige årlige meravkastningen siden 1900. For noen markeder forutsetter Norges Bank en risikopremie som er lavere enn 2,5 prosentpoeng de nærmeste årene, slik at den globale forventede meravkastningen i aksjer i modellberegningene er 2,2 prosentpoeng. Antakelsen om risikoen i ulike markeder bygger på historien siden 1900, mens en for samvariasjon mellom markeder og regioner har vurdert det som mer relevant å legge til grunn utviklingen siden begynnelsen av 1970-tallet.

Avkastningsratene måles i en valutakurv. Modellsimuleringene bygger på at sannsynlighets-

fordelingen til avkastningsratene er normalfordelte. Norges Bank peker imidlertid på at erfaringer tilsier at en sannsynlighetsfordeling med noe større mulighet for meget høy eller lav avkastning beskriver historiske avkastningstall bedre enn normalfordelingen. Det betyr at sannsynlighetene for ekstreme utfall både i negativ og positiv retning kan bli undervurdert i simuleringene. Norges Bank skriver videre at modellanslagene for hvordan sannsynligheten for negativ akkumulert avkastning endres ved økt aksjeandel er mer pålitelige enn selve nivåanslagene.

Norges Bank legger til grunn en svak grad av «mean reversion» i aksjekursene. Det betyr at det er en tendens til at perioder med høy avkastning følges av perioder med lavere avkastning og omvendt. Forutsetningen om styrken til denne effekten bygger på analyser av historisk avkastning i USA. Forutsetningen om «mean reversion» betyr at aksjerisikoen, særlig for lange investeringshorisonter, blir noe lavere enn ellers, slik at aksjer blir noe mer attraktive på lang sikt. Av Norges Banks analyser framgår det imidlertid at forutsetningen om «mean reversion» i aksjekursene ikke er avgjørende for tilrådingen i brevet av 10. februar om å øke aksjeandelen.

Norges Banks modellberegninger av hvordan fondets avkastning og risiko endres med endret aksjeandel er gjengitt i tabell 5.1. Både gjennomsnittlig realavkastning og risiko er målt for samlet avkastning over perioden, omregnet til årlige rater. En gjennomsnittlig avkastning på for eksempel 4 pst. og et tilhørende standardavvik på 2,5 prosentpoeng kan her tolkes som at gjennomsnittlig årlig realavkastning i to av tre tilfeller vil ligge innenfor intervallet 1,5 – 6,5 pst. i neste 15-års periode. Ved en økning av dagens aksjeandel fra 40 til 50 pst., er årlig avkastningsrate anslått å øke med om lag 0,25 prosentpoeng. Samtidig øker risikoen målt ved annualisert standardavvik med 0,3 prosentpoeng, til 2,8 pst. En aksjeandel på 60 pst. øker forventet årlig avkastningsrate med ytterligere 0,2 prosentpoeng, mens risikoen øker med 0,3 prosentpoeng, til 3,1 pst. Dette er mål for risikoen knyttet til samlet avkastning over 15 år. Kolonne 4 viser derimot hvordan avkastningen svinger fra år til år. Disse svingningene vil være større enn når man ser på 15-års perioder under ett.

Norges Bank har i brev av 12. september 2006 understreket at avkastningsratene i tabell 5.1 ikke kan tolkes som anslag på forventet avkastning. Formålet med modellberegningene er å illustrere hvordan økt aksjeandel kan endre porteføljens avkastning og risiko. Banken skriver også at de er i ferd med å oppdatere anslagene på forventet

Tabell 5.1 Gjennomsnittlig realavkastning og risiko målt i utenlandsk valuta. Pst.

Aksjeandel	Annualisert avkastningsrate over 15 år	Annualisert standardavvik over 15 år	Standardavvik av årlig avkastn.	Sannsynlighet for negativ akkumulert avkastning etter 15 år
40	4,2	2,5	9,7	4,6
50	4,4	2,8	10,7	5,3
60	4,6	3,1	11,9	6,3

Kilde: Norges Bank.

avkastning og risiko i markedene, og at nivåanslagene i den oppdaterte analysen vil ha klart lavere tall for forventet avkastning.

Sannsynligheten for negativ samlet avkastning over neste 15-års periode er beregnet å øke med 1,7 prosentpoeng, til 6,3 pst. med en aksjeandel på 60 pst., jf. kolonne 5 i tabell 5.1. Sannsynligheten for at en aksjeandel på 50 eller 60 pst. vil gi lavere avkastning over kommende 15-års periode enn dagens aksjeandel på 40 pst., er av Norges Bank anslått til om lag 25 pst. Dersom man skulle få en slik situasjon der aksjer gir lavere avkastning enn obligasjoner, beregner banken den anslåtte mindreavkastningen (den betingede forventningsverdien) med 60 pst. aksjeandel i stedet for 40 pst. til rundt fem prosentpoeng samlet over 15 år, eller om lag 70 mrd. kroner med utgangspunkt i fondets verdi ved siste årsskifte.

Norges Bank skriver videre:

«På den annen side anslår vi i modellberegningene at det er om lag 75 prosent sannsynlighet for at økt aksjeandel vil gi høyere akkumulert avkastning over en 15-års periode. I disse utfallene er forventet gevinst ved å ha 60 prosent aksjer i stedet for 40 prosent på om lag 25 prosentpoeng. Med utgangspunkt i dagens porteføljeværdi ville det utgjøre om lag 350 milliarder kroner. Forventet gevinst i gode 15-års perioder er betraktelig større enn forventet tap i dårlige 15-års perioder.

Ved beregning av forventet meravkastning ved høyere aksjeandel vekter vi sammen de negative og positive utfallene. Dersom vi bygger på konsensus oppfatningen blant store fondsforvaltere om en forventet aksjepremie framover på minst 2 prosentpoeng, vil økning av aksjeandelen fra 40 til 60 prosent øke forventet avkastning av fondet med minst 0,4 prosentpoeng i året. Med dagens portefølje svarer det til om lag 6 milliarder kroner det første året, og om lag 135 milliarder akkumulert over 15 år.»

Norges Bank mener at analysen av avkastning og risiko knyttet til aksjer og obligasjoner taler for å øke aksjeandelen i fondet. Banken skriver:

«En samlet vurdering av de historiske erfaringer og den markedsforståelse vi nå har tilsier etter Norges Banks mening at aksjeandelen i Statens pensjonsfond – Utland bør økes. Finansdepartementet bør vurdere den forventede gevinsten ved 50 eller 60 prosent aksjeandel i forhold til økningen i risiko.»

Norges Bank viser også til at andre fond, som etter bankens oppfatning kan tjene som relevant sammenligningsgrunnlag for Statens pensjonsfond – Utland, har valgt å ta høyere risiko, både ved høyere aksjeandel og ved investeringer i andre aktivaklasser med høyere risiko enn obligasjoner.

I brev til Finansdepartementet av 2. juni 2006 har også Strategirådet sett nærmere på historisk realavkastning og risiko knyttet til investeringer i internasjonale aksjer og obligasjoner. Datagrunnlaget er stort sett sammenfallende med det Norges Bank har benyttet, men rådet har bl.a. tilpasset de tilgjengelige avkastningsseriene for obligasjoner til løpetiden på obligasjonene i fondets referanseportefølje. For perioden 1900–2005 viser Strategirådet til at gjennomsnittlig årlig realavkastning for en aksjeportefølje som pensjonsfondets har vært 5,7 prosentpoeng høyere enn for obligasjoner. Gjennomsnittlig meravkastning i aksjer var spesielt høy i perioden fra 1900 og fram til begynnelsen av 1960-årene. I de siste 40–45 årene har meravkastningen gått noe ned, noe som ifølge Strategirådet bl.a. kan forklares med utbyggingen og effektiviseringen av finansmarkedene. Videre framgår det av Strategirådets beregninger at høyere aksjeandel har gitt høyere avkastning i alle 15-årsperiodene fra 1900 til 2005 bortsett fra perioden 1920–1934 og 1990–2004.

I likhet med Norges Bank, drøfter også Strategirådet hvordan risikoen ved aksje- og obligasjonsinvesteringer utvikler seg over lange investeringshorisonter. Strategirådet mener at grunnlaget for å hevde at det er «mean reversion» i aksjekursene er svakt. Når det gjelder obligasjonsinvesteringer peker strategirådet på at obligasjoner historisk har vært risikable over lange investeringshorisonter. Risikoforskjellen mellom aksjer og obligasjoner

har således blitt redusert i forhold til om man ser på korte investeringshorisonter.

Rådet skriver:

«Som vi har påpekt ovenfor, har det i etterkrigstiden vært en betydelig langsiktig avkastningsrisiko forbundet med å holde obligasjoner, samtidig som korrelasjonen mellom langsiktig realavkastning på obligasjoner og aksjer har vært høyere enn den tilsvarende korrelasjonen over korte investeringsperioder. Rådets vurdering er at disse langsiktige risikoegenskapene knyttet til investeringer i obligasjoner neppe vil bli vesentlig forskjellig i fremtiden. Det er disse egenskapene ved langsiktige investeringer i nominelle obligasjoner, kombinert med lav forventet avkastning av slike investeringer, som først og fremst fører til at en økt aksjeandel fra dagens nivå på 40 prosent gir et gunstig bytteforhold mellom forventet avkastning og risiko for fondet som helhet.»

Strategirådet har i likhet med Norges Bank foretatt en gjennomgang av aktivaallokeringen i fond det er relevant å sammenlikne Pensjonsfondet – Utland med. Strategirådet peker på at disse fondene gjennomgående har en vesentlig høyere allokering til aksjer og investeringer i mindre likvide realaktiva, samt en vesentlig lavere allokering til obligasjoner enn Pensjonsfondet – Utland. Tabell 5.2 gir en oversikt over aktivaallokeringen i fondskategorier som er benyttet i sammenlikningen.

Rådet legger til grunn at den norske stat på vegne av dens innbyggere har en like god risikobærende evne som eierne av disse andre fondene, og mener at dette isolert sett taler for en høyere aksjeandel i Statens pensjonsfond – Utland enn dagens 40 pst. Strategirådet skriver bl.a. at:

«På grunnlag av Norges Banks egne analyser og modellberegninger, samt våre egne undersøkelser og gjennomgang av relevant faglitteratur, vil rådet anbefale at aksjeandelen i referanseporteføljen til SPU settes opp til 60 prosent. En slik fordeling av porteføljen svarer omtrent til den globale gjennomsnittsporteføljen. Det indikerer at den norske stat ikke vil bære mer risiko gjennom fondet enn den gjennomsnittlige investor i de globale finansmarkedene.»

Strategirådet peker på at spørsmålet om en ev. sammenheng mellom utviklingen i fondet på lang sikt og et hensiktsmessig valg av aksjeandel, bør ses i sammenheng med at statens oljerisiko vil gå gradvis ned etter hvert som petroleumsreservene på kontinentalsokkelen tømmes og formuen omplasseres til finansielle aktiva i fondet. Denne prosessen vil isolert sett redusere statens samlede

Tabell 5.2 Prosentvis allokering i andre fond

Fondstype	Obligasjoner	Aksjer (inkl. unoterte)	Andre aktiva
Store pensjonsfond ¹	32	52,5	15,5
Reservefond ²	30	62,3	7,7
Universitetsfond ³	17,5	45	37,5

¹ ABP, PGGM, CalPERS, New York State, Ontario Teachers' Pension Plan, Caisse des Dépôts.

² AP1-AP4 (Sverige), Fonds de réserve pour les retraites (Frankrike), National Pension Reserve Fund (Irland), Canada Pension Plan, New Zealand Superannuation Fund.

³ Harvard Endowment, Yale Endowment.

Kilde: Norges Bank/Strategirådet.

risiko. Det kan derfor ifølge rådet være hensiktsmessig å øke den isolerte risikoen i fondet ved å øke aksjeandelen ytterligere etter en stund. Strategirådet skriver at valget av aksjeandel bør vurderes på nytt i framtiden i lys av senere informasjon om statens formue og eksponering for oljeprisrisiko.

5.2.4.4 Departementets vurdering

Aksjeandelen i referanseporteføljen til Statens pensjonsfond – Utland har ligget fast på 40 pst. siden 1998. Valget av aksjeandel er av avgjørende betydning for hvilken avkastning en kan vente av fondets investeringer over tid, og for hvilken risiko som knytter seg til investeringene. Som ledd i regelmessige gjennomganger av fondets investeringsstrategi har departementet også tidligere vurdert om aksjeandelen i fondet bør endres.

I Revidert nasjonalbudsjett 2006 viser departementet til at en vil komme tilbake med en ny vurdering av aksjeandelen i Nasjonalbudsjettet 2007, og at vurderingen ville baseres på råd fra Norges Bank og Strategirådet. Norges Bank tilrår at aksjeandelen i Statens pensjonsfond – Utland økes til 50 eller 60 pst. Strategirådet tilrår at aksjeandelen økes til 60 pst.

Tilrådingene bygger på et stort utredningsmateriale, og departementet ønsker å vurdere dette viktige spørsmålet nærmere for å sikre at alle sider av saken er tilstrekkelig belyst.

Departementet vil også vurdere andre endringer i fondets referanseportefølje framover. Departementet skrev i Revidert nasjonalbudsjett 2006 at Norges Bank i løpet av året vil vurdere hvordan investeringer i nye aktivaklasser påvirker forventet avkastning og risiko i fondet. Den største aktivaklassen som i dag er utenfor fondets referanseportefølje, er investeringer i fast eiendom. Departe-

mentet vil i tiden framover vurdere investeringer i bl.a. fast eiendom, og se denne vurderingen i lys av de rådene som allerede er mottatt om å øke aksjeandelen.

5.3 Statens pensjonsfond – Norge

5.3.1 Hovedlinjer i forvaltningen

Folketrygdfondet forvalter Statens pensjonsfond – Norge på vegne av Finansdepartementet. Virksomheten er regulert ved et reglement fastsatt av Stortinget 20. juni 1997. Det gis her bl.a. bestemmelser om hvordan midlene kan plasseres, om ansettelse av personale og om utarbeiding av beretning om fondets virksomhet. Statens pensjonsfond – Norge kan i henhold til retningslinjene plasseres i aksjer mv., obligasjoner og sertifikater, som kontolån til statskassen og som bankinnskudd. Aksjeplasseringer kan utgjøre inntil 20 pst. av fondets samlede kapital. Inntil 20 pst. av rammen for aksjeplasseringer kan investeres på børser i Danmark, Finland og Sverige.

Finansdepartementet er ansvarlig for å følge opp forvaltningen av Statens pensjonsfond – Norge. Folketrygdfondet rapporterer resultatene av forvaltningen til Finansdepartementet, som i sin tur informerer Stortinget gjennom budsjett dokumentene og de årlige kredittmeldingene. Styret i Folketrygdfondet er ansvarlig for at fondet forvaltes på en forsvarlig og god måte innenfor retningslinjene som er fastsatt. Det er styret i Folketrygdfondet som velger referanseportefølje for måling av avkastning og risiko, og som fastsetter rammer for hvor mye forventet avkastning i porteføljen kan variere i forhold til utviklingen i referanseporteføljen (målt ved risikomålet forventet relativ volatilitet).

I Revidert nasjonalbudsjett 2006 ble det lagt fram utkast til forskrift for forvaltningen av Pensjonsfondet – Norge, til erstatning for gjeldende reglement fra 1. januar 2007. I tråd med omtalen i Revidert nasjonalbudsjett vil retningslinjene for forvaltningen av Pensjonsfondet – Norge forankres i Stortinget i tråd med den praksis som følges for Statens pensjonsfond – Utland. Det innebærer at vesentlige endringer i retningslinjene for forvaltningen vil legges fram for Stortinget før de trer i kraft.

I Revidert nasjonalbudsjett 2006 legges det opp til at fondets plasseringer i kontolån til staten nedskrives, og at et beløp svarende til 10 mrd. kroner tilbakebetales for å styrke det langsiktige, statlige eierskapet i norsk næringsliv gjennom Statens pensjonsfond – Norge. Som omtalt i Revidert nasjonalbudsjett vil departementet i nysalderingen av budsjettet for 2006 komme nærmere tilbake til de bevilgningsmessige konsekvensene av tilbakebetalingen og nedskrivningen av kontolånene, og til gjennomføringen av de nødvendige transaksjonene.

5.3.2 Forvaltningen i 2005

Folketrygdfondet forvaltet 191,3 mrd. kroner ved utgangen av 2005. Markedsverdien av renteplasseringene var 140,7 mrd. kroner. Av dette var 112,3 mrd. kroner plassert i stats- og statsgaranterte verdipapirer, hvorav 108,1 mrd. kroner var plassert som kontolån til staten. 28,5 mrd. kroner var plassert i private og kommunale obligasjoner og sertifikater. Fondet hadde ved utgangen av 2005 en urealisert kursgevinst på de rentebærende papirene på 7,2 mrd. kroner.

Markedsverdien av egenkapitalplasseringene til Folketrygdfondet var ved årsskiftet 50,6 mrd. kroner, hvorav 41,9 mrd. kroner inngikk i den norske aksjeporteføljen. Plasseringene i den norske aksjeporteføljen var fordelt på 40 selskaper, mens investeringene i Danmark, Finland og Sverige var fordelt på 31 selskaper. Fondet hadde en urealisert kursgevinst fra egenkapitalplasseringene på 22,8 mrd. kroner.

Resultatet til Folketrygdfondet (medregnet endringer i urealiserte gevinster) var på 15 861 mill. kroner i 2005. Det svarer til en verdijustert avkastningsrate av samlet kapital på 9,0 pst. Tilsvarende avkastning i 2004 var 10,6 pst. I femårsperioden fra 2001 til 2005 har gjennomsnittlig årlig avkastning vært 8,2 pst. for totalporteføljen, noe som er 0,8 prosentpoeng lavere enn avkastningen for referanseporteføljen. Resultatene av Folketrygdfondets forvaltning er nærmere omtalt i Kredittmeldinga 2005 og Revidert nasjonalbudsjett 2006.

Av utkastet til forskrift for forvaltning av Statens pensjonsfond – Norge som ble lagt fram i Revidert nasjonalbudsjett 2006, går det fram at Folketrygdfondet framover må utarbeide og offentliggjøre halvårsrapport for forvaltningen.

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. Veksten må være bærekraftig. Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. Det er derfor viktig å stimulere flere til å delta i arbeidsstyrken og hindre at personer faller ut av arbeidslivet. Videre må det legges til rette for at det skapes nye arbeidsplasser med høy produktivitet og god lønnsomhet.

Evne til å utvikle nye markeder og produkter, ta i bruk ny teknologi og nye måter å organisere bedrifter og arbeidsplasser er avgjørende for at ressursene skal bli brukt der de kaster mest av seg, og for at ledige ressurser blir tatt i bruk i nye, verdiskapende anvendelser. Naturressurser som olje, gass og vannkraft må, innenfor en forsvarlig forvaltning, utnyttes mest mulig effektivt, bl.a. for å sikre avkastning og inntekter til fellesskapet.

Strukturpolitikken sammenfatter tiltak på en rekke områder som påvirker tilgangen på produksjonsressurser og hvor effektivt de utnyttes. 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:

- *Fornyning av offentlig sektor* med sikte på større brukerorientering, åpenhet og effektivitet samt økt kvalitet. Regjeringens overordnede mål for fornyning av offentlig sektor er å styrke og utvikle velferdssamfunnet innenfor forsvarlige økonomiske og miljømessige rammer. Dette er ambisiøst i en situasjon der aldringen av befolkningen medfører sterk vekst i pensjonsutgiftene og utgiftene til helse- og omsorgstjenester. For å nå målene må offentlig sektor omstilles med sikte på å utvikle effektive løsninger og et godt tjenestetilbud. Bedre kvalitet og effektivitet i offentlig sektor, f.eks. i utdannings- og helsesektoren, har stor betydning også for verdiskapingen i privat sektor. Regjeringen tar sikte på å legge fram en strategi for det videre fornyingsarbeidet i løpet av 2007. Offentlig sektor er omtalt i avsnitt 6.4.
- Å legge til rette for effektiv ressursbruk gjennom *virksom konkurranse* i den delen av øko-

nomien som er egnet for markedsbaserte løsninger. Konkurranseloven av 2004 er myndighetenes 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 ivareta ulike samfunnshensyn, bl.a. for utnytting av naturressurser og tilgang til nettverkstilknnyttede tjenester (kraftnett, elektronisk kommunikasjon, jernbane mv.). Problemstillinger knyttet til konkurranse og offentlig styring er omtalt i avsnitt 6.2.

- At *næringsstøtten* bidrar til økt verdiskaping. Det tilsier bl.a. at støtten bør innrettes på å etablere gode rammebetingelser for forskning, innovasjon og nyskaping. Regjeringen vil videreføre og evaluere Skattefunn-ordningen. Støtte til enkelt næringer må vurderes kritisk, enten den finner sted gjennom budsjettstøtte, skatteutgifter eller skjerming mot konkurranse. Næringsstøtte er omtalt i avsnitt 6.3.

Skatter og avgifter påvirker også ressursbruken i økonomien. Hovedtrekkene i Regjeringens skatte- og avgiftsopplegg for 2007 er beskrevet i kapittel 4.

6.2 Produktmarkedene

6.2.1 Konkurranseloven og offentlig styring

Konkurranse i et fungerende marked bidrar til kostnadsreduksjon og utvikling av nye eller bedre produkter, og kommer forbrukerne til gode gjennom lavere priser og et variert produktutvalg. I et marked med svak konkurranse kan en tilbyder øke prisene uten å miste markedsandeler i særlig grad. En slik prisøkning reduserer effektiviteten i økonomien og gir en overføring av inntekter fra forbrukere til produsenter som ofte har uheldige fordelingsvirkninger. Virksom konkurranse kan iblant kreve at myndighetene griper inn i bedriftenes handlinger, jf. avsnitt 6.2.2. om konkurransepolitikken.

Markeder fungerer ikke uten offentlig styring for å sikre like vilkår. I en del produktmarkeder er

det nødvendig med en mer direkte offentlig styring for å oppnå effektiv ressursbruk eller ivareta ulike samfunnshensyn. Særsilt regulering av enkeltmarkeder kan begrunnes i bl.a. følgende tilfeller:

- Produksjonsprosesser kan bruke eller tilføre ressurser som ikke fanges opp i markedene, såkalte *eksterne virkninger*. Et eksempel på negative eksterne virkninger er miljøskadelige utslipp, som kan reguleres gjennom utslippskrav eller økonomiske virkemidler, f.eks. avgifter som reflekterer miljøskaden. Innovasjon i en bedrift kan gi resultater som andre drar nytte av, men uten at det gir inntekter for bedriften selv. I en slik sammenheng vil innovasjon ha positive eksterne virkninger, jf. avsnitt 6.3.3.
- Utnytting av *naturressurser* påvirker produksjonsmulighetene ikke bare for den enkelte bedrift, men også for andre potensielle produsenter. Effektiv ressursbruk krever derfor at det fastsettes eiendomsretter til ressursen eller at uttaket reguleres, f.eks. gjennom konsesjonsvilkår. Næringer basert på naturressurser er drøftet i avsnitt 6.2.3.
- Noen teknologier er slik at hele etterspørselen kan dekkes til lavere kostnad fra én bedrift enn om produksjonen spres på flere bedrifter, såkalt *naturlig monopol*. Dette vil være tilfelle i markeder hvor en stor del av produksjonskostnaden er knyttet til investeringer i infrastrukturen. Elektrisitetsforsyning, elektronisk kommunikasjon, post, vannforsyning og avløp, jernbane og flyplasser har i større eller mindre grad karakter av å være naturlige monopoler. I flere slike nettverksnæringer er det etablert særskilt regulering for å oppnå konkurranse på områder der det er mulig, sikre effektivitet innenfor monopolområdet og ivareta ulike samfunnshensyn knyttet til sektoren, jf. avsnitt 6.2.4.

Staten og kommunene er en betydelig eier i mange næringer som utnytter naturressurser eller har innslag av naturlig monopol. Det offentlige eierskapet har ulik begrunnelse i forskjellige næringer. Et viktig hensyn er å sikre et landsomfattende tilbud av grunnleggende tjenester. Offentlig eierskap er drøftet i avsnitt 6.2.5.

På en rekke områder må bedriftene følge offentlige bestemmelser som regulerer enkeltmarkeder eller skal ivareta andre samfunnsmessige hensyn. Etablering, administrasjon og kontroll av bestemmelsene koster mye både for privat sektor og offentlig forvaltning, bl.a. knyttet til etterlevelse av informasjonskrav for næringsdrivende. For å oppnå ulike samfunns mål til lavest mulig kostnad

er det viktig at regelverk og virkemidler er utformet på en god måte, og at etterlevelsen følges opp med effektivt tilsyn. Næringslovgivning og forenkling er drøftet i avsnitt 6.2.6.

6.2.2 Konkurranspolitikken

Konkurranspolitikken skal bidra til god ressursutnyttelse ved å legge til rette for virksom konkurranse. Konkurranspolitikken favner bredt. Oppmerksomheten er rettet mot både konkurransebegrensende atferd hos aktører i næringslivet og ulike myndighetstiltak som kan virke konkurransebegrensende. De enkelte markedsaktørene har økonomiske motiver til å begrense konkurransen. Effektiv konkurransepolitikk er derfor det motsatte av å la markedskreftene operere fritt.

Konkurranseloven retter seg i første rekke mot konkurransebegrensende atferd hos offentlige og private selskaper som driver forretningsmessig virksomhet. Gjeldende konkurranselov trådte i kraft i mai 2004 og forbyr konkurransebegrensende samarbeid mellom foretak og utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling. Loven styrket i tillegg konkurransemyndighetenes mulighet til å avdekke og sanksjonere mot konkurransebegrensende atferd.

Med den nye loven fikk Konkurransetilsynet bl.a. adgang til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på lovens bestemmelser eller ved manglende etterlevelse av vedtak som tilsynet har fattet. Mange av sakene om mulig misbruk av dominerende stilling har endt med at Konkurransetilsynet ikke har grepet inn. I 2005 fattet imidlertid Konkurransetilsynet vedtak om overtredelsesgebyr mot SAS Braathens for ulovlig underprising på strekningen Oslo–Haugesund. SAS godtok ikke gebyret og reiste søksmål for Oslo Tingrett. I tingretten fikk SAS medhold, og vedtaket om overtredelsesgebyr ble opphevet. Konkurransetilsynet har anket avgjørelsen. Konkurransetilsynet har også til behandling et mulig overtredelsesgebyr for flyruten Oslo–Ålesund. I en annen sak ble TINE BA i september 2005 varslet om at Konkurransetilsynet vurderer å ilegge selskapet et gebyr på inntil 45 mill. kroner for misbruk av dominerende stilling ved å inngå avtale med Rema 1000 om at TINE skal være eneleverandør av ost. Denne saken er fremdeles til behandling i Konkurransetilsynet. Disse og andre framtidige saker vil klargjøre hvor grensen skal settes for misbruk av dominerende stilling.

Konkurransetilsynet skal videre gripe inn mot fusjoner som vil føre til, eller forsterke, en vesentlig konkurransebegrensning i strid med målet om

effektiv bruk av samfunnets ressurser. 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.

Ved omleggingen av konkurranseloven i 2004 ble det innført en alminnelig meldeplikt for foretakssammenslutninger og bestemmelser om midlertidig gjennomføringsforbud. Konkurransetilsynet gjennomførte i 2005 en evaluering av meldeplikten. Formålet er å sikre en målrettet meldeplikt som krever minst mulig ressurser. Tilsynet har anbefalt en heving av omsetningsgrensene for meldeplikt. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har hatt et forslag i tråd med tilsynets anbefalinger på høring.

Den nye loven innebar også en strengere grensedragnings mellom konkurransefaglige og andre hensyn både med hensyn til behandlingsprosess og på hvilket beslutningsnivå et vedtak fattes. Konkurransetilsynet kan ikke instrueres i enkeltsaker, og departementet har ikke adgang til å omgjøre vedtak i Konkurransetilsynet som ikke er påklaget, med mindre vedtakene er ugyldige. Videre kan Fornyings- og administrasjonsdepartementet 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 og stor samfunnsmessig betydning. En forutsetning er at saken først har vært gjenstand for ordinær klagebehandling i Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

Regjeringen har omgjort ved kongelig resolusjon ett vedtak fattet av Konkurransetilsynet etter konkurranseloven av 2004. Vedtaket gjaldt Priors erverv av Norgården. Med bakgrunn i en faglig analyse hadde Konkurransetilsynet konkludert med at ervervet ville begrense konkurransen på en slik måte at det ville lede til et samfunnsmessig effektivitetstap. Saken ble påklaget til departementet. Fornyings- og administrasjonsdepartementet bestred ikke Konkurransetilsynets faglige konklusjon og avviste dermed klagen på dette grunnlaget. Kongen i statsråd omgjorde deretter Konkurransetilsynets vedtak ut fra bl.a. landbrukspolitiske hensyn.

I en annen sak som var behandlet etter den tidligere konkurranseloven, har Regjeringen også omgjort Konkurransetilsynets vedtak ved kongelig resolusjon. I 2002 satte Konkurransetilsynet vilkår

for at Statkraft skulle kunne gjennomføre et oppkjøp av Trondheim Energiverk (TEV). Statkraft gjennomførte en del tiltak, men Konkurransetilsynet fant at tiltakene ikke var tilstrekkelige til å endre vedtaket. Regjeringen besluttet i november 2005 ved kongelig resolusjon at Statkraft ikke må selge TEV.

Offentlig sektors samlede innkjøp av varer og tjenester utgjorde nær 260 mrd. kroner i 2004. *Regelverket om offentlige anskaffelser* har som hovedmål å sikre at offentlige midler utnyttes best mulig gjennom kostnadseffektive 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 september 2005 ble den nasjonale terskelverdien hevet fra 200 000 til 500 000 kroner. Hensikten var å senke administrasjonskostnadene for mindre kjøp. 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. 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.

Ny lov om offentlige anskaffelser ble vedtatt i juni 2006. Siktemålet var bl.a. å forenkle regelverket og implementere to nye EU-direktiver. En viktig endring er i tillegg at oppdragsgiverne kan få et overtredelsesgebyr om de forsettelig og grovt uaktsomt gjennomfører ulovlig innkjøp. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har dessuten fastsatt en ny forskrift om offentlige anskaffelser som bl.a. innfører protokollplikt for kjøp over 100 000 kroner samt en forskrift for innkjøpsregler for forsyningssektoren. Målet er at den nye loven og de to forskriftene skal tre i kraft 1. januar 2007.

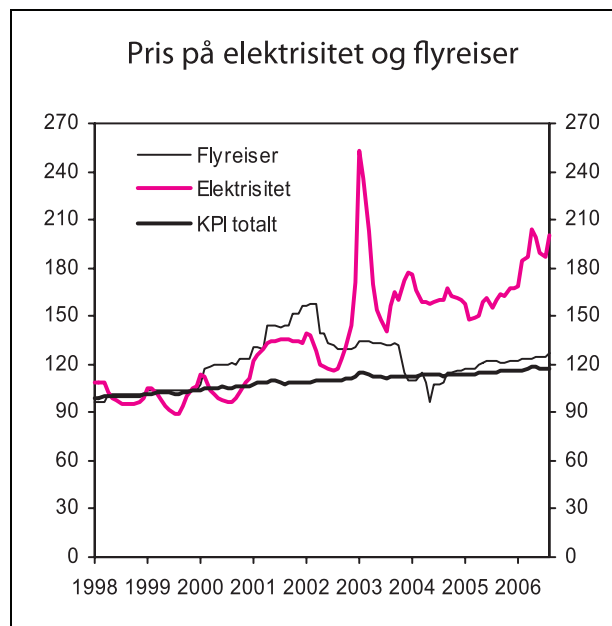
Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) har vært i virksomhet siden 1. januar 2003. Målet var å gi leverandørene en raskere og rimeligere klagemulighet på et lavere konfliktnivå. KOFA skulle dessuten bidra til økt kompetanse og rettsavklaringer på området. Sekretariatet for klagenemnda ble i mars 2005 overført til Konkurransetilsynet. I 2005 mottok klagenemnda 287 klagesaker. Dette er samme antall som året før. Antall avsluttede saker i løpet av året er fortsatt en del lavere enn antall innkomne saker. Ved utgangen av

januar 2006 var gjennomsnittlig behandlingstid i klagenemnda 118 dager. Fornyings- og administrasjonsdepartementet vil i løpet av 2006 evaluere KOFA.

Omsetning av bøker i det norske bokmarkedet har tradisjonelt vært regulert gjennom avtaler mellom bransjeorganisasjonene om faste priser, rabatter og eneretter for omsetning av skolebøker. Bokbransjeavtalene har hatt unntak fra forbudet om konkurransebegrensende samarbeid i konkurranseloven. Blant annet er det blitt gitt unntak slik at forleggeren kan sette faste priser for salg i bokhandelen i en periode etter utgivelsen. En ny forskrift om unntak fra konkurranselovens forbud mot konkurransebegrensende samarbeid ved omsetningen av bøker trådte i kraft 1. mai 2005. 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. Under den tidligere avtalen var det bare bokklubbene som hadde anledning til å gi rabatt. Bokhandlernes enerett til å selge skolebøker opphørte for videregående skole fra 1. januar 2006 og for grunnskole fra 1. juli 2006. Samtidig ble fastprisordningen avviklet for disse bøkene. For lærebøker til høyskole og universitet er det gitt anledning til fast utsalgspris fram til 1. juli 2007.

Prisene på *reseptpliktige legemidler* vil i det internasjonale markedet normalt falle kraftig når patenttiden på originalpreparatet utløper, og legemidlet får konkurranse fra likeverdige (generiske) legemidler. Det har imidlertid vist seg at reduserte priser fra legemiddelprodusentenes side ikke nødvendigvis fører til lavere priser ut av apotek. Fra 2005 er prissettingen av legemidler som har mistet patentbeskyttelsen, regulert ved hjelp av trinnprismodellen. Denne modellen innebærer at når et legemiddel mister patentbeskyttelsen, reduseres prisen i prosentvise trinn det kommende året. Statens legemiddelverk har evaluert ordningen. Evalueringen viser at modellen har fungert godt, men at prisnivået for generiske legemidler ligger betydelig lavere i Sverige og Danmark enn i Norge. Helse- og omsorgsdepartementet viderefører trinnprismodellen, men foretar fra 1. januar 2007 enkelte justeringer. Justeringene innebærer at reguleringsmodellen i større grad enn tidligere reflekterer prisnivået i land som har effektiv generisk konkurranse.

Det ble åpnet for konkurranse i *kraftmarkedet* fra 1991, og i de etterfølgende årene var kraftprisen lav. De siste årene har kraftprisen vært høyere og vist store svingninger. Dette skyldes flere forhold,



Figur 6.1 Konsumpriser på elektrisitet og passasjertransport med fly, og konsumprisindeksen totalt. Indeks 1998 = 100

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

bl.a. variasjon i nedbøren og et generelt strammere marked pga. liten kapasitetsutbygging i Norge og andre land. Kraftutveksling med andre land har gitt mulighet for import i perioder med lav fylling av vannmagasinene, og dermed bidratt til en jevnere prisutvikling. Vinteren 2002–2003 var kraftprisene svært høye, jf. figur 6.1. I ettertid ble det oppnevnt en ekspertgruppe for å vurdere konkurranseforholdene. Gruppen anbefalte en fortsatt aktiv konkurranse- og reguleringspolitikk, der hovedmålet må være å opprettholde en markedsstruktur som legger til rette for konkurranse.

I *innenriksmarkedet for flyreiser* har det vist seg krevende å oppnå aktiv konkurranse mellom flere flyselskaper. Det har skjedd store endringer i selskapsstrukturen innenriks. Etter at Color Air måtte innstille driften i 1999, og Braathens ble kjøpt opp høsten 2001, hadde SAS-gruppen (SAS, Widerøe og Braathens) tilnærmet monopol i innenriksmarkedet. Ved inngangen til 2002 hadde flyprisene steget med nesten 60 pst. i forhold til tre år før. Våren 2002 ble flypassasjeravgiften avskaffet, samtidig som Konkurransetilsynet forbød SAS-gruppen å tilby sine passasjerer opptjening av bonuspoeng på innenriksruter. I september 2002 etablerte Norwegian seg med en klar lavprisprofil. SAS-gruppen har svart på priskonkurransen, og flyprisene ble redusert ned mot samme nivå som ved utgangen av 1998. De siste årene har flyprisene igjen økt noe, jf. figur 6.1. Konkurransetilsynet har også iverksatt

andre tiltak for å legge til rette for konkurranse i luftfartsmarkedet. Konkurransetilsynet har bl.a. forbudt SAS-konsernet å operere med klausuler om at selskapet skal foretrekkes framfor andre aktører i de avtaler som er inngått med bedriftskunder. Konkurransetilsynet har også sett nærmere på om det foregår konkurranseskadelig underprising på enkelte flyruter, jf. omtalen av overtredelsesgebyr for ruten Oslo-Haugesund ovenfor i kapitlet.

Flere leverandører til det norske *dagligvaremarkedet* har så høy markedsandel at de er dominerende for noen av sine produkter. Hvis dominerende leverandører stenger ute mindre leverandører, kan dette være ulovlig etter konkurranseloven. Fra og med 2006 har Konkurransetilsynet pålagt dagligvarekjedene en femårig meldeplikt for avtaler de har med 25 markedsledende leverandører. Konkurransetilsynet vil følge opp enkelt saker der dominerende leverandører overtrer forbudet mot misbruk av markedsdominans, for eksempel ved å inngå eksklusivavtale eller fastsette lojalitetsrabatt eller -bonuser, jf. også omtalen av tilsynets varsel om overtredelsesgebyr til Tine ovenfor i kapitlet.

6.2.3 Næringer basert på naturressurser

Naturressursene olje og gass, vannfall, fisk, skog og mineraler bidro i 2004 med om lag 30 pst. av bruttoproduktet og stod for 36 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

Om lag 2/3 av de totale ressursene på norsk sokkel gjenstår å produsere. For Norge er det av stor betydning at disse gjenværende ressursene utnyttes på en effektiv måte. Et viktig element for å oppnå dette er å sikre konkurranse og bredde i aktørbildet på norsk sokkel. I St.meld. nr. 39 (1999–2000) ble det derfor introdusert en ordning med prekvalifisering av nye aktører og rettighetshavere på norsk sokkel. Siden 2000 har 43 selskaper fått prekvalifisering eller på andre måter etablert seg på norsk sokkel som rettighetshaver. Bare i første halvår av 2006 har 13 selskaper blitt prekvalifisert, og ytterligere 13 selskaper er til vurdering.

Oljedirektoratet forventer at det fremdeles gjenstår å finne betydelige ressurser på norsk sokkel (om lag 3 400 mrd. Sm³ o.e.). Samtidig har det vært en nedgang i leteaktiviteten på norsk sokkel siden 2001. Norske myndigheter har møtt denne

Tabell 6.1 Hovedtall for næringer basert på naturressurser. 2004

	Bruttoprodukt (basisverdi) Mrd. kroner	Sysselsetting 1000 normalårsverk	Bruttoinvestering Mrd. kroner
Skogbruk	5,5	4,7	0,5
Fiske, fangst og fiskeoppdrett . . .	8,1	13,7	1,2
Bergverksdrift	3,6	3,9	0,9
Utvinning av råolje og naturgass .	329,0	17,0	65,1
Kraftproduksjon og –omsetning ¹ . .	15,9	3,8	1,5
Memo:			
Markedsrettet virksomhet	1 197,9	1 338,8	193,6

¹ Bearbeidingsverdi.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

nedgangen med økt tilgang til leteareal og endringer i tildelingssystemet. I 2003 ble det opprettet faste forhåndsdefinerte leteområder i de modne delene av sokkelen (TFO-området), og alle modne områder på norsk sokkel ble dermed gjort tilgjengelig for industrien. Denne endringen ga industrien økt forutsigbarhet og økt tilgang til arealer i nærheten av eksisterende infrastruktur.

Regjeringen har gjennomført endringer i arealavgiften for å styrke selskapenes incentiver til effektiv utnyttelse av tildelte områder. Endringene består i at områder hvor det foregår produksjon eller aktiv leting av et visst omfang, vil bli fritatt for arealavgift. Samtidig vil områder hvor det ikke foreligger tilfredsstillende aktivitet, bli gjenstand for en betydelig høyere avgift. Den nye ordningen blir implementert 1. januar 2007.

Det er store gjenværende olje- og gassressurser i produserende felt og i nærheten av eksisterende infrastruktur. Olje- og energidepartementet innførte januar 2006 et nytt system for oppfølging av produserende olje- og gassfelt som skal gi myndighetene en mer systematisk oversikt over virksomheten på olje- og gassfeltene i produksjon.

Det er foretatt betydelige investeringer i infrastruktur på norsk kontinentalsokkel. Olje- og energidepartementet innførte med virkning fra 1. januar 2006 forskrift om andres bruk av innretninger. Formålet med forskriften er å oppnå effektiv bruk av eksisterende plattformer og rørledninger for å sikre mer leting etter og utvinning av olje og gass. Dette er spesielt viktig i modne områder og for tidskritiske ressurser. Forskriften bidrar til å effektivisere forhandlingsprosessen og gir rammer for utformingen av tariffier og andre vilkår.

Vannkraft

Vannkraft står for så å si all elektrisitetsproduksjon i Norge. Vassdragslovgivningen fastsetter konsesjonsplikt for erverv av vannfallsrettigheter og vassdragsreguleringer. Konsesjoner etter industri-konsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven meddeles som hovedregel for en periode av inntil 60 år med vilkår om hjemfall av rettighetene til staten ved utløpet av konsesjonstiden.

Hjemfall innebærer vederlagsfri overdragelse til staten av vannfall og kraftanlegg ved konsesjonstidens utløp. Hjemfall etter 60 år fra konsesjonstidspunktet er pålagt privateide kraftverk med vannfall ervervet etter 1909 da hjemfall ble innført ved lov. Offentlig eide kraftverk meddeles konsesjon på ubegrenset tid uten vilkår om hjemfall.

EFTAs overvåkningsorgan, ESA har hevdet at praktiseringen av hjemfallsreglene innebærer en

forskjellsbehandling mellom offentlige og private kraftverk, og derfor er i strid med EØS-avtalen. Regjeringen mener derimot at praktiseringen av hjemfallsordningen faller utenfor EØS-avtalen. Regjeringen har kommet til at dagens hjemfallsordning gir den styring som er nødvendig for å ivareta hensynet til kraftforsyningsikkerheten, miljøet og offentlig eierskap.

Etter at Regjeringen slo fast at gjeldende konsesjonsregler skulle videreføres, stevnet ESA i august 2006 den norske stat inn for EFTA-domstolen med påstand om at praktiseringen av hjemfallsreglene er i strid med EØS-avtalen.

Fiske og havbruk

Fiskerinæringen høster av naturlige fiskeforekomster, mens havbruksnæringen disponerer et avgrenset, egnet sjøareal med veldefinert eierskap til fisken. Derfor er det store forskjeller i reguleringen av fiske og havbruk. Fiskebestander er en fornybar ressurs hvor det potensielle uttaket i framtiden er betinget bl.a. av hvor hardt bestanden utnyttes i dag. Det er fortsatt overkapasitet innen de fleste fiskeriene, og regulering er nødvendig for å opprettholde bærekraftige bestander og sikre lønnsomheten i næringen. God forvaltning av ressursene og reduksjon av overkapasitet i fiskeflåten kan bidra til økt lønnsomhet. 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. Fiskeri- og kystdepartementet har foreslått å innskjerpe leveringsplikten. Leveringsplikten skal endres fra tilbudsplikt til salgsplikt i de tilfellene hvor det er samme eier til både fartøyet og landbedriften. Samtidig pålegges landbedriften en bearbeidingsplikt

for råstoff som kjøpes gjennom leveringspliktordningen. Omfanget av leveringsplikten foreslås også utvidet til 100 pst. av fartøyets torsk- og hysekvoter. Det tas sikte på at endringer i reglene skal tre i kraft 1. januar 2007. Fiskeri- og kystdepartementet vil også starte en prøveordning med distriktskvoter i Nordland, Troms og Finnmark, en ordning som var i bruk noen av årene mellom 1984 og 1991.

Alle økonomisk viktige 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 at kvoter fra flere fartøy kan samles på ett fartøy, eventuelt en avkortet del av kvotene, mot at andre fartøy blir tatt ut av fiske. En slik overføring medfører et styrket driftsgrunnlag for det gjenværende fartøyet. Strukturordningene omfatter i dag alle fartøy med hjemmelslengde for kvotetildeling ned til 15 meter. Det er imidlertid ikke mulig å overføre kvoter mellom fartøy i ulike grupper.

For fartøy under 15 meter ble det høsten 2003 etablert et femårig strukturfond for kondemnering. Strukturfondet finansieres av næringen gjennom strukturavgift, med mulighet for medfinansiering over statsbudsjettet. Videre er det fra 2004, som en prøveordning for kystfartøy under 28 meter som har konsesjon for adgangsbegrensede fiskerier, innført frivillige driftsordninger der fartøy midlertidig kan utveksle kvoter. Driftsordningen for kystfiskeflåten og kondemneringsordningen for fartøy under 15 meter er videreført i 2006.

Det har vært behov for mer kunnskap om resultatene av strukturordningene før konsekvensene blir større enn de allerede er. Regjeringen stanset derfor i fjor høst gjeldende strukturkvoteordninger inntil videre, og nedsatte et bredt sammensatt utvalg for å vurdere de innførte tiltakene og legge fram forslag til framtidige strukturvirkemidler. Strukturutvalget leverte sin innstilling 19. august 2006, jf. NOU 2006: 16 Strukturvirkemidler i fiskeflåten. Resultatene viser at strukturordningene har vært effektive for å redusere antall fartøy i fiske. Gjennom henholdsvis strukturkvote- og kondemneringsordningen er 31 pst. og 8 pst. av fisketillatelsene i de respektive fartøygruppene fjernet. Et flertall i utvalget anbefaler fortsatt bruk av strukturkvoter for fartøy over 11 meter, både i kystflåten og havflåten. Den største skillelinjen i utvalget gjelder varigheten av strukturkvotene og eventuell beskatning av ressursrenten. Utvalgets innstilling har nylig vært på høring.

Bestemmelsene om utøvelsen av fiske er nedfelt i saltvannsfiskeloven av 1983. Dette er en fullmaktslov som har gitt grunnlag for et omfattende forskriftsverk, bl.a. forannevnte kvotereguleringer. Et utvalg som har utredet en ny havressurslov, leverte sin innstilling i juni 2005, jf. NOU 2005: 10 Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser. Utvalget foreslår bl.a. at det etableres en statlig eiendomsrett til viltlevende marine ressurser og genetisk materiale, noe som vil tydeliggjøre statens ansvar for å sikre en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom utnyttelse av ressursene. Lovutkastet vil også gi grunnlag for et framtidssystem for å regulere ressursuttak og kvoter samt et utvidet hjemmelsgrunnlag for ressurskontrollen. Utvalgets innstilling var på høring høsten 2005. Fiskeri- og kystdepartementet tar sikte på å fremme forslag til ny lov i 2007.

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 ligger an til å bli høyere enn noen gang tidligere. Etablering av oppdrettsanlegg er konsesjonsregulert. Det er imidlertid bare for matfiskoppdrett av laks og ørret at antall konsesjoner er begrenset. Det har ikke vært tildelt nye laksekonsesjoner siden 2003. For å styrke laksenæringen i Finnmark vil Fiskeri- og kystdepartementet høsten 2006 utlyse 10 nye tillatelser til oppdrett av laks og ørret. Tillatelsene skal tildeles gjennom en lukket budrunde.

Eierbegrensninger for lakse- og ørretkonsesjoner ble innført i 2001 (eierkontrollforskriften), både ved en grense for eierkontroll som krever tillatelse fra Fiskeri- og kystdepartementet og ved et øvre tak. Fra desember 2005 må selskaper søke om tillatelse for å eie mer enn 15 pst. av nasjonal konsesjonsbiomasse, mot tidligere mer enn 20 pst. Samtidig ble det øvre taket for eierskap redusert til 25 pst. Etter at de nye grensene ble fastsatt har Fiskeri- og kystdepartementet gitt Pan Fish ASA tillatelse til å eie inntil 25 pst. av nasjonal konsesjonsbiomasse. Tillatelsen er bl.a. betinget av at selskapet sørger for økt bearbeiding i kystdistriktene i Norge med 10 pst. årlig, og økt satsing på FoU-virk-somhet med 5 pst. årlig. Det er også satt vilkår om at Pan Fish skal utarbeide et register over selskaps eierskap i datterselskap eller på annen måte tilknyttede selskap med lakse- og ørretkonsesjoner.

Ny akvakulturlov trådte i kraft 1. januar 2006. Loven trekker opp rammene for utviklingen av næringen innenfor en forsvarlig forvaltning av miljø og kystareal. Det er ikke lenger hjemmel i

loven for å innføre eierskapsregulering, men fortsatt mulighet til å begrense antall lakse- og ørret-konsesjoner og til geografisk fordeling av konsesjonene. Samtidig er det innført adgang til overføring og pant av konsesjoner.

Markedsadgang begrenser vekstpotensialet for fiskerinæringen i Norge, jf. omtale av ulike handelsbegrensninger i avsnitt 6.3.2.

6.2.4 Nettverksnæringene

Næringer hvor en stor del av produksjonskostnadene 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 lønnsom utbygging og bruk av infrastrukturen krever derfor offentlig styring, og kan ikke oppnås utelukkende ved å åpne for konkurranse. Regulering av monopolvirksomheten er også en forutsetning for å oppnå konkurranse i andre deler av markedet hvor det kan ligge til rette for flere tilbydere. Det er bl.a. viktig å sikre at nye tilbydere kan få tilgang til nettet på samme vilkår som de etablerte selskapene. Reguleringen må også legge til rette for at nye, verdiøkende tjenester slipper til i nettene, og at selskaper kan utnytte stordriftsfordeler gjennom integrering av tidligere separate nettverk.

Kraft- og vannforsyning, telekommunikasjon, post, jernbane og lufttransport er kapitalintensive og står for en betydelig andel av næringsvirksomheten i Norge, jf. tabell 6.2. Nettverksnæringene sysselsetter bare en firedel så mange årsverk som i industrien.

I Norge har nettverksnæringene i stor grad vært offentlig eid. Utviklingen av teknologi og nye tjenester, økt etterspørsel og sammensmelting mellom tidligere atskilte markeder (såkalt *konvergens*) påvirker omfanget av monopolområder innenfor nettverksnæringene. Det innebærer at mange av de tjenestene som tidligere ble produsert av offentlige monopolbedrifter, etter hvert kan produseres mer effektivt i et konkurransemarked. Konkurranse vil også bidra til utvikling og introduksjon av nye tjenester eller kombinasjon av tjenester. Muligheten for å innføre konkurranse og omfanget av det potensielle konkurranseområdet varierer i betydelig grad mellom ulike typer nettverksomhet. Det er mulig å skille mellom tre hovedtyper av konkurranse:

- Konkurrerende nettverk (f.eks. i markedene for elektroniske tjenester).
- 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 kostnadene ved å etablere en parallell infrastruktur er redusert ned mot hva det koster å ekspandere det eksisterende nettet. Særlig er dette aktuelt ved introduksjon av ny teknologi, noe som f.eks. skjedde ved etableringen av andre generasjons mobiltelefoni (gsm-teknologi). I den grad det etableres virksom konkurranse om levering av netjtjenester, svekkes behovet for en særskilt regulering av næringen.

Tabell 6.2 Hovedtall for nettverksnæringer. 2003

	Bruttoprodukt (basisverdi) Mrd. kroner	Sysselsetting 1000 normalårsverk	Bruttoinvestering Mrd. kroner
Kraftforsyning	35,9	12,8	7,1
Vannforsyning	2,4	1,3	1,4
Post	8,4	19,1	0,3
Telekommunikasjon	22,3	14,4	5,2
Jernbane.....	1,7	5,3	0,7
Lufttransport og tilknyttede tjenester.....	10,7	15,4	0,1
Memo:			
Markedsrettet virksomhet	1 091,4	1 333,6	171,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Konkurransen om produksjon som benytter infrastrukturen, er mulig dersom produksjonen kan separeres teknologisk og markedsmessig fra utbygging og drift av selve nettet. Elektroniske tjenester og elektrisk kraft kan produseres nesten hvor som helst i nettet uten at det vil oppstå flaskehals i en normalsituasjon, og det er derfor ikke nødvendig at nettoperatoren kjenner de enkelte beslutninger om kjøp og salg på forhånd. Det har gjort det mulig å etablere konkurranse i kraftmarkedet både mellom produsenter og mellom selgere/meklere, og i markedene for elektronisk kommunikasjon mellom tjenesteleverandører. Derimot må f.eks. vannforsyning og avløpsbehandling baseres på lokal produksjon, noe som langt på vei utelukker konkurranse om kundene mellom vannverk eller renseanlegg.

Selv 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 ressursbruk dersom det etableres virksom konkurranse i markedet. Selv om den teknologiske og markedsmessige utviklingen generelt trekker i retning av at området for potensiell konkurranse utvides, vil det i de fleste nettverksnæringer gjenstå områder med karakter av naturlig monopol. Det er derfor viktig med regulering som hindrer at selskaper kan drive krysssubsidiering gjennom pris og kvalitet på nettjenester, samtidig som reguleringen må gi incentiver til effektiv ressursbruk innenfor de gjenværende monopolområdene. Reguleringen av monopolområdet må balansere brukerhensyn som pris og kvalitet på tjenestene, mot en rimelig inntjening for nettselskapet. Offentlig styring er også nødvendig for å sikre et basistilbud i områder der det ikke er markedsgrunnlag for lønnsom drift. Tabell 6.3 gir en oversikt over selskapsstrukturen, regulering og offentlig pålagte oppgaver for ulike nettverksnæringer.

Kraftnettet

Energiloven av 1990 la til rette for konkurranse i produksjon og omsetning av kraft. Nettvirksomheten innenfor kraftsektoren er et naturlig monopol. Det er på denne bakgrunn etablert en monopolkontroll og regulering av nettselskapenes virksomhet. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) fastsetter forskrifter og enkeltvedtak, og foretar kontroll av virksomheten. NVEs avgjørelser kan påklages til Olje- og energidepartementet.

Det er 176 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. 47 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 krysssubsidiering hindres.

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 endres fra 1. januar 2007. NVE legger opp til en videreføring av dagens inntektsrammeregulering, men med årlig oppdatering av inntektsrammen for det enkelte nettselskap og med vektlegging av hensynet til nettinvesteringer og forsyningssikkerhet. Inntektsrammen til nettselskapene skal beregnes ut fra nettselskapenes egne kostnader og ut fra en normkostnad etablert ved effektivitetsanalyser. Effektivitetsgevinster skal fortsatt deles mellom selskapet og kunden, men kostnaden ved ikke å effektivisere vil i større grad bæres av nettselskapet enn i dag. Reguleringen skal fortsatt omfatte en ordning som skal gi nettselskapene incentiver til å redusere avbrudd i leveringen. I tillegg innføres det en ordning for at nettselskapene i større grad skal ta hensyn til kostnadene ved svært langvarige avbrudd i nettet. En tilfredsstillende leveringskvalitet i nettet sikres også gjennom NVEs forskrift om leveringskvalitet i kraftsystemet.

Elektroniske kommunikasjonstjenester

Det norske markedet for elektronisk kommunikasjon har blitt gradvis liberalisert siden slutten av 1980-årene. Eneretter er avviklet. De regulatoriske rammene er tilrettelagt for utvikling av konkurranse 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.

Tabell 6.3 Nettverksnæringer: Struktur, regulering og offentlig pålagte oppgaver

Næring/ tjeneste	Selskapsstruktur	Regulering	Offentlig pålagte oppgaver
Kraftnettet	Sentralnettet drives av Statnett (som eier 87 pst.) For øvrig 175 selskaper med nettvirksomhet, hvorav de fleste også med produksjon/ omsetning.	Områdekonsesjon for distribusjonsnettet. Åpen tilgang og punktтарiffer i alle nett. Inntektsramme for nettselskaper. Separat regnskap for nettvirksomhet.	Statnett har systemansvar. Leveringsplikt i konsesjonsområdet for distribusjons-selskaper.
Elektronisk kommunikasjon – fastnett	Telenor er den dominerende aktøren, særlig i aksessnettet. Bredbåndalliansen/ Bane Tele har også et betydelig transportnett. En rekke andre tilbydere videreselger tjenester.	Avtale med Telenor om tilgang til telefon og digitalt elektronisk kommunikasjonsnett over hele landet. Dominerende tilbydere pålegges særlige forpliktelser av Post- og teletilsynet.	Telenor har leveringsplikt på ethvert sted med fast helårlig bosetting eller næringsvirksomhet.
Elektronisk kommunikasjon – mobilnett	To dominerende aktører med egne gsm-nett: Telenor og NetCom Mange mindre tilbydere som videreselger tjenester.	Konsesjon for mobilnett. Dominerende tilbydere pålegges særlige forpliktelser av Post- og teletilsynet.	gsm-nettene skal være landsdekkende.
Post	Posten Norge er klart største aktør for uregistrerte sendinger.	Konsesjon for Posten Norge. Leveringspliktige tjenester, krav til framsendingstid mv. Enerett for brevpost inntil 50 gram og med pris inntil 2 ½ ganger grunntaksten. Produktregnskap og kostnadsbaserte priser.	Landsdekkende postnett.
Vannforsyning og avløp	Kommunalt ansvar, delvis organisert i eget selskap (noen interkommunale). Flere private, mindre enheter.	Vann- og avløpsgebyrer skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren.	Forsynings- og behandlingsplikt.
Jernbane	NSB og Flytoget er største aktør innen persontransport. CargoNet 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 statens flyplasser.	Myndighetene fastlegger hvilke flyplasser Avinor skal drive.

¹ CargoNet AS er eid med 55 pst. av NSB AS, med det statlige, svenske jernbaneselskapet Green Cargo AB som den andre aksjonæren.

Kilder: Kommunal- og regionaldepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet.

I 2002 vedtok EU fem nye direktiver for elektronisk kommunikasjon, som ble tatt inn i EØS-avtalen 1. november 2004, og er 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, utpeke tilbydere med såkalt «sterk markedsstilling» og ilegge forpliktelser på de tilbydere som er utpekt til å ha sterk markedsstilling.

Den nye lovgivningen er bedre tilpasset den teknologiske utviklingen med konvergens mellom tele-, it- og kringkastingstjenester. 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, rimelige og framtidsrettede elektroniske kommunikasjonstjenester. Post- og teletilsynet har i løpet av det siste året gjennomgått flere delmarkeder med tanke på å fastslå om noen selskaper har sterk markedsstilling og må pålegges særlige forpliktelser for å rette på de konkurranseproblemer som måtte oppstå.

I *fastnettet* (transport- og aksessnettet) er Telenor eneste tilbyder med landsdekkende nett, mens flere andre aktører, bl.a. Bane Tele/Bredbåndsansen, også disponerer et betydelig transportnett. En rekke tilbydere produserer ulike typer tjenester i disse nettene, noe som bidrar til økt konkurranse på pris og kvalitet, samt utvikling av nye tjenestetilbud. Med hjemmel i ekomloven og tilhørende forskrifter er Telenor pålagt å tilby nettilgang som omfatter telefoni, samtrafikk, aksessnettilgang og bitstrømstilgang. Noen av disse vedtakene er imidlertid påklaget til Samferdselsdepartementet, slik at sakene ennå ikke er endelig avgjort. Som følge av overgangsreglene i ekomloven er Telenor forpliktet til å tilby sambandskapasitet i nettet til andre tilbydere, etter nærmere fastsatte regler om priser, vilkår mv.

I *mobilmarkedet* er det to aktører med landsdekkende nett, Telenor og Netcom. Konsentrasjonen av markedsrett og de mulige problemene det fører med seg, førte til at Post- og teletilsynet vedtok bl.a. streng prisregulering for de to største nettilbydere. Prisreguleringen skal sikre andre tilbydere muligheten til å konkurrere i markedet for terminering av tale i mobilnett. Tele2 og Teletopia Mobile ble også ilagt forpliktelser, men i et mindre omfang. Samferdselsdepartementet vedtok i april 2006 å opprettholde forpliktelsene ved å pålegge Telenor og NetCom maksimalpriser for termine-

ring av tale i mobilnettene. Imidlertid ble NetCom inntil videre gitt anledning til å kreve en noe høyere termineringspris enn pålagt av Post- og teletilsynet. Post- og teletilsynet har også pålagt Telenor å gi tilgang til sitt mobilnett for andre operatører i områder hvor de ikke selv har dekning. Videre er Telenor pålagt å gi tilgang for tilbydere som ikke har eget radionett, men for øvrig disponerer alle tekniske støttesystemer som er nødvendige for å kunne tilby mobilabonnement.

Tredje generasjons offentlig mobilkommunikasjon (3G) blir i dag tilbudt i det norske markedet av bare to selskaper, Telenor og NetCom. I tillegg har Hi3G Access Norway AS tillatelse til å bygge ut et tredje 3G-nett fram til september 2009. Nordisk Mobiltelefon har tillatelse til å ta i bruk frekvenser til bruk for CDMA (amerikansk 3G-teknologi) i 450 Mhz nettet. Den fjerde 3G-tillatelsen har vært ledig siden 2002 og ble utlyst på nytt av Samferdselsdepartementet i juli 2006. Fire selskaper har meldt sin interesse for å konkurrere om den fjerde tillatelsen. Samferdselsdepartementet tar sikte på å avholde auksjon for denne tillatelsen i løpet av høsten.

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. Det er ventet at Europakommisjonen i løpet av høsten kommer med utkast til et nytt postdirektiv der en eventuell dato for full liberalisering foreslås. Posten Norge AS møter uavhengig av dette økt konkurranse fra bl.a. aviser, transport- og budselkaper samt fra alternativ teknologi som elektronisk kommunikasjon.

Postens enerett og leveringsplikt på landsdekkende posttjenester ble 1. juli 2003 avgrenset til adressert brevpost med vekt inntil 100 gram og pris inntil tre ganger grunntaksten. Samtidig ble markedet for post til utlandet åpnet fullt ut. Fra 1. januar 2006 ble vekt- og prisgrensen i eneretten avgrenset til 50 gram og to og en halv ganger grunntaksten.

Det forrige Stortinget vedtok i mars 2005 å avvike Postens gjenværende enerett fra 1. januar 2007. I St.prp. nr. 58 (2005–2006) Om å opprettholde eneretten til Posten Norge AS (Posten) fore-

slo Regjeringen å oppheve dette forslaget og viste til at Postens enerett fortsatt vil være grunnleggende viktig for å sikre rimelige og gode posttjenester i hele landet. Stortinget sluttet seg til Regjeringens forslag, jf. Innst. S. nr. 182 (2005–2006).

For 2006 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 samfunnsplågte landsdekkende tjenester.

Postens konsesjon fastsetter krav til tilgjengelighet og kvalitet på Postens leveringspliktige tjenester. Gjeldende konsesjon ble fastsatt i 2001. Den skulle utløpt 31. desember 2005, men er forlenget til 31. desember 2006. Utkast til ny konsesjon er sendt på høring med frist 27. oktober 2006.

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 forutset-

ning for eventuell inntektsrammeregulering. Uavhengig av finansieringssystem vil målestokkonkurranse kunne være et nyttig styringsverktøy som kan synliggjøre kommunenes resultater når det gjelder både tjenestekvalitet og ressursbruk. Kommunal- og regionaldepartementet har fått utredet et forslag til målestokkonkurranse mellom VA-sektoren i kommunene og vurderer den videre oppfølgingen av dette.

Jernbane

I 1996 ble NSB delt i NSB BA (nå AS) som har trafikkansvaret 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. Dette omfatter oppgaver som har avgjørende betydning for driftsstabiliteten og sikkerheten i jernbanenettet og dessuten oppgaver hvor det ikke foreligger et fungerende leverandørmarked. For Jernbaneverket er det lagt opp til at kravet til produktivitet i stedet skal ivaretas gjennom mål- og resultatstyring av etaten.

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. For luftfartsnæringene er det flyplassene som har kjennetegnet som nettverksnæring.

Den enkelte flyplass vil ha en sterk markedsstilling i sitt geografiske område og begrense mulighetene for å etablere konkurrerende flyplasser i nærliggende områder. Av 52 flyplasser med passasjertrafikk 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, men det er ennå ikke kommet i gang sivil flyplassdrift på Rygge. De norske flyplassene har også til en viss grad konkurranse fra flyplasser i utlandet og fra andre transportmidler.

Avinors hovedoppgaver er planlegging, utbygging og drift av de statlige lufthavnene, samt flysikkerhetstjenesten 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.

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.

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. Staten kan kjøpe flyplass tjenester fra Avinors regionalflyplasser. Slike kjøp er ikke foretatt i 2006. 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.

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 statlige eierskapet i næringslivet har bl.a. til formål å sikre råderetten over felles naturressurser og bidra til at avkastning og inntekter fra disse kommer fellesskapet til gode. Statlig eierskap er også med å sikre nasjonalt eierskap til nøkkelvirkosheter, slik at bl.a. kompetansemiljøer knyttet

til hovedkontorfunksjoner, herunder FoU, opprettholdes og videreutvikles i Norge.

De senere årene har staten gjennomført salg av aksjer i flere statlig eide virksomheter. Ved utgangen av juli 2006 var nærmere 33,6 pst. av verdiene på Oslo Børs eid av det offentlige. Dette er en reduksjon på knapt 10 prosentpoeng siden utgangen av 2002. Det utenlandske eierskapet utgjorde 38,8 pst. av verdiene på Oslo Børs, en økning på om lag 12 prosentpoeng siden utgangen av 2002. I oktober 2005 ble Cermaq ASA børsnotert. Staten reduserte sin eierandel i selskapet fra 79,4 pst. til 43,5 pst. gjennom en kombinasjon av nedsalg fra staten og nytstedte aksjer fra selskapet. Regjeringen har også bedt om Stortingets fullmakt til å redusere statens eierandel i BaneTele AS fra 100 til 50 pst. ved at Bredbåndssalliansen AS tilfører 625 mill. kroner til BaneTele gjennom en rettet emisjon, jf. St.prp. nr. 74 (2005–2006).

Det er vesentlig å skille statens rolle som eier fra statens roller som myndighetsutøver og tilsynsorgan. Eierskapet i selskaper med et forretningsmessig formål er i dag i stor grad samlet i Nærings- og handelsdepartementet. Det legges stor vekt på at staten skal opptre som en profesjonell eier og i størst mulig grad opptre på linje med normale private eiere. De årlige eierberetningene, som Nærings- og handelsdepartementet har publisert siden 2003, bidrar til bedre oversikt over forvaltningen av det statlige eierskapet. Det tas sikte på å legge fram en stortingsmelding om Regjeringens statlige eierskapspolitikk i løpet av høsten.

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. Men også regelverk for andre samfunnsområder eller allmenne hensyn berører bedrifter i ulike sammenhenger, f.eks. krav satt ut fra miljøhensyn eller produksjon av offisiell statistikk. 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.

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 og til mer effektiv gjennomføring av offentlige tiltak.

Twisteløsning er ressurskrevende for næringslivet og samfunnet for øvrig. Stortinget vedtok våren 2005 lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven). Lovens formål er å legge til rette for en mer effektiv sivil rettspleie som gir raskere, billigere og riktigere tvisteløsning. Den nye loven legger mer vekt på kontakt og mekling mellom partene før saken bringes inn for retten. Rettsmekling blir en permanent ordning ved alle landets domstoler, det innføres en raskere og mindre ressurskrevende prosessform i saker om formuesverdier under 125 000 kroner (småkravsprosess), og det åpnes for gruppesøksmål. Loven vil ikraftsettes 1. januar 2008.

Samvirke benyttes som selskapsform i deler av næringslivet, særlig innenfor primærnæringene og dagligvarehandelen. Samvirkelovutvalget utarbeidet forslag til en alminnelig lov om samvirkeforetak, jf. NOU 2002: 6. En samvirkelov vil innebære et enklere regelverk for samvirkeforetakene. Jusdepartementet tar sikte på legge fram et lovforslag høsten 2006.

Helse, miljø og sikkerhet (HMS) er underlagt flere ulike regelverk. Arbeid med forenkling og samordning av regelverk og tilsynsstruktur har pågått siden begynnelsen av 1990-årene. For at små og mellomstore bedrifter enklere skal kunne finne fram til de bestemmelsene som er særlig viktige for den enkelte bransje, er det fra september 2005 etablert en internettbasert, bransjerettet regelverksveiviser for HMS-området, «Regelhjelp.no». Veiviseren omfatter regelverket til etatene for næringslivsrettet tilsyn, dvs. Statens forurensningstilsyn, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Arbeidstilsynet, Næringslivets sikkerhetsorganisasjon og Mattilsynet. Veiviseren skal gradvis tilrettelegges for flere bransjer fram til utgangen av 2007.

Elektronisk kommunikasjon bidrar til å redusere belastningen av offentlige oppgaveplikter og gi raskere tilgang til offentlige tjenester. Samtidig gir elektronisk innsending grunnlag for økt gjenbruk av data, slik at offentlige etater kan samordne innsamlingen bedre. Altinn ble etablert i 2004 som en portal, dvs. et felles nettsted, for innlevering av offentlige skjemaer over internett. I dag deltar 18 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 firedeler 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. Hovedoppgaven er å holde løpende oversikt over næringslivets oppgaveplikter, og finne muligheter for samordning og forenkling. Registeret omfatter næringslivets oppgaveplikter overfor statlige myndigheter.

Belastningsstatistikk over statlige oppgaveplikter, som viser både antall skjema og tidsbruken hos de næringsdrivende, utarbeides av Oppgaveregisteret. Antall årsverk er beregnet på grunnlag av etatenes vurdering av tidsforbruket ved forarbeid og utfylling av skjemaene, kombinert med antall innsendte skjemaer. Flere etater innhenter imidlertid opplysninger om belastningen fra 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 2005 var det 699 statlige skjemavarianter, som medførte en anslått belastning for næringslivet på om lag 4 930 årsverk totalt.

Tabell 6.4 viser antall nye oppgaveplikter som er innført fra 1998 til utgangen av 2005, og iverksatte samordnings- og forenklingstiltak, dvs. enklere skjemaer, redusert innsamling, elektronisk innrapportering og mer samarbeid mellom etatene. Den beregnede effekten i antall årsverk framkommer i tabell 6.5. Siden Oppgaveregisteret startet sitt arbeid, er det registrert 139 samordnings- og forenklingstiltak, som anslås å ha redusert næringslivets oppgaveplikter med til sammen 931 årsverk. En stor del av reduksjonen ble oppnådd i 2005 med anslått 585 årsverk innspart for næringslivet. Overgang til elektronisk innrapportering, i hovedsak relatert til Altinn, utgjør det meste av belastningsreduksjonen dette året.

Nærings- og handelsdepartementet har igangsatt et omfattende prosjekt for *kartlegging av bedriftenes administrative kostnader ved etterlevelse av informasjonskrav*. Prosjektet tar sikte på en total kartlegging av informasjonskravene i norsk næringsregelverk, og skal gi et bedre beslutningsgrunnlag for å utforme tiltak som reduserer næringslivets administrative kostnader. Det er en begrenset del av kostnadene ved etterlevelse av regelverk som rapporteres i belastningsstatistik-

Tabell 6.4 Endring i antall skjema varianter ved statlige oppgaveplikter for næringsdrivende

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Nye, registrerte skjemaer	69	10	4	10	14	19	22	33
Samordnings- og forenklingstiltak	-29	-5	-18	-7	-4	-28	-33	-15

Kilde: Oppgaveregisteret.

Tabell 6.5 Endret belastning for næringslivet ved statlige oppgaveplikter. Beregnet antall årsverk

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Nye, registrerte skjemaer	60,4	11,3	16,3	1,8	2,7	78,8	30,6	4,1
Samordnings- og forenklingstiltak	-12,5	-15,6	-32,0	-65,5	-90,4	-52,0	-78,3	-585,0

Kilde: Oppgaveregisteret.

ken, og tallene er ikke brutt ned på den enkelte regel eller bestemmelse som skaper belastningen. I kartleggingsprosjektet skal det legges vekt på hvilke informasjonskrav som er særlig kostnadskreven å oppfylle. Kartleggingen skal være gjennomført i løpet av september 2007. Tidligere er det gjennomført tilsvarende kartlegginger av regelverkene for merverdiavgift, særavgifter og HMS-området. Etter at totalkartleggingen er ferdigstilt, vil Regjeringen legge fram en helhetlig tiltaksplan for reduksjon av næringslivets administrative kostnader ved etterlevelse av informasjonskrav.

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.

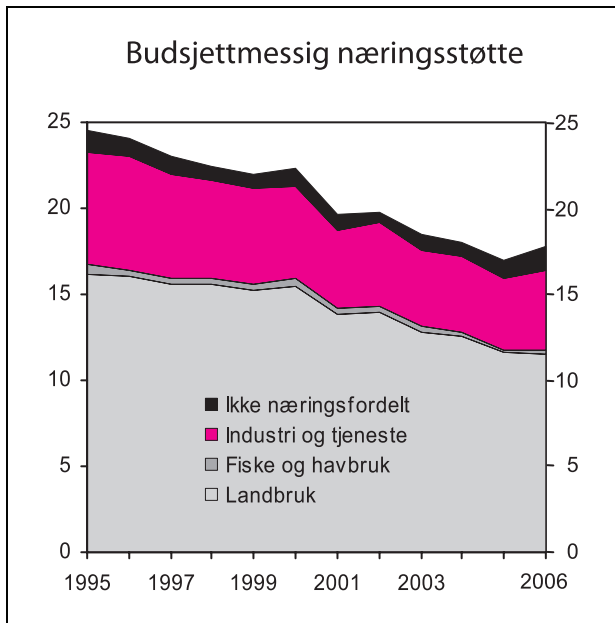
Ulike støtteordninger overfor næringslivet kan ha forskjellige mål. All næringsstøtte vil imidlertid påvirke konkurransen mellom bedrifter og næringer og dermed hvordan ressursene i økonomien brukes. Samtidig er det realøkonomiske kostnader knyttet til å finansiere næringsstøtten. Det er derfor viktig 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 6.2. Beregningene omfatter støtteordninger som finansieres over statsbudsjettets utgiftsside, dvs. tilskudd, lån eller garantier gitt på gunstige vilkår, samt manglende krav til avkastning på statlig aksjekapital. Med unntak for låne- og garantiordninger er rene administrasjonskostnader for å drive støtteordningene ikke medregnet. Overføringer til kringkasting, jernbane, flyrutene i kortbanenettet, post og buss er ikke tatt med. Nettokostnadene knyttet til fordelaktige skatte- og avgiftsregler for enkelte deler av næringslivet (skatteutgifter) framkommer ikke som budsjettmessig næringsstøtte, men er beregnet og presentert særskilt i tabell 6.7. Se også avsnitt 4.5.

Den totale næringsstøtten over budsjettets utgiftsside var 17 mrd. kroner i 2005. Dette er en nedgang på 5,5 pst. fra nivået i 2004 regnet i faste priser. Næringsstøttens andel av BNP har falt fra 2,0 pst. i 1995 til 1,0 pst. i 2005. Figur 6.2 illustrerer hvordan den samlede støtten over budsjettets utgiftsside fordeler seg på hovednæringer. Utbetalingene fra horisontale støtteordninger, dvs. støtteordninger som i utgangspunktet er tilgjengelige for bedrifter i alle eller de fleste næringer, er fordelt etter mottakernæring.

Landbruksstøtten utgjør litt under 70 pst. av næringsstøtten over budsjettets utgiftsside i 2005. En mindre del av jordbruksstøtten 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 6.6 er den totale næringsstøtten fordelt etter formål. En slik kategorisering vil inneholde



Figur 6.2 Statlig budsjettmessig næringsstøtte fordelt etter næring. Mrd. 2005-kroner

Kilde: Finansdepartementet.

elementer av skjønn. En del støtteordninger kan oppfylle flere formål samtidig. I tabellen er støtten søkt plassert etter det primære formålet for den aktuelle ordningen. Det framgår at støtte *forbeholdt bestemte næringer* (næringsspesifikk støtte) fortsatt utgjør en vesentlig andel av næringsstøtten.

Ved siden av landbruk mottar nå *sjøfart* betydelig driftsstøtte over budsjettets utgiftsside. Siden 1993 har sjøfartsnæringen mottatt støtte ved at rederiene får refundert en gitt prosent av sine brutto lønnsutgifter for visse fartøytper. Fra juli 2002 ble det i tillegg innført en ordning med nettolønn for ferjer i utenriksfart. Nettolønn innebærer at rederiene får refundert inntektsskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift på lønnen til mannskap innenfor ordningen. Nettolønnsordningen ble senere utvidet til også å gjelde offshorefartøyer i NOR-registeret. Med virkning fra juli 2006 ble også øvrige fartøyer i NOR-registeret omfattet, samtidig som ordningen for ferjer i utenriksfart ble avgrenset til bare å gjelde sikkerhetsbemanningen. Regjeringen foreslår nå at også sikkerhetsbemanningen for Hurtigruten omfattes av nettolønnsordningen fra 1. juli 2007.

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 støtte-

ordning for deler av skipsbyggingsindustrien ble innført i 2003 og avviklet i mars 2005, jf. omtale av EUs tilleggsforordning for støtte til skipsbygging i avsnitt 6.3.2. En ny ordning med markedsnær innovasjonstøtte til maritim virksomhet er innført i 2006.

Hovedavtalen for *fiskeriene* ble avviklet fra 1. januar 2005. Enkelte støtteordninger for fiskeriene videreføres likevel innenfor egne bevilgninger.

Støtten til *tapsbringende statsselskap* er i stor grad opphørt. Etter 2001 er det heller ikke bevilget tilskudd til Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS på Svalbard, som er det siste store industriforetaget som har mottatt årlige tilskudd.

En økning i den generelle *regionalstøtten* over budsjettets utgiftsside i 2004–2006 må ses i sammenheng med bl.a. omlegging av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift i 2004 som følge av pålegg fra EFTAs overvåkningsorgan, ESA, jf. omtale i avsnitt 6.3.2. 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 ikke inkludert i støtteberegningene. Når ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift i stor grad gjeninnføres fra 1. januar 2007, vil de kompensatoriske tiltakene reduseres tilsvarende.

Nettokostnadene knyttet til *særskilte skatte- og avgiftsregler* for enkelte deler av næringslivet (skatteutgifter) er oppført i tabell 6.7. Tabellen viser beregnede skatteutgifter i 2005 og 2006 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 tar med støtte i form av skatte- og avgiftslempninger.

Sjøfart er den enkeltnæringen som mottar mest næringsspesifikk støtte i form av særskilte skatte- og avgiftsregler. 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 mrd. kroner i 2006. Det særskilte inntektsfradraget ved beskatning av næringsinntekt fra jord og hagebruk, som ble innført i 2000, utgjør det meste av skattesubsidieringen av landbruket. Fra 2005 til 2006 ble den øvre grensen i jordbruksfradraget hevet fra 61 500 kroner til 71 500 kroner, noe som medførte at skatteutgiften knyttet til jordbruksfradraget økte med 35 mill. kroner. I forbindelse med jordbruksoppgjøret i 2006 vedtok Regjeringen å øke jordbruksfradraget

Tabell 6.6 Statlig budsjettmessig næringsstøtte etter formål. Nettokostnader. Mill. 2005-kroner¹

Formål	1995	2000	2004	2005	2006
<i>Horisontal støtte</i> ²	4 351	3 607	3 160	3 519	4 180
Herav:					
FoU ³	860	762	478	599	883
Regional ⁴	1 852	1 799	1 705	2 104	2 494
SMB ⁵	625	443	446	276	262
<i>Næringsrettet støtte</i> ⁶	20 196	18 704	14 830	13 479	13 362
Herav:					
Landbruk	16 170	15 454	12 498	11 541	11 516
Fiske og havbruk	400	306	169	131	133
Skipsbygging	1 608	1 667	169	29	15
Sjøfart	475	348	1 041	1 097	1 182
Sum	24 547	22 311	17 991	16 998	17 542

¹ Deflatert med prisindeksen for BNP, Fastlands-Norge.

² Omfatter også støtte til enkelte arbeidsmarkedstiltak (støtte til bedriftsintern opplæring og andel av støtte til utdanningsvikaria-ter).

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 2005.

⁵ Omfatter bl.a. utbetalinger fra Innovasjon Norges landsdekkende tilskuddsordning, veiledning, etablererstipend, SMB-program for eksport og såkornfond.

⁶ Omfatter også bl.a. utbetalinger fra de særskilte bevilgningene til prosjektrettet teknologiutvikling i petroleumsvirksomheten og støtte til statsaksjeselskap.

Kilde: Finansdepartementet.

ytterligere innenfor en provenyramme på 283 mill. kroner i budsjettet for 2007, jf. avnitt 4.2. Fiskeri-næringen får også betydelig støtte i form av skatte-utgifter.

Skattefradrag for næringslivets kostnader til *forskning og utvikling*, Skattefunn, ble innført fra 2002 for små og mellomstore foretak, og utvidet fra 2003 til å omfatte alle foretak uansett størrelse. Omfanget av skattefradragssystemet har medført at den direkte forskningsstøtten til næringslivet nå er vesentlig større i form av skatteutgifter enn i form av tilskudd. Senter for statlig økonomistyring har gjennomført en evaluering av økonomistyringen og administreringen, mens Statistisk sentralbyrå utfører en bred evaluering av ordningen med hovedvekt på resultater og brukertilfredshet, jf. omtale i St.prp. nr. 1 (2006–2007) Skatte-, avgifts- og tollvedtak, avsnitt 2.3.10.

Statlig næringsstøtte kan også gis i form av ordninger som verken kommer fram på statsbudsjettets utgiftsside eller kan regnes som skatteutgifter. Slik støtte kan bestå i skjerming fra utenlandsk konkurranse, konsesjonsregler som begrenser etableringer innenfor en næring, eller annen regulering som gir fordeler til særskilte virksomheter.

Med unntak av jordbruk og store deler av næringsmiddel-sektoren 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-tariffære 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 la Europakommisjonen fram et forslag til et direktiv om tjenester våren 2004. Et moderert forslag basert på et kompromiss i Europaparlamentet ble lagt fram av Kommisjonen i april 2006. Det er senere gjort mindre tekniske justeringer i direktivforslaget ved behandling i Rådet, og forslaget er nå på nytt oversendt Europaparlamentet. Etter planen skal direktivet vedtas formelt av Rådet i desember 2006. Regjeringen har arbeidet aktivt for å påvirke tjenstedirektivet, spesielt for å unngå sosial dumping, og har sendt norske kommentarer til forslaget, både i februar og i mai i år.

Tabell 6.7 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet¹. Mill. kroner

Formål	2005	2006
<i>Regional</i>	4 470	4 375
– Regionalt differensiert arbeidsgiveravgift ²	4 400	4 295
– Dobbel avskrivningssats for forretningsbygg i distriktene	i.b.	i.b.
– Forbruksavgiften for elektrisk kraft – fritak for Nord-Troms og – Finnmark	70	80
<i>FoU</i>		
– Skattefradrag for FoU-kostnader	1 300	1 300
<i>Sjøfart</i>	3 555	3 415
– Særskilte skatteregler for rederier ³	1 590	1 590
– Høy avskrivningssats innenriks skipsfart ⁴	60	60
– Særfradrag for sjømenn	360	360
– Fritak for og redusert CO ₂ -avgift ⁵	120	0
– Fritak for og redusert SO ₂ -avgift ⁶	20	0
– Skattefritt hyretillegg for sjøfolk	105	105
– Avgiftsfritt salg av alkohol og tobakk ⁷	1 300	1 300
<i>Fiske</i>	505	535
– Høy avskrivningssats fiskefartøy ⁴	40	40
– Særfradrag for fiskere	205	205
– Fritak for CO ₂ -avgift	260	290
<i>Landbruk</i>	907	947
– Særskilte skatteregler for skogbruk	105	105
– Lav trygdeavgift for jordbruk og skogbruk	140	140
– Særskilt fradrag i næringsinntekt for landbruk	605	640
– Særfradrag for reindrift	7	7
– Forbruksavgiften for elektrisk kraft – fritak for veksthus	50	55
<i>Luftfart</i>		
– Fritak for eller redusert CO ₂ -avgift og SO ₂ -avgift ⁸	100	0
<i>Sildemel og treforedling</i>		
– Fritak for grunnavgift på fyringsolje	80	65
– Redusert CO ₂ -avgift	50	50
<i>Industri</i>		
– Forbruksavgiften for elektrisk kraft – fritak og redusert avgift for industri mv.	5 100	5 200
<i>Transport (generell)</i>	1 190	815
– Lav avgift på autodiesel ⁹	1 650	1 350
– Årsavgift for lastebiler og trekkbiler	-160	-235
– Omregistreringsavgift for busser og lastebiler	-300	-300
– Engangsavgift på motorvogner – varebiler til næringsformål (sanksjon) ..	i.b.	i.b.
<i>Horisontal (generell)</i>	-60	-360
– Dokumentavgift – næringslivets innbetalinger	-700	-1 000
– Høy avskrivningssats for maskiner mv.	640	640

¹ Tabellen omfatter skatteutgifter og -sanksjoner som kan knyttes direkte til næringslivets skatte- og avgiftsinnbetaling, jf. avsnitt 4.5. Skattesanksjoner er oppgitt som negative tall.

² Ordningen ble lagt om fra 1. januar 2004. Skatteutgiften inkluderer bl.a. fribeholdsordningen, overgangsordningen og nullsatsen i tiltaksone. 2003-ordningen gjeninnføres i hovedtrekk fra 2007.

³ Basert på gjennomsnittlig regnskapsmessig resultat for perioden 2001 til 2004.

⁴ Skatteutgiften er beregnet på bakgrunn av gjennomsnittlige investeringer for perioden 2000 til 2003 og er regnet i nåverdi.

⁵ Godstransport i innenriks sjøfart og supplyflåten. Opphevet i 2006.

⁶ Supplyflåten. Opphevet i 2006.

⁷ 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.

⁸ Opphevet i 2006.

⁹ Grunnlaget for beregningen er avgiftsforskjell pr. liter mellom bensinavgift og autodieselavgift.

Deregulering av kraftmarkedet i 1990-årene berørte ikke Statkrafts kraftkontrakter på myndighetsbestemte vilkår med den kraftintensive industrien og treforedlingsindustrien. Disse kontraktene omfatter i dag om lag 10 TWh/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/år knyttet til avtaler fra 1960-årene om foregrepet hjemfall, hvorav avtaler for 2,2 TWh/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 utjevningsavgifter 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. Etter en mislykket ministerkonferanse i 2003 vedtok WTOs hovedråd i 2004 et rammeverk for videre forhandlinger. Rammeverket inneholdt bl.a. retningslinjer for forhandlingene om landbruk og markedsadgang for industrivarer, herunder fisk, samt subsidier og antidumping. På WTOs sjetteministerkonferanse i Hong Kong i desember 2005 var det fortsatt ikke grunnlag for enighet innenfor de to sentrale områdene landbruk og industrivarer (inkl. fisk). Det ble i stedet enighet om en arbeidsplan med sikte på å avslutte forhandlingene i løpet av 2006. Etter manglende framdrift i forhandlingene etter ministermøtet noterte imidlertid WTOs hovedråd seg, under sitt møte i juli 2006, at forhandlingene var suspendert. Doha-runden er dermed utsatt på ubestemt tid. Norge vil søke å bidra til at forhandlingen gjenopptas. Som en liten, åpen økonomi er det av stor betydning for Norge å ha et sterkt, regelbasert internasjonalt handelssystem.

På *landbruksområdet* legger rammeverket fra 2004 opp til 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 lagt vekt på at rammeavtalen åpner for spesielle løsninger når det gjelder markedsadgang for sensitive produkter, og at viktige deler av areal- og dyrestøtten kan videreføres. Sam-

tidig 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 vil bli reduksjoner i den handelsvridende støtten, men det er Regjeringens mål at det ikke skal settes begrensninger i mulig samlet støtte til norsk landbruk. Det er grunn til å anta at en ny WTO-avtale vil kreve aktive tilpasninger i norsk landbrukspolitik. 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 1/3, eller nesten 30 000 enheter. Antall årsverk er redusert fra 87 000 til 63 000. 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 til norsk jordbruk i prosent av brutto næringsinntekt har endret seg lite ifølge OECDs støtteberegninger, jf. tabell 6.8. Samlet støtte utgjorde om lag 18,6 mrd. kroner i 2005 av en total brutto næringsinntekt på 29 mrd. kroner.

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-regelverket. 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. I forbindelse med årets jordbruksoppgjør ble det ikke iverksatt nye slike tiltak. I jordbruksavtalen blir det prioritert å stimulere miljøprofil og kulturlandskap gjennom tiltak for økt

Tabell 6.8 Samlet støtte, PSE¹, i prosent av produksjonsverdien² i jordbruket for noen OECD-land

Land	1986–88	2003–2005	2003	2004	2005
Australia	8	5	5	5	5
Canada	36	22	25	21	21
EU ³	41	34	36	33	32
Island	77	66	68	63	67
Japan	64	58	59	58	56
Korea	70	62	61	63	63
New Zealand	11	2	2	2	3
Norge	71	67	71	67	64
Sveits	78	69	71	68	68
USA	22	16	15	16	16
Gjennomsnitt OECD	37	30	30	29	29

¹ PSE («Producer Support Estimate») er definert som summen av budsjettstøtte og skjermingsstøtte. Skjermingsstøtten er definert som forskjellen mellom innenlandsk produsentpris og en referansepris multiplisert med produsert mengde. Referanseprisen er et uttrykk for verdensmarkedsprisen. Skjermingsstøtten er fratrukket foravgifter og omsetningsavgift.

² Produksjonsverdien er her regnet som summen av produksjonsinntekter og budsjettstøtte.

³ EU-12 1986–94, EU-15 f.o.m. 1995, EU-25 f.o.m. 2004.

Kilde: OECD.

beiting og en større andel økologisk jordbruk. Det skal foretas en gjennomgang og vurdering av strukturutviklingen i norsk landbruk de siste tiårene, og det vil også bli foretatt en gjennomgang av ordningen med kjøp og salg av melkekvoter.

For norsk *fiskerinæring* er det viktig med forbedringer av WTO-avtalen som omfatter tollreduksjoner og innstramminger i muligheten til vilkårlig bruk av handelstiltak. Fisk og fiskevarer er et av de mest beskyttede vareområdene i internasjonal handel. Norsk eksport av sjømat møter hindringer i form av høy toll og nasjonale krav på veterinærområdet i mange markeder. I tillegg kommer ensidige handelstiltak fra USA og EU. USA har siden 1991 anvendt antidumpingtiltak på hel laks fra Norge. Bedret markedsadgang og beskyttelse mot vilkårlig anvendelse av handelstiltak har stor betydning for fiskeri- og havbruksnæringen, som eksporterer 95 pst. av produksjonen.

EU er det viktigste markedet for norsk fisk og fiskevarer. Deler av fiskeeksporten er sikret tollfrihet gjennom EØS-avtalen, men det gjelder ikke for flere av de viktigste produktene, bl.a. laks, makrell, sild og reker. EØS-avtalen hindrer heller ikke at norsk fiskeeksport kan bli møtt med handelsmessige tiltak og andre konkurranseregulerende virkemidler fra EUs side, til tross for at norsk statstøtte til fiskerinæringen er langt lavere enn EUs egne subsidier.

Høsten 2004 innførte Europakommisjonen beskyttelsestiltak (safeguard-tiltak) i form av toll-

kvoter og minstepris på all import av laks. Norge og Chile klaget beskyttelsestiltakene inn for WTOs tvisteløsningsorgan. Kommisjonen opphevet tiltakene i april 2005, men de ble umiddelbart erstattet av midlertidige og ensidige antidumpingavgifter mot norsk laks. I januar 2006 vedtok EU å innføre endelige antidumping tiltak mot norsk laks i form av minstepriser. Regjeringen besluttet, med støtte fra laksenæringen, å åpne en tvisteløsningssak i WTO mot EU og sendte i mars 2006 anmodning om konsultasjoner med EU under WTOs tvisteløsningsavtale. Konsultasjonene førte ikke fram, og det er derfor opprettet et panel under Tvisteløsningsavtalen som vil avgjøre saken. Panelets avgjørelse vil foreligge i mai 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. Det gjelder både reduksjon av tollsatser på fisk og fiskevarer, regelverk om antidumping- eller anti-subsidietiltak, regelverk om ikke-tollmessige handelshindringer og regler som begrenser adgangen til å gi fiskerisubsidier.

Stillstanden 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 15 land. Det forhandles med tre nye land, og flere er mulige forhandlingspartnere.

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.

Ordningen med geografisk differensiert arbeidsgiveravgift ble lagt om 1. januar 2004 som følge av krav fra ESA. Ordningen ble vurdert etter gjeldende *retningslinjer for regionalstøtte*. Europakommisjonen og ESA har nå vedtatt nye retningslinjer for regionalstøtte som vil gjelde fra 1. januar 2007 til 2013. Norske myndigheter har under hele prosessen forut for Europakommisjonens vedtak deltatt aktivt på linje med EUs medlemsland og bl.a. argumentert for geografisk differensiert arbeidsgiveravgift som den mest målrettede støtteordningen for å opprettholde bosetningen i tynt befolkede områder. De nye retningslinjene åpner for bruk av generelt redusert arbeidsgiveravgift i svært tynt befolkede områder for å hindre vedvarende nedgang i befolkningen. Adgangen til regional investeringsstøtte strammes inn i de fleste EU-land. Det norske virkeområdet kan imidlertid utvides noe.

Etter en forutgående dialog med ESA om anvendelsen av de nye retningslinjene notifiserte Norge et forslag til ny ordning med geografisk differensiert arbeidsgiveravgift. Forslaget til ordning ble godkjent av ESA 19. juli 2006, jf. nærmere omtale i St. prp. nr. 1 (2006–2007) Skatte-, avgifts- og tollvedtak, avsnitt 2.5.2. ESA godkjente også et noe utvidet geografisk virkeområdet for andre distriktpolitiske støtteordninger. Samtidig har Europakommisjonen utarbeidet utkast til et nytt gruppeunntak, fritak for meldeplikten til ESA, for regional investeringsstøtte. De nye reglene skal etter planen vedtas i løpet av høsten 2006. Dette vil innebære at nye og endrede regionale investeringsstøtteordninger ikke trenger å meldes til ESA før de iverksettes så lenge støtten oppfyller kriteriene i gruppeunntaket. I dag er det slike gruppeunntak

for støtte til små og mellomstore foretak, opplæring og sysselsetting.

Det har i flere år vært omstridt om *kompensasjon for tjenester av allmenn økonomisk betydning* skal karakteriseres som statsstøtte i EØS-avtalens forstand. Dette omfatter f.eks. statens kjøp av ulønnsomme tjenester fra Posten Norge og NSB. Europakommisjonen vedtok i juli 2005 nye regler om tjenester av allmenn økonomisk betydning. Reglene er en oppfølging av et vedtak i EF-domstolen i 2003 (Altmark-dommen). EF-domstolen slo da fast at godtgjørelse som bare kompenserer for en tjeneste av allmenn økonomisk betydning, ikke er å anse som statsstøtte etter artikkel 87 i EF-traktaten (tilsvarende artikkel 61 i EØS-avtalen) dersom bestemte vilkår er oppfylt. Tjenesten må bl.a. være pålagt og klart definert, kriteriene for beregningen av kompensasjonen må være fastlagt på forhånd, kompensasjonen må ikke overstige utgiftene til oppfyllelsen av forpliktelsene, og kompensasjonens størrelse må bestemmes enten etter en offentlig anskaffelsesprosedyre eller på grunnlag av en analyse av omkostningene som et gjennomsnittlig foretak vil ha. Europakommisjonens nye regler regulerer kompensasjon som ikke samsvarer med kriteriene i Altmark-dommen, og som derfor i utgangspunktet er støtte som må godkjennes av Kommisjonen/ESA. Reglene ble innlemmet i EØS-avtalen 7. juli 2006.

De gjeldende *retningslinjene for støtte til FoU* utløper 31. desember 2006, og nye retningslinjer skal etter planen vedtas høsten 2006. Europakommisjonen har lagt fram utkast til nye retningslinjer. Kommisjonen foreslår blant annet å tillate støtte til mer markedsnære innovasjonsaktiviteter og til innovative, nyetablerte selskap.

De gjeldende *retningslinjene for miljøstøtte* utløper 31. desember 2007. Retningslinjene setter grenser for tillatt næringsstøtte til miljøtiltak, men fastsetter også vilkår for bl.a. adgangen til å gi næringsunntak fra nasjonale miljøavgifter. Europakommisjonen sendte høsten 2005 brev til samtlige EØS-medlemmer med spørsmål om erfaringene med de eksisterende retningslinjene for miljøstøtte, men har ennå ikke lagt fram utkast til nye regler.

Europakommisjonen har lagt fram forslag til ny *forordning for bagatellmessig støtte*. De viktigste endringene som foreslås er en heving av fribeløpet for et foretak fra 100 000 euro til 200 000 euro over en periode på tre år, samt en viss innstramming av vilkårene for tildeling av slik støtte. Forordningen foreslås utvidet til å omfatte også transportsektoren med unntak av veitransport. Gjeldende forord-

ning utløper ved utgangen av 2006, og det er ventet at Kommisjonen vedtar ny forordning før dette.

Retningslinjene for støtte til risikokapital ble revidert våren 2006. De nye reglene trådte i kraft 19. juli 2006 og utløper innen utgangen av 2013.

Skipsbygging er en av få næringer hvor tillatt støtte er regulert av et eget sektorregelverk. Ved de siste revisjonene av regelverket er bestemmelsene blitt normalisert, dvs. gjort mer like bestemmelsene i det generelle statsstøtterregelverket. Blant annet er adgangen til løpende, kontraktrelatert støtte opphevet. Gjeldende retningslinjer for skipsbyggingssektoren trådte i kraft 1. januar 2004. Sammenliknet med det generelle statsstøtterregelverket gir disse retningslinjene mer liberal adgang til å gi innovasjonsstøtte, men mindre adgang til å gi bl.a. regionalstøtte. Retningslinjene utløper 31. desember 2006, men Kommisjonen har foreslått å forlenge dem fram til utløpet av juni 2008.

6.3.3 Støtte til forskning og tiltak for økt innovasjon

Forskning og utvikling (FoU) skal framskaffe ny innsikt og bidra til kunnskapsoppbygging i samfunnet. Forskningsbasert kunnskap er en viktig forutsetning for utvikling av næringslivet og fornying av offentlig sektor.

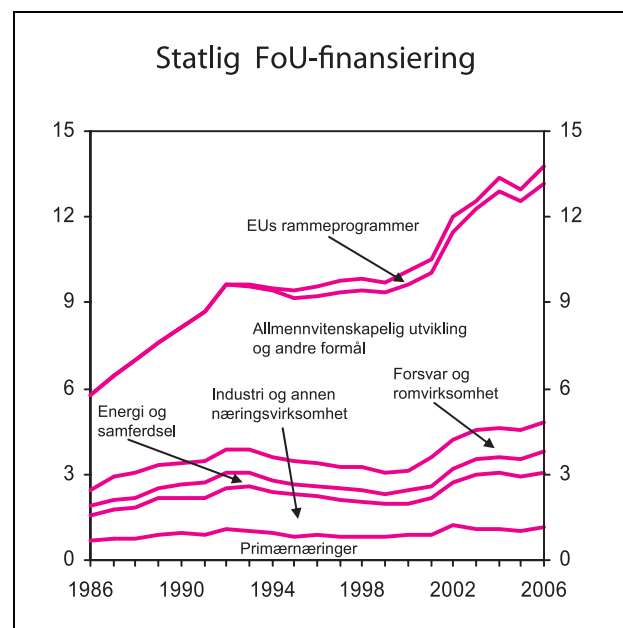
Næringslivets konkurranseevne avhenger bl.a. av at bedriftene tar i bruk ny kunnskap og nye teknologiske eller organisatoriske løsninger. Innovasjon i næringslivet er ikke bare forskningsbasert, men utvikles også i samspill mellom bedrifter, leverandører, kunder og kunnskapsinstitusjoner. Et innovativt næringsliv avhenger av gode universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter. Disse institusjonene er viktige for å framskaffe ny kunnskap og for å utdanne kandidater og forskere. Dette bidrar igjen til overføring av kunnskap og FoU til offentlig og privat sektor. Gode grunnforskingsmiljøer er også viktig for å tiltrekke utenlandske forskningsinvesteringer og gjesteforskere som bidrar til å heve kvaliteten på norsk forskning.

Offentlig forskningsfinansiering har de siste årene hatt en relativt sterk vekst i Norge. Figur 6.3 viser statens samlede finansiering av 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 5,3 mrd. kroner fra 2000 til

2006, noe som innebærer en årlig realvekst på knapt 4 pst. I tillegg er det fra 2002 gitt støtte til bedriftenes FoU-prosjekter gjennom skattesystemet. Denne skatteutgiften utgjør det meste av veksten i statens finansiering av næringsrettet FoU over perioden.

De samlede utgiftene til FoU utført i Norge var nær 29 mrd. kroner i 2005. Målt i faste priser gir dette en svak nedgang fra året før. Næringslivet reduserte sine FoU-utgifter, mens veksten fortsatte i universitets- og høyskolesektoren og instituttsektoren. Antall FoU-årsverk har imidlertid økt betydelig samtidig som FoU-utgiftene har gått ned i næringslivet. De samlede FoU-utgiftene tilsvarte 1,5 pst. av BNP i 2005. Dette er en reduksjon fra 1,6 pst. i 2004, noe som delvis skyldes høy nominell vekst i BNP, bl.a. som følge av høye oljepriser. Målet om å øke den samlede forskningsinnsatsen til 3 pst. av BNP innen 2010, er dermed enda mer krevende enn antatt da målet ble vedtatt.

Utbyttet av forskningen bestemmes ikke bare av den samlede ressursinnsatsen, men også av hvordan midlene innrettes og prioriteres. For små land som Norge er det spesielt viktig å utnytte nasjonale fortrinn og samtidig opprettholde en bred kunnskapsbase. De nasjonale, forskningspolitiske prioriteringene skal ivareta både hensynet til bredde og behovet for målrettet satsing på enkeltområder. I St.meld. nr. 20 (2004–2005) Vilje til forskning er det trukket fram tre strukturelle prio-



Figur 6.3 Statlig støtte¹ til FoU fordelt etter hovedformål. Mrd. 2000-kroner

¹ Bevilgninger over statsbudsjettet og støtte gjennom skattesystemet.

Kilde: NIFU STEP og Finansdepartementet.

riteringer: internasjonalisering, grunnforskning og forskningsbasert nyskaping og innovasjon. I tillegg skal forskningen styrkes særskilt innenfor fire tematiske områder – energi og miljø, mat, hav og helse – og tre teknologiområder: informasjons- og kommunikasjonsteknologi, bioteknologi og material- og nanoteknologi.

Regjeringen foreslår i statsbudsjettet for 2007 å øke bevilningene til forskning med nær 900 mill. kroner. Økt internasjonalisering av norsk forskning er en av Regjeringens hovedprioriteringer i 2007. Et sentralt tiltak er Det internasjonale polaråret (IPY) 2007–2008. Regjeringen foreslår å øremerke 80 mill. kroner av den økte avkastningen fra Fondet for forskning og nyskaping til arbeidet med IPY. I tråd med den siste forskningsmeldingen foreslår Regjeringen å styrke de tematiske satsingene energi og miljø, mat, hav og helse med 80 mill. kroner fra den økte avkastningen fra Fondet for forskning og nyskaping. Regjeringens forskningspolitiske prioriteringer i 2007 er nærmere omtalt i St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Kunnskapsdepartementet, kapittel 5.

Kvalitet i forskningen er avgjørende for at den skal kunne bidra positivt til samfunn og næringsliv. Forskning av høy kvalitet er viktig for å tiltrekke internasjonale forskere og for å få uttelling i internasjonalt forskningssamarbeid. Høy kvalitet er dessuten viktig for å opprettholde et godt utdanningstilbud og god rekruttering til forskningen. Den framtidige styrkingen av grunnforskningen skal derfor vektlegge kvalitet framfor kapasitetsutbygging. Som et viktig tiltak for å øke kvaliteten i norsk forskning ble det opprettet 13 sentre for fremragende forskning i 2002. Nesten en tredel av det vitenskapelige personalet i sentrene kommer fra utlandet, og sentrene har et utstrakt samarbeid med forskergrupper i andre land. En midtveiseevaluering av sentrene gjennomføres høsten 2006. Ordningen skal utvides fra 2007.

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. I tillegg til å finansiere fri grunnforskning ved universiteter og høyskoler har Forskningsrådet en sentral rolle i finansieringen av strategiske satsinger både i instituttsektoren og i universitets- og høyskolesektoren. Forskningsrådet skal styrke sin strategiske rolle overfor instituttsektoren. Kunnskapsdepartementet har derfor bedt Forskningsrådet om å utarbeide forslag til nytt finansieringssystem for forskningsinstituttene og til nye retningslinjer for statlig finansiering av instituttene.

Forskningsinstituttene innenfor den blågrønne sektoren skal omorganiseres, jf. St.prp. nr. 66 (2005–2006). Målet er en bedre arbeidsdeling og tettere forskningsfaglig samarbeid mellom de fiskeri-, havbruks- og landbruksvitenskapelige forskningsmiljøene. Det er etablert et selskap, NOFIMA AS, som arbeider med å etablere grunnlaget for et nytt holdingsselskap som skal samle de relevante instituttene.

Forskningsrådet har lagt om støtteordningene for næringsrettet FoU etter at deler av prosjektene får finansiering gjennom etableringen av henholdsvis «Store programmer» og skattefradrag for FoU. Sentrale, langsiktige forskningspolitiske prioriteringer, som utvikles mellom forskningsmiljøer, næringsliv og myndigheter, er nå samlet i «Store programmer». Etter omleggingen er den forskningsbaserte innovasjonssatsingen organisert med noen få programmer som har klar tematisk avgrensning, og en åpen konkurransearena uten tematiske prioriteringer. Etableringen av en bred konkurransearena for brukerstyrte prosjekter skal få fram og støtte de beste innovasjonsprosjektene i alle deler av norsk næringsliv. Kvaliteten på prosjektene og bidrag til verdiskaping skal være avgjørende for å nå opp i konkurransen.

Sentre for forskningsdrevet innovasjon er under etablering som et nytt virkemiddel rettet mot langsiktig og grunnleggende forskning i samarbeid mellom forskningsintensive bedrifter og framstående forskningsinstitusjoner. Etter en omfattende kvalifiseringsrunde er 14 sentre nå utpekt. Ordningen vil tre i kraft etter godkjenning av EFTAs overvåkningsorgan, ESA.

Internasjonalt forskningssamarbeid er viktig for utvikling av norsk forskning og overføring av ny kunnskap til det norske næringslivet og samfunnet. EUs 6. rammeprogram for forskning og teknologisk utvikling (2002–2006) er det mest omfattende samarbeidet Norge deltar i. Norske forskere har fått innvilget en betydelig høyere andel av søknadene enn gjennomsnittet, og deltok i nær 800 prosjekter pr. juni 2006. EU har startet forberedelsene til det 7. rammeprogrammet (2007–2013). Regjeringen ønsker at Norge skal delta i EUs 7. rammeprogram, og spørsmålet om norsk deltakelse vil bli lagt fram for Stortinget i 2006. Norge har også flere bilaterale forskningsavtaler, bl.a. ble det inngått en forsknings- og teknologiavtale med USA i 2005. Kunnskapsdepartementet tar sikte på å inngå forskningsavtaler med India og Frankrike i løpet av 2006, og Kina trolig i 2007.

Skattefradrag for næringslivets kostnader til forskning og utvikling (Skattefunn) ble innført for små og mellomstore foretak fra 1. januar 2002, og for

alle foretak fra 1. januar 2003. 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 fradragssverdi utover skyldig skatt betales ut til foretaket ved skatteoppgjøret. Regjeringen vil videreføre og evaluere Skattefunn-ordningen.

Næringslivet mottok nær 1,4 mrd. kroner i støtte gjennom Skattefunn for inntektsåret 2004. Av dette var 76 pst. utbetaling utover utlignet skatt. Skattefunn ble dermed i stor grad benyttet av foretak som ikke var i skatteposisjon. Prosjektene som mottar støtte gjennom Skattefunn, utgjør en betydelig del av næringslivets FoU-virksomhet. I ligningen for 2004 oppga foretakene FoU-kostnader på om lag 8,2 mrd. kroner som grunnlag for skattefradrag. Til sammenlikning utgjorde næringslivets FoU-virksomhet totalt, dvs. egenutført og innkjøpt FoU, som ble registrert i FoU-statistikken, om lag 17 mrd. kroner. Fordi Skattefunn for en stor del benyttes av små foretak, mens FoU-statistikken ikke omfatter foretak under 10 sysselsatte, er det nærmere halvparten av kostnadene i Skattefunn-prosjekter som faller utenfor statistikken. Samlede FoU-kostnader i næringslivet kan dermed anslås til om lag 21 mrd. kroner, hvorav om lag 40 pst. får støtte gjennom Skattefunn. På grunnlag av godkjente søknader i Norges forskningsråd, og antatt frafall under gjennomføringen, anslås skatteutgiften i 2005 til om lag 1,3 mrd. kroner. Søknader til Norges forskningsråd så langt i år indikerer at bruken av Skattefunn fortsetter på om lag samme nivå i 2006.

Statistisk sentralbyrå gjennomfører en evaluering av Skattefunn for perioden 2002–2006 med hovedvekt på måloppnåelse og resultater. Sluttrapport og endelige resultater fra evalueringen skal legges fram mot utgangen av 2007, men allerede nå foreligger enkelte delrapporter og foreløpige resultater.

Senter for statlig økonomistyring (SSØ) har på oppdrag fra Finansdepartementet gjennomført en evaluering av økonomistyringen og administreringen av Skattefunn. SSØ nedsatte en egen arbeidsgruppe for denne evalueringen som la fram en rapport 9. juni 2006. SSØ har funnet svakheter i økonomistyringen av Skattefunn og mener det bør gjennomføres tiltak for å bedre denne. Tiltakene for bedre økonomistyring i Skattefunn vil følges opp av både Finansdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet. SSØs forslag og Regje-

ringens oppfølging er nærmere beskrevet i St.prp. nr. 1 (2006–2007) Skatte-, avgifts- og tollvedtak.

FoU-avgift som kreves inn fra fiskeri- og havbruksnæringen, forvaltes av Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond (FHF). En evaluering av FoU-avgiften og FHF's virksomhet gjennomføres i 2006.

De bedriftsrettede virkemidlene for innovasjon og internasjonalisering er for en stor del samlet i Innovasjon Norge. Bedriftene har tilbud om fire hovedtjenester: finansiering, kompetanse, nettverk eller profilering. Finansiering omfatter tilskudd, stipender, lån til innovasjonsprosjekter og investeringer, garanti for driftskreditt i private banker, og egenkapital gjennom såkornfond. I 2005 innvilget Innovasjon Norge lån, tilskudd og garantier for 4,4 mrd. kroner. Det er vedtatt å opprette nye landsdekkende og distriktsrettede såkornfond som vil kunne ha en samlet kapitalbase på 2,4 mrd. kroner, hvorav staten kan bidra med knapt 1,4 mrd. kroner.

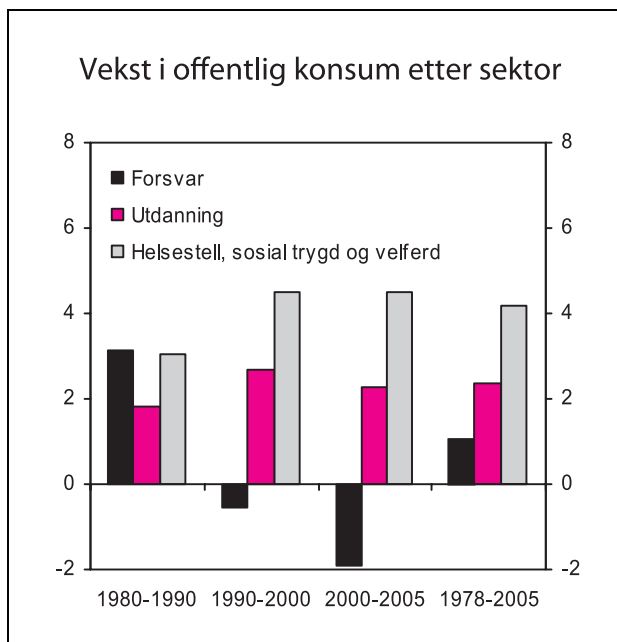
Garanti-Instituttet for Eksportkreditt tilbyr eksportkredittgarantier, produkter som er tilknyttet dette og investeringsgarantier. Garantiordningene er forutsatt å gå i balanse på lang sikt. Kjøpere av norske kapitalvarer får tilgang til fastrentelån på OECD-vilkår gjennom den såkalte 108-ordningen som forvaltes av Eksportfinans ASA.

6.4 Fornyning av offentlig sektor

6.4.1 Utviklingen i tjenestetilbud og ressursinnsats i offentlig sektor

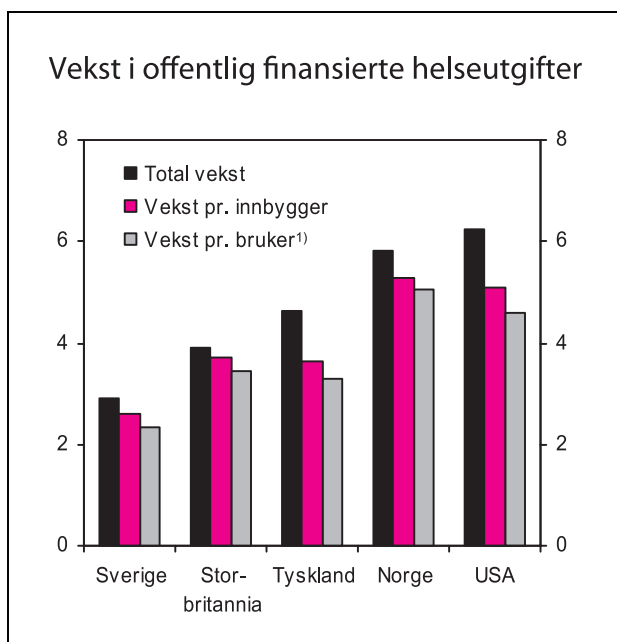
Offentlig finansiert tjenesteproduksjon har økt sterkt gjennom de siste tretti årene, og står for mer enn en firedel av den samlede verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Veksten har vært særlig sterk innenfor helse-, sosial- og omsorgssektoren, jf. figur 6.4. Det reflekterer i hovedsak en markert økning i ressursinnsatsen pr. bruker. Veksten i de offentlig finansierte helseutgiftene har vært høy sammenliknet med utviklingen i andre land, jf. figur 6.5.

Offentlig sektor i Norge kommer som helhet godt ut i internasjonale sammenlikninger. Befolkningen har høy tillit til offentlige institusjoner. 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



Figur 6.4 Gjennomsnittlig årlig vekst i offentlig konsum etter sektor. 1978 – 2005. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 6.5 Gjennomsnittlig årlig vekst i helseutgiftene, totalt, pr. innbygger og pr. bruker i Norge og utvalgte OECD-land over perioden 1970 – 2002. Prosent

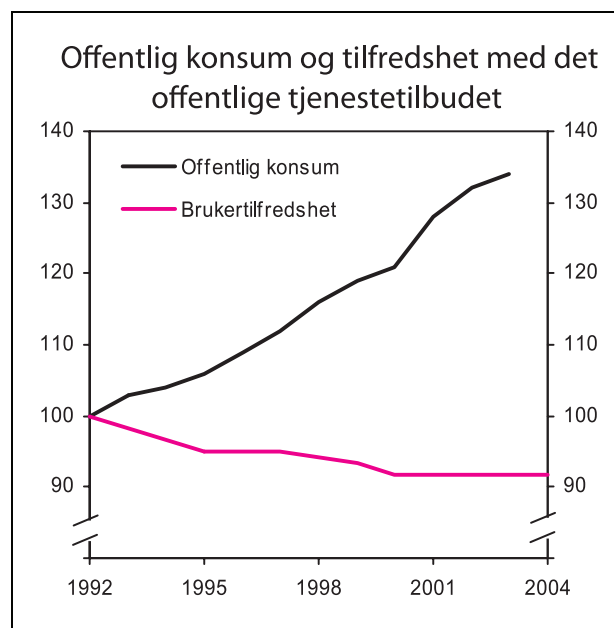
¹ Bruker i de enkelte årsklasser.

Kilde: L. J. Kotlikoff, C. Hagist. National Bureau of Economic Research 2005.

1992, jf. figur 6.6. Norsk skole bruker mer ressurser pr. elev enn våre naboland. Likevel viser internasjonale sammenlikninger at norske elever i større grad har leseproblemer. Kostnadsveksten pr. bruker for sentrale velferdstjenester har vært høy sammenliknet med økonomien for øvrig, jf. figur 6.8.

I tiårene framover vil aldringen av befolkningen øke ressursbehovet innen helse og omsorgssektoren. I tillegg må vi forvente at kravene til kvalitet og brukertilpasning vil fortsette å øke i takt med den generelle velstandsutviklingen. Samtidig vil utgiftene til pensjoner øke raskere enn verdiskapingen. Samlet vil disse utviklingstendensene sette offentlige finanser under sterkt økende press, jf. avsnitt 3.3. Det vil ikke være mulig å møte kravene om et forbedret tjenestetilbud ved å øke ressursinnsatsen. Bedre effektivitet vil gi større handlingsrom i videreutviklingen av tjenestetilbudet. Kan effektiviteten i all offentlig tjenesteproduksjon forbedres med én prosent pr. år uten å svekke kvaliteten, vil vi etter fire år frigjøre om lag 15 mrd. kr. til bruk for prioriterte formål.

Begrensninger i budsjetttrammene stiller også store krav til prioriteringer av de viktigste offentlige oppgavene. Manglende prioriteringer kan resultere i at det offentlige tjenestetilbudet ikke blir godt nok. Det vil i så fall kunne svekke betalingsvilligheten for og oppslutningen om offentlige løsninger.



Figur 6.6 Utviklingen i offentlig konsum (volum) og brukertilfredshet. 1992 = 100

Kilder: Statistisk sentralbyrå, TNS Gallup og Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

Boks 6.1 Hva vet vi om produktivitets- og kvalitetsutviklingen i offentlig sektor?

God informasjon om brukernes verdsetting av offentlige tjenester, ressursbruk og utviklingen i tjenesteproduksjonen er viktig i fornyingsarbeidet. I privat sektor kan verdien av vare- og tjenesteproduksjonen avledes fra omsetningen i de enkelte virksomheter og bransjer. I tillegg kan vi observere prisutviklingen for varer og tjenester med ulik kvalitet. Vi kjenner også sysselsettings- og lønnsutviklingen i de enkelte bransjene. Til sammen gjør disse opplysningene det mulig å si noe om produktivitetsutviklingen, dvs. utviklingen i produksjonen i forhold til ressursinnsatsen.

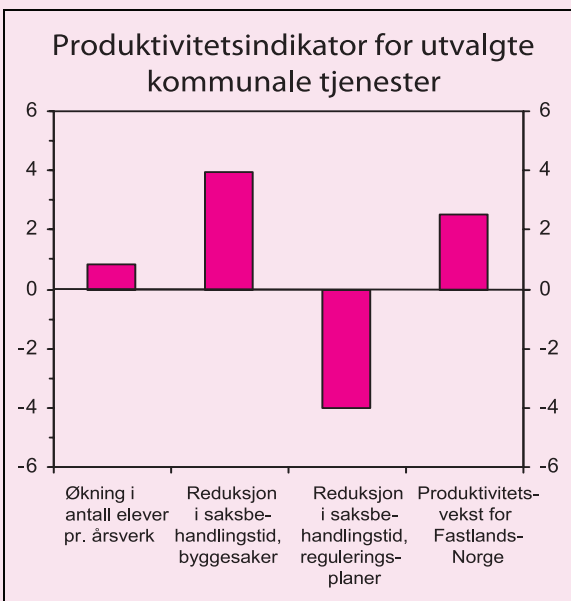
Tjenester som i hovedsak finansieres av det offentlige omsettes ikke i noe marked og er derfor ikke priset. Vi har også begrenset informasjon om produksjons- og kvalitetsutviklingen. Selv med kjennskap til ressursinnsatsen og kostnadene er det derfor i mange tilfeller vanskelig å beregne produktivitetsveksten. I nasjonalregnskapet er det konvensjonsmessig lagt til grunn at produktiviteten i alle deler av offentlig sektor øker ½ pst. pr. år.

Figur 6.7 gjengir noen rapporterte indikatorer for produktivitetsutviklingen innenfor enkelte offentlige sektorer. Vi ser at antall elever pr. årsverk i grunnskolen har økt fra 2002 til 2005, noe som indikerer økt produktivitet. Forholdet mellom elever og arbeidsinnsats gir imidlertid ikke informasjon om hvordan de samlede resultatene pr. læreårsverk utviklet seg. For å finne den samlede effekten av lærernes arbeidsinnsats, må vi i tillegg ha informasjon om utviklingen i elevenes prestasjoner. Det er trolig mindre problematisk

å bruke saksbehandlingstid som indikator på produktivitetsutvikling og effektivitet i resultatoppnåelse i kommunal administrasjon. Innen saksbehandlingen av byggesaker ser det ut til at produktivitetsveksten har vært sterkere enn i gjennomsnitt for fastlandsøkonomien. Innenfor behandlingen av reguleringssaker har derimot produktivitetsutviklingen vært negativ i denne perioden.

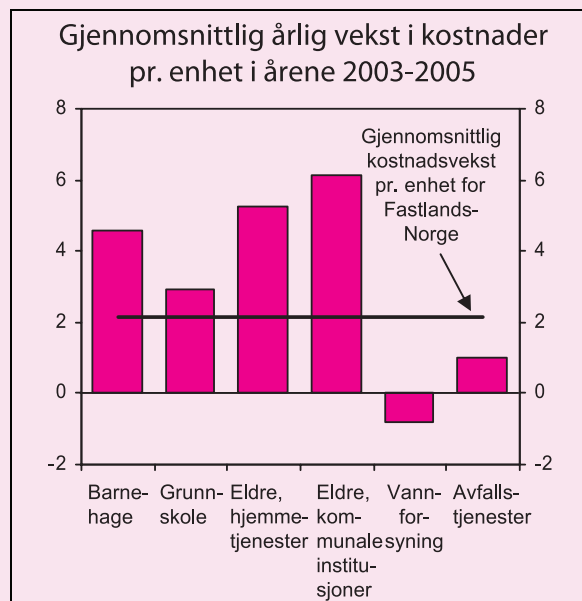
Figur 6.8 gjengir kostnadsveksten pr. enhet for en del kommunale tjenester. Det framgår at kostnadsveksten har vært høyere for arbeidsintensive velferdstjenester som skole, barnehage, pleie og omsorg enn i fastlandsøkonomien totalt. Dette gjenspeiler at det ikke er samme rasjonaliseringsmuligheter som f.eks. innen vareproduksjon. Noe av veksten kan også gjenspeile kvalitetsforbedringer og at endringer i brukernes behov gjør tjenesteproduksjonen mer ressurskrevende. Høyere andel enerom og økt gjennomsnittsalder blant brukerne har økt ressursbehovet innen eldreomsorgen. Men den høye kostnadsveksten kan også reflektere et potensial for produktivitetsforbedringer gjennom bedre organisering. Ikke alle offentlige tjenester er karakterisert ved høy kostnadsvekst. Innenfor enkelte kommunale tekniske tjenester har kostnadsveksten vært markert lavere enn i fastlandsøkonomien som helhet.

Det pågår et omfattende arbeid i Norge og internasjonalt med sikte på å framskaffe bedre informasjon om offentlig tjenesteproduksjon, jf. omtalene av informasjonssystemene KOSTRA og StatRes i avsnitt 6.4.3 og 6.4.4.



Figur 6.7 Årlig gjennomsnittlig produktivitetsvekst for utvalgte kommunale tjenester i perioden 2002–2005

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA).



Figur 6.8 Gjennomsnittlig årlig vekst i kostnader pr. produsert enhet for utvalgte kommunale tjenester i perioden 2002–2005

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA).

6.4.2 Regjeringens overordnede strategi for fornying av offentlig sektor

Regjeringen vil styrke og videreutvikle velferds-samfunnet. Dette skal gjøres gjennom å satse på fellesskapsløsninger. Forskjellene i samfunnet skal reduseres. Offentlig sektor skal gi mer velferd for den enkelte og for landet samlet gjennom mindre administrasjon, mer effektiv ressursutnyttelse og folkevalgt demokratisk styring. For å nå de ambisiøse målene må fornyingsarbeidet styrkes bl.a. ved å trekke de ansatte mer inn i omstillingen. I fornyingsarbeidet vil Regjeringen særlig legge vekt på:

- *Brukerorientering*: å organisere det offentlige tilbudet slik at det møter folks behov og gjør det enkelt for innbyggere og næringsliv å være i kontakt med det offentlige.
- *Åpenhet*: å arbeide aktivt for å gi folk flest bedre kunnskap om og innsikt i offentlige aktiviteter, ressursbruk, kvalitet og resultat.
- *Effektivisering*: å løse fellesskapsoppgaver mer effektivt for å frigjøre ressurser til prioriterte oppgaver.
- *Kvalitet*: å sikre at det offentlige tilbudet har høy kvalitet, og at dette kan måles og følges opp systematisk.
- *Medvirkning*: å legge opp til bred og konstruktiv medvirkning fra brukere, ansatte og ledere samt de enkelte gruppernes organisasjoner.

Regjeringen tar i løpet av 2007 sikte på å legge fram en strategi for det videre fornyingsarbeidet i offentlig sektor.

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, jf. nærmere omtale i avsnitt 3.4 og i St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Kommunal- og regionaldepartementet. Kommunesektoren skal levere tjenester av høy kvalitet, tilpasset innbyggernes og lokalmiljøets behov. En effektiv kommunesektor er en viktig forutsetning for å lykkes med dette.

Rammebetingelsene for det kommunale fornyingsarbeidet

For å kunne løse sine oppgaver må kommunene og fylkeskommunene ha handlingsrom og virkemidler. Statens styring av kommunesektoren er basert på rammestyring. Innenfor de krav lover og for-

skrifter stiller til et forsvarlig tjenestetilbud til hele befolkningen, gir dette rom for lokale beslutninger tilpasset innbyggernes behov og lokale kostnadsforhold. Regjeringen mener finansiering gjennom øremerkede tilskudd som en hovedregel bør forbeholdes viktige nasjonale prioriteringsområder i en oppstartsfasen eller finansiering av oppgaver som få kommuner har ansvar for.

Det er behov for å utvikle former for samhandling mellom staten og kommunene som i mindre grad baseres 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. Ordningen omfatter fire møter i året og utarbeiding av et fellesdokument etter at statsbudsjettet er framlagt.

Bedre informasjon om produksjon og tjenestetilbud

Innenfor KOSTRA-systemet, et informasjonssystem for bl.a. tjenestetilbudet i kommunene, arbeides det med å introdusere kvalitetsindikatorer. Statistisk sentralbyrå tar sikte på å publisere slike kvalitetsindikatorer våren 2007.

Et prosjekt om *effektivitet og effektivitetsutvikling* i kommunesektoren utføres av Senter for økonomisk forskning med sikte på å framskaffe oppdaterte tall for effektivitetsutvikling og -potensial i kommunene. Prosjektet vil også kartlegge hvilke organisatoriske endringer som kan gi økt effektivitet.

Regelverket om *kommunalt rapporteringsregister (KOR)* trådte i kraft 1. januar 2006. Registeret gir en elektronisk oversikt over kommunesektorens rapporteringsplikter til staten, og vil bl.a. gi muligheter til å anslå ressursbruken som knytter seg til rapporteringen.

Regelverk, inntektssystem og samarbeid

Regjeringen vedtok i juni 2006 *retningslinjer for framtidig statlig regelverk rettet mot kommunesektoren*. Retningslinjene tar utgangspunkt i at staten bør gi kommunene reell myndighet og handlingsrom slik at de kan finne kostnadseffektive og gode løsninger tilpasset lokale forhold.

Felles regler i kommuneloven for *statlig tilsyn med kommunesektoren* skal blant annet tydeliggjøre hvor langt kommunene og fylkeskommunene kan overprøves. Regjeringen har i lovforslag til Stortinget i juni i år foreslått at tilsynet skal avgrenses til å gjelde kontroll med om kommunen

og fylkeskommunen oppfyller plikter som er pålagt i lov, jf. Ot.prp. nr. 97 (2005–2006).

Regjeringen ønsker å *videreutvikle konsultasjonsordningen* mellom staten og KS. Arbeidet skal skje ved tettere samarbeid om kostnadsberegninger av statlig initierte reformer i kommunesektoren og en mer samordnet og standardisert bruk av bilaterale samarbeidsavtaler innenfor ulike tjenestoområder. Utviklingsarbeidet skal gjennomføres i løpet av 2006, slik at arbeidet med kommuneopplegget i statsbudsjettet for 2008 kan skje innenfor rammene av en mer forpliktende konsultasjonsordning.

Borge-utvalget la i oktober 2005 fram sine forslag til *endringer i inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene* i NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring. Som en oppfølging av Borge-utvalgets rapport, har Regjeringen invitert de politiske partiene til å delta i et utvalg som skal gjennomgå inntektssystemet. I tillegg vil Kommunal- og regionaldepartementet arbeide videre med kostnadsnøklerne i inntektssystemet. Regjeringen legger opp til å fremme forslag til endringer i inntektssystemet i Kommuneproposisjonen 2009, som legges fram våren 2008. Når det gjelder fylkeskommunene, vil forslag til endringer i inntektssystemet ses i sammenheng med forvaltningsreformen i 2010.

Bedre styring og omstilling i den enkelte kommune

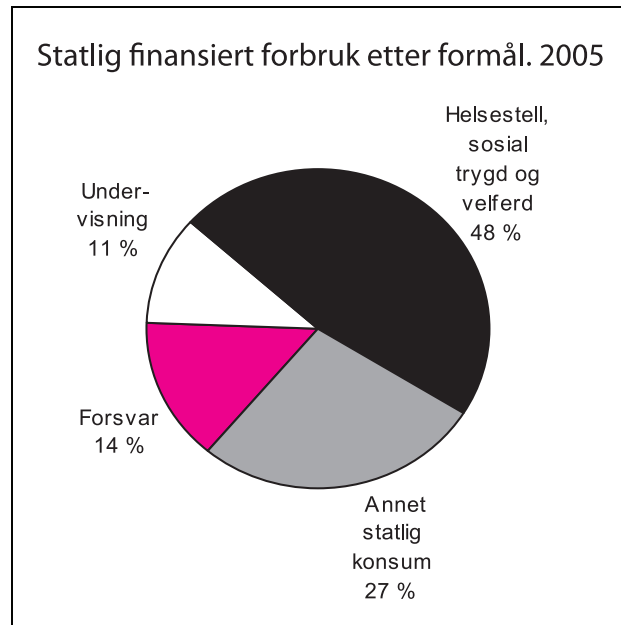
Regjeringen støtter opp om lokalt utviklingsarbeid gjennom flere prosjekter. *Stifinnerprogrammet* blir avsluttet i 2006, og erfaringene og konklusjonene vil bli formidlet i første halvdel av 2007.

Kommunal- og regionaldepartementets prosjekt *Resultatledelse og politikerrollen* omhandler balansert målstyring og resultatledelse. Formålet er å samle erfaringer med politikernes bruk av resultatledelse og å utarbeide en veileder. Prosjektet ble igangsatt høsten 2005 og vil bli avsluttet før kommunevalget høsten 2007.

Prosjektet *Kvalitetskommuner* er et samarbeid mellom staten, KS og arbeidstakerorganisasjonene i kommunesektoren om utvikling av kvalitet i pleie- og omsorgssektoren og oppvekstsektoren i kommunene. Det sentrale samarbeidet skal stimulere til lokalt utviklingsarbeid som involverer lokalpolitikere, ledere og de ansatte.

6.4.4 Fornyning i statlig sektor

Statlig finansiert tjenesteforbruk omfatter både fellesgoder som forsvar og politi og individrettede tjenester som helsetjenester og høyere utdanning.



Figur 6.9 Sammensetningen av statlig finansiert forbruk etter formål. 2005

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Etter den statlige overtakelsen av sykehusene, utgjør helseforbruket 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 effektivitet og utvikle tilbudet på de enkelte områdene, og tverrgående tiltak med sikte på å stimulere fornyingsarbeidet innenfor hele statlig sektor.

Sektorreformer

Regjeringen har gitt sin tilslutning til *Skattedirektoratets forslag til reorganisering av etaten*, jf. omtale i St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Finansdepartementet. Forslaget innebærer en reduksjon til to myndighetsnivåer og en inndeling av virksomheten i fem regioner underlagt direktoratet. Videre foreslås innføring av riksdekkende vedtakskompetanse også på regionnivå og sterkere satsing på landsdekkende eller regiondekkende oppgaveansvar. Dette vil gi bedre ressursutnyttelse og kvalitet på tjenestene og i sin tur medføre riktigere skatteinngang. Reorganiseringen skal være gjennomført i løpet av 2009.

Tabell 6.9 Viktige tiltak og reformer i fornyingsarbeidet

SEKTORREFORMER		
Reform	Formål	Status/målsetting gjennomføring
Regional organisering av Arbeids-tilsynet	Bedret effektivitet og kvalitet	Omstillingen slutføres i 2006
Regional organisering av skatte-etaten	Bedret effektivitet og kvalitet	Skal slutføres i 2009
Videreføring av forsvarsreformen	Omstilling til nye ytre rammebetingelser. Bedret effektivitet og kvalitet	Ytterligere effektivisering som skal bedre evnen til operativ innsats fram mot 2009
Reduksjon i antall førsteinstans-domstoler fra 92 til 66	Bedret effektivitet	Redusert til 78 pr. 1.1.07
Evaluerings- og videreutvikling av systemet for resultatbasert fordeling innen universitets- og høyskolesektoren	Gi institusjonene bedre incentiver innen forskning og undervisning	Rapporten fra Universitets- og høyskolerådet med forslag til indikatorer er sendt på høring
SEKTOROVERGRIPENDE REFORMER		
Reform	Formål	Status/målsetting gjennomf.
Etablering av Arbeids- og velferds-etaten – NAV	Mer effektiv og brukertilpasset arbeids- og velferdsforvaltning	Lokale NAV-kontorer i alle kommuner innen 2010
Lansere StatRes, et informasjonssystem for bl.a. kvalitet og resultater i statlig tjenesteproduksjon	Gi bedre informasjon om kvalitet og resultatoppnåelse innen statlig tjenesteproduksjon	Systemet skal lanseres i 2007, og vil da dekke et begrenset område, bl.a. høyere utdanning
St. meld. om IKT-politikken som også vil behandle bruk av IKT i fornyingsarbeidet	Strategi for IKT arbeidet	Planlegges lagt fram høsten 2006

Forsvaret gjennomfører en omfattende reform. Omleggingen ble startet av Stoltenberg I-regjeringen. Stortinget har vedtatt omleggings- og moderniseringstiltak fram tom. 2008. Målet er at Forsvaret skal være moderne, alliansetilpasset, kostnadseffektivt og fleksibelt i forhold til å håndtere et bredt spektrum av ulike oppgaver. I tråd med regjeringspartienes politiske plattform fra Soria Moria, legges det opp til økt tilstedeværelse i nordområdene og økt satsing på FN-oppdrag. I omstillingsperioden 2002–2005 ble alle overordnede økonomisk-administrative omstillingsmål nådd. Forsvarets struktur og driftsmønster er nå bedre tilpasset et realistisk budsjettnivå og de nye sikkerhetspolitiske rammebetingelser og utfordringer. Det er også iverksatt et stort antall tiltak for å forbedre styringen og kontrollen med økonomi- og regnskapsfunksjoner i Forsvarets militære organisasjon. Det vises til nærmere redegjø-

relse i St.meld. nr. 10 (2005–2006), jf. også Innst. S. nr. 176 (2005–2006). Fram mot 2009 fortsetter moderniseringen av Forsvaret med etablering av kapasiteter som dekker en bred del av oppgavespekteret, har hurtig reaksjons- og forflytningsevne, og som bidrar til reell fornyelse. I perioden 2005–2008 skal driftsmidler tilsvarende 2 mrd. 2004-kroner omprioriteres for å styrke Forsvarets evne til innsats nasjonalt og internasjonalt, samt bidra til finansiering av nytt og moderne materiell. Dette innebærer nye rasjonaliseringstiltak, framfor alt innenfor logistikk- og støttestrukturen.

Fortsatt gjenstår det betydelige utfordringer i den videre fornying av Forsvaret. Det er, i tråd med Soria Moria-erklæringen, nedsatt et forsvarspolitisk utvalg som utreder forslag til den videre utvikling av Forsvaret fom. 2009. Forsvarssjefen vil legge fram sine langsiktige militærfaglige tilrådninger gjennom Forsvarsstudien 2007. Neste lang-

tidsplan for Forsvaret planlegges lagt fram for Stortinget våren 2008.

For å skape mer effektive og faglig robuste domstoler, ble det i 2001 vedtatt å redusere *antall førsteinstansdomstoler* fra 92 til 66. Ved utgangen av første halvår i år er antallet førsteinstansdomstoler redusert til 78.

Overføringen av ansvaret for tinglysing av fast eiendom fra domstolene til Miljøverndepartementet ved Statens kartverk, planlegges ferdigstilt i løpet av 2007, jf. St.meld. nr. 13 (2001–2002) og Innst. S. nr. 221 (2001–2002).

De organisasjonsmessige endringene i fase I av *politireformen* ble gjennomført i 2002, og medførte en reduksjon i antall politidistrikter fra 54 til 27. Som ledd i denne prosessen ble i alt 1 260 stillinger omdisponert innenfor de 27 nye politidistriktene og 414 årsverk ble frigjort fra administrative gjøremål til publikumsrettet og operativ tjeneste. Fase II av *politireformen* ble iverksatt i 2005 med sikte på å få en mer rasjonell, tjenesteytende og tilgjengelig polititjeneste på lokalt nivå. Denne fasen skal evalueres ved årsskiftet 2006/2007.

I 2002 ble det innført et *resultatbasert finansieringssystem i universitets- og høyskolesektoren*. En del av midlene til undervisning og forskning tildeles med utgangspunkt i oppnådde resultater. I tillegg mottar institusjonene en basisfinansiering. For å stimulere til økt forskningsaktivitet av høy kvalitet ble det i budsjettet for 2006 tatt i bruk nye indikatorer med større vekt på oppnådde resultater ved tildelingen av budsjettmidler. Det arbeides med å utvikle og fastsette indikatorer som kan inngå i en ny resultatbasert formidlingskomponent i finansieringssystemet. Universitets- og høyskolerådet (UHR) har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet kommet med et forslag til indikatorer. Rapporten fra UHR er sendt på høring. Norges forskningsråd evaluerer Kvalitetsreformen på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Sluttrapport vil foreligge i januar 2007.

For å få en mer effektiv utnyttelse av knappe tilsynsressurser er det gjennomført en ny *organisering av Arbeidstilsynet* som innebærer omdanning av ytre etats 11 distrikter til 7 regioner. Den utadrettede innsatsen styrkes gjennom en overføring av ressurser fra direktoratet til regionene. Arbeidet med omstillingen sluttføres i 2006.

Det er i 2006 etablert et nytt *Nasjonalt overvåkingssystem for arbeidsmiljø- og arbeidshelse (NOA)* ved Statens arbeidsmiljøinstitutt. NOA skal systematisere, sammenstille og forbedre relevante data og informasjon og gjøre dette tilgjengelig for aktuelle aktører på arbeidsmiljøfeltet.

Sektorovergripende reformer

Et hovedmål ved etableringen av *en ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV-reformen)* er at flere skal være i arbeid eller aktiv virksomhet og færre ha trygd eller stønad som hovedkilde til livsopphold. Reformen sikte på en mer brukervennlig, samordnet og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Den nye Arbeids- og velferdsetaten ble formelt etablert 1. juli 2006. I samarbeid med landets kommuner skal den nye statlige etaten etablere lokale arbeids- og velferdskontorer over hele landet innen 2010. Etableringen av Arbeids- og velferdsetaten og felles førstelinjekontorer legger til rette for et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, spesielt for personer som vil ha behov for et bredt spekter av statlige og kommunale tjenester, jf. nærmere omtale i St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Utredningsinstruksen omfatter krav til analyse av nytte- og kostnadsvirkninger av offentlige tiltak og reformer og administrativ styring av utredningsarbeid. Det er utarbeidet en forbedret veiledning til sentralforvaltningen som omfatter både analyse og administrativ ledelse av utredningsprosessen. Det er etablert et fagpanel som støtter og gir råd til departementene i arbeidet med økonomiske konsekvensanalyser.

Blant annet gjennom *evalueringer av allerede gjennomførte omstillinger* vil Fornyings- og administrasjonsdepartementet analysere hvilke forutsetninger som må være til stede for at omstillinger og ny teknologi skal gi de forventede effektiviseringsgevinstene. Det skal også arbeides med å utvikle en metodikk for bedre å kunne vurdere kostnadene ved omstillinger. I samarbeid med andre departementer vil Fornyings- og administrasjonsdepartementet utvikle kvalitetsmål som bedre tar hensyn til brukertilfredshet, helsefremmende arbeidsmiljø og kompetanseoppbygging.

Formålet med *StatRes er å få et bedre faktagrunnlag om ressursbruk, produksjon, kvalitet og resultater* i staten. StatRes vil bidra til mer åpenhet om statlig tjenesteyting, gi bedre grunnlag for analyser, mer resultatfokus og økt grad av fornying i offentlig sektor. Systemet utvikles av Statistisk sentralbyrå på oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Prosjektet tar utgangspunkt i internasjonale standarder, noe som tilrettelegger for framtidige sammenlikninger med andre land. StatRes er planlagt lansert i 2007, og vil da dekke et begrenset område, blant annet høyere utdanning. I løpet av 2007 vil det også foreligge en plan for videreutvikling av systemet.

Offentlig sektors størrelse og rolle som myndighet, tjenesteyter og bruker innebærer at den spiller en sentral rolle i utviklingen av informasjonssamfunnet. Fornyings og administrasjonsdepartementet arbeider med en stortingsmelding om IKT – politikken som også vil omhandle bruk av IKT i fornyingsarbeidet. Denne planlegges lagt fram for Stortinget høsten 2006.

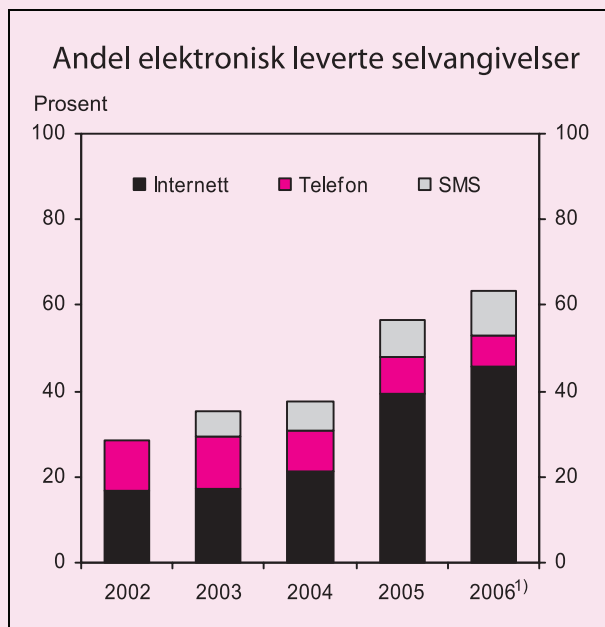
Utviklingen av en døgnåpen forvaltning med tilrettelagte elektroniske tjenester fra det offentlige står sentralt i arbeidet med fornying av offentlig sektor. Utviklingen av tjenestene skal baseres på brukernes premisser, og tjenestene skal være tilrettelagt for brukere med ulike behov. I dag utvikler i stor grad hver enkelt kommune og den enkelte statlige etat sine egne elektroniske tjenester. En slik desentralisert tjenesteutvikling skal fortsette, og vil supplere næringslivsportalen Altinn og innbyggerportalen MinSide. Altinn er nærmere omtalt i avsnitt 6.2.6.

Som ansvarlig for *Økonomiregelverket* har Finansdepartementet utviklet regnskapsstandarder etter periodiseringsprinsippet. Standardene prøves ut i ti statlige virksomheter. Som ledd i forsøkene vurderer en også hvordan regnskapene

kan benyttes som grunnlag for å få bedre kostnadsdata for å vurdere ressursbruk knyttet til mål og aktiviteter. Det legges opp til en ny evaluering av forsøkene i 2009. Stortingets bevilgninger vil fortsatt gjøres etter kontantprinsippet.

Finansdepartementet har utarbeidet nye retningslinjer for gebyrer og sektoravgifter som trer i kraft 1. januar 2007. De siste årene synes det å ha vært en tiltakende tendens til å finansiere statlige driftsutgifter med gebyrer og sektoravgifter. Gebyrene kan i enkelte tilfeller være langt høyere enn kostnadene ved å frambringe de offentlige ytelsene de skal finansiere, slik at de i realiteten framstår som en skjult skattlegging av brukerne av tjenesten. Dette kan både ha uheldige fordelingsvirkninger og føre til at forbruket av de gebyrbelagte tjenestene blir lavere enn det som er samfunnsøkonomisk ønskelig. Gjennom å innskjerpe skillet mellom gebyrer og sektoravgifter vil muligheten til å kamuflere avgifter som gebyrer fjernes. Retningslinjene innebærer dessuten at Regjeringen og Stortinget får en mer fullstendig oversikt over det faktiske omfanget av skatter og avgifter. Dette vil gjøre det lettere å utforme en konsistent og målrettet skatte- og avgiftspolitik.

Boks 6.2 Elektronisk selvangivelse



Figur 6.10 Utviklingen i andelen elektronisk innleverte selvangivelser fra lønntakere og pensjonister

¹ Anslag

Kilde: Skattedirektoratet.

Elektronisk innrapportering av selvangivelsen er et eksempel på hvordan IKT bidrar til forenkling for publikum og effektivisering internt i forvaltningen.

Stadig flere næringsdrivende og lønntakere velger å levere selvangivelsen elektronisk. Skattedirektoratet regner med at innen leveringsfristen i høst utløper vil minst 75 pst. av selvangivelsene for selskap og næringsdrivende ha blitt levert elektronisk, mens over 60 pst. av lønntakerne og pensjonistene forventes å levere elektronisk.

Innføring av elektronisk selvangivelse har bidratt til at likningskontorenes ressursbruk knyttet til administrasjon og likning av lønntakere og pensjonister har blitt betydelig redusert. Dette har muliggjort omprioritering av etatens ressurser. Ved hjelp av omskolering av arbeidskraft har etaten nå styrket kontrollinnsatsen overfor de mer krevende delene av næringslivet. En brukerundersøkelse som ble gjennomført i 2005 viser at tilbudet er blitt svært godt mottatt av publikum. Totalt svarte 96 pst. av de som brukte internett at nettsiden har gjort det lettere å levere selvangivelsen.

7 Bærekraftig utvikling

7.1 Regjeringens strategi for bærekraftig utvikling

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.»

Verdenssamfunnet har gjennom FN kommet langt i retning av enighet om hva som er hovedutfordringene for en bærekraftig utvikling. I Johannesburg-erklæringen fra 2002 framgår det blant annet at «de overordnede mål og avgjørende forutsetninger for bærekraftig utvikling er utryddelse av fattigdom, endring av forbruks- og produksjonsmønstre og bevaring av naturressurser for sosial og økonomisk utvikling. Den store forskjellen mellom rike og fattige samfunn og det økende gapet mellom industriland og utviklingsland utgjør en alvorlig trussel mot global velferd, sikkerhet og stabilitet.»

I regjeringens politiske plattform fra Soria Moria ble det varslet en ambisiøs politikk for bærekraftig utvikling. Regjeringen arbeider nå med å lage en oppdatert nasjonal strategi som skal presenteres i Nasjonalbudsjettet 2008. Prosessen skal være grundig og inkluderende. Som ledd i denne prosessen har Regjeringen bedt svenske myndigheter evaluere vårt arbeid med bærekraftig utvikling.

Nasjonalbudsjettet 2007 utgjør en mellomstasjon i arbeidet med strategien. Etter å ha innhentet synspunkter og råd i en internetthøring og på andre måter har Regjeringen trukket noen hovedkonklusjoner om tema og struktur for strategien. Videre har Regjeringen gått gjennom Bondevik II-regjeringens nasjonale indikatorsett for bærekraftig utvikling, og sluttet seg til dette. Målene i bærekraftstrategien bør etter Regjeringens syn være knyttet sammen med indikatorene. Indikatorene må derfor vurderes nærmere i forbindelse med utarbeidelsen av strategien. Statistisk sentralbyrå har en sentral rolle i arbeidet med indikatorene og presenterte i august oppdaterte tall. Departementene benytter indikatorsettet i sin rapportering om arbeidet med bærekraftig utvikling.

I tråd med tidligere praksis og hva som gjøres i andre land legger Regjeringen her fram sine prinsipper for arbeidet med bærekraftig utvikling, jf. boks 7.1. Disse prinsippene vil utgjøre en del av strategien som legges fram i Nasjonalbudsjettet 2008.

7.1.1 Regjeringen vil lage en oppdatert strategi for bærekraftig utvikling

Bondevik II-regjeringen la fram en nasjonal strategi for bærekraftig utvikling rett før FN-toppmøtet i Johannesburg høsten 2002. Strategien ble fulgt opp med en nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling i Nasjonalbudsjettet 2004. Fokuset har siden vært på handlingsplanen. Oppfølgingen av handlingsplanen har vært omtalt i nasjonalbudsjettene for 2005 og 2006. Med bakgrunn i handlingsplanen ble det satt i gang et arbeid for å etablere et nasjonalt indikatorsett for bærekraftig utvikling. Etter en bred og faglig grundig prosess ble forslaget presentert i Nasjonalbudsjettet 2006.

Handlingsplanen inneholder gode analyser, og det har vært relativt bred enighet om virkelighetsbeskrivelsen og fokuset i planen. Den bærer imidlertid preg av å bare være en plan for statens egen virksomhet. Det er et behov for et dokument som bedre bidrar til bred deltakelse i arbeidet for bærekraftig utvikling.

Handlingsplanen er verken så overordnet at den inviterer til debatt om de sentrale spørsmålene knyttet til bærekraftig utvikling, eller så detaljert at den kan gi et godt grunnlag for virkemiddelbruk og politikk i den enkelte sektor. Internasjonalt er det vanlig med strategier og ikke handlingsplaner for bærekraftig utvikling. Strategiene gir en overordnet retning for arbeidet. Oppfølgingen av strategiene skjer gjennom mer detaljerte planer og meldinger for ulike sektorer og politikkområder. Dette synes å være en hensiktsmessig arbeidsdeling.

Det er Regjeringens syn at Norge bør ha en kortfattet strategi som presenterer de overordnede og langsiktige målene knyttet til bærekraftig utvikling med tilhørende tidsfrister. En overordnet og tydelig strategi, med klare mål knyttet sammen med indikatorer vil være et viktig verktøy for en politikk for bærekraftig utvikling, for synliggjøring

Boks 7.1 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 jordas befolkning belaster miljøet og ressursene så sterkt at andre ikke får rom for velstandsvekst uten at miljøets tålegrenser overskrides. På flere områder er disse grensene allerede overskredet. Miljø- og fattigdomsutfordringene krever endringer i produksjons- og forbruksmønstre for å kople 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.

Prinsipper for handling

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. Veksten 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 utvikling, demokrati og

menneskerettigheter er helt sentralt. 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-vår-prinsippet

Miljøpolitikken skal bygge på føre-vår-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 tålegrenser. Det er avgjørende for å sikre en bærekraftig utvikling at en unngår alvorlige, irreversible miljøendringer.

Prinsippet om at forurenseren betaler

Priser bør gjenspeile kostnadene ved skade på mennesker og miljø slik at forurenserne betaler for skaden de forvolder. Politikken bør nå miljømål på en kostnadseffektiv måte. Det at forurenseren betaler, kan både redusere miljøbelastning og bedre utnyttelsen av samfunnets øvrige ressurser.

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 for forvaltning, forbrukere og næringsliv. Myndighetene har et ansvar for å ta i bruk gode virkemidler, gi informasjon og legge til rette for miljøvennlige valg.

av de utfordringene vi står overfor og dermed for å skape oppslutning om tiltak og virkemidler. Strategien, som skal legges fram i Nasjonalbudsjettet 2008, vil bli fulgt opp i nasjonalbudsjettene, i meldingen om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand og i andre meldinger på de enkelte politikkområdene.

Regjeringen er enig med Bondevik II-regjeringen i at Finansdepartementet bør ha en koordinerende rolle i arbeidet med bærekraftig utvikling. Etter Regjeringens syn er det viktig at arbeidet med bærekraftig utvikling er en del av sentrale økonomisk-politiske prosesser, og omtales i Regjeringens viktigste planleggingsdokument – nasjonalbudsjettet.

Tema

Handlingsplanen som Bondevik II-regjeringen la fram, fokuserte på syv politikkområder:

1. Internasjonalt samarbeid for bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom
2. Klima, ozonlaget og langtransporterte luftforurensninger
3. Biologisk mangfold og kulturminner
4. Naturressurser
5. Helse- og miljøfarlige kjemikalier
6. Bærekraftig økonomisk utvikling
7. Samiske perspektiver i miljø- og ressursforvaltningen

Bondevik II-regjeringen pekte på at temaområdene ble valgt i lys av hva bærekraftig utvikling baserer seg på og på hovedutfordringer for bærekraftig utvikling. Bærekraftig utvikling baserer seg på tre hovedpilarer: den økonomiske, den sosiale og miljøet. Miljøet står i en spesiell stilling fordi overskridelser av naturens tålegrenser kan være irreversible. Dette gjelder i særlig grad på områdene klima, biologisk mangfold og miljøgifter.

Produksjons- og forbruksmønstret i industrilandene er ikke økologisk bærekraftig. Klodens økologiske kapasitet vil kraftig overskrides hvis store deler av verdens befolkning skulle ha vårt forbruksmønster. Arbeidet med bærekraftig produksjon og forbruk, og det å redusere miljøbelastning fra økonomisk aktivitet, er en sentral del av arbeidet med bærekraftig utvikling.

I FN's arbeid med bærekraftig utvikling er det et sterkt fokus på å bevare kulturarven og sikre urbefolkningens rettigheter som en del av arbeidet med å ivareta verdens mangfold.

Det er stor grad av enighet mellom denne regjeringen og den forrige om valg av tema. Regjeringen vil imidlertid i større grad inkludere sosiale

forhold i tema 6. Den vil vektlegge de gode sidene ved den samfunnsmodellen vi har og som vi i stor grad deler med andre nordiske land. «Den nordiske modellen» bidrar til lav arbeidsledighet og små inntektsforskjeller og legger godt til rette for at samfunnet skal kunne omstille seg i møtet med nye utfordringer. Det gjelder også omstillingene som er knyttet til miljø og globalisering. Det er økt interesse internasjonalt for denne modellen, som er omtalt nærmere i avsnitt 3.6.

De nordiske land har både høy sysselsetting og offentlige budsjettoverskudd. Lav arbeidsledighet og gode velferdsordninger bidrar til at landene har høyere fødselstall enn resten av Europa. De scorer høyt på bærekraftsindikatorer knyttet til yrkesdeltakelse, levealder og utdanningsnivå. De nordiske landene har et større innslag av effektive økonomiske instrumenter i miljøpolitikken enn de fleste andre europeiske land og ligger også på topp når det gjelder bistand som andel av BNI.

Internetthøring

Arbeidet med strategien skal være en inkluderende prosess. I tråd med dette er det gjennomført konsultasjoner med ulike organisasjoner og avholdt en nasjonal konferanse om bærekraftig utvikling. I april-mai i år ble det gjennomført en internetthøring om Regjeringens opplegg for arbeidet med deltakelse fra universitets- og forskningsinstitusjoner, arbeidslivsorganisasjoner og miljø- og utviklingsorganisasjoner. Høringsuttalelsene gir viktige innspill til det videre arbeidet med strategien.

Mange høringsinstanser stiller seg positive til Regjeringens forslag om en overordnet strategi som følges opp i nasjonalbudsjett og ulike meldinger på enkeltområder. Forum for Utvikling og Miljø (ForUM) og Kommunenes Sentralforbund (KS) mener at en bør ha en handlingsplan i tillegg til strategien. Senter for utvikling og miljø ved Universitetet i Oslo er skeptisk til at en ikke reviderer den eksisterende handlingsplanen fra Bondevik II-regjeringen. NHO tror strategien som Regjeringen legger opp til, kan gi et noe snevert perspektiv på områdene som dekkes. Enkelte høringsinstanser mener at det ikke er mangel på strategier og handlingsplaner, men på handling og økonomiske virkemidler.

Forslaget til temaområder får støtte blant høringsinstansene. Flere mener at det bør være mål knyttet til bærekraftig produksjon og forbruk, inklusive grønne offentlige innkjøp. Ulike høringsinstanser vektlegger det internasjonale perspektivet og behovet for å redusere fattigdom. ForUM,

blant andre, peker på at det er viktig å belyse Norges bidrag til den høye ressursbruken globalt. Greenpeace etterlyser ambisiøse mål. LO er enig i at «den nordiske modellen» løftes fram og peker på at om norsk energieffektiv industri flyttes ut av landet, økes global forurensing.

Mange mener at det gjeldende indikatorsettet er hensiktsmessig og har bare mindre forslag til justeringer av settet. Flere etterlyser likevel indikatorer som bedre viser om Norge bidrar til en bærekraftig utvikling i et globalt perspektiv. ForUM ønsker blant annet bruk av «økologisk fotavtrykk» og naturindeks. KS og enkelte andre høringsinstanser mener det er viktig at indikatorer kan brytes ned til regionalt eller kommunalt nivå. Forbrukerrådet ønsker indikatorer som inspirerer mer til endring av handlingsmønstre for hver enkelt av oss. Noen høringsinstanser trekker fram at de ulike aktørene må få et eierskap til indikatorene. Statistisk sentralbyrå legger vekt på at antallet indikatorer ikke bør bli for omfattende.

Mange av høringsinstansene ønsker å samarbeide med myndighetene om bærekraftig utvikling og foreslår opprettelse av arbeidsgrupper mellom myndighetene og andre. Flere mener at myndighetene må informere mer om temaet, men peker også på at frivillige organisasjoner har et betydelig ansvar for å informere gjennom sitt apparat. Flere savner en internettportal for bærekraftig utvikling. HSH mener at næringslivet bør inviteres til å drøfte hvordan oppgavene best kan løses i fellesskap. LO og NHO etterlyser en finansieringsordning for ulike aktørers informasjonstiltak. Mange av enkeltpersonene som deltok i høringen, mener at språket som brukes må være lett forståelig og vinklet på hva hver enkelt kan gjøre. Flere har foreslått at det gjennomføres en nasjonal klimakampanje.

7.1.2 Prosessen framover

Basert på konferanser, kontakt med organisasjoner og internetthøringen er det bred støtte for at det i Nasjonalbudsjettet 2008 skal presenteres en overordnet nasjonal strategi for bærekraftig utvikling, med mål knyttet sammen med indikatorer. Det er også relativ bred enighet om hva som er viktige temaområder og indikatorer, samtidig som det er kommet mange innspill som må vurderes nærmere.

Strategien bør omfatte prinsippene som ligger til grunn, en kort analyse av de viktigste langsiktige utfordringene, mål med tilknyttede indikatorer gruppert under temaområder, noen av de viktigste handlingene for oppfølging og prosessene

for disse. Utkastet til strategi vil bli sendt på offentlig høring sommeren 2007.

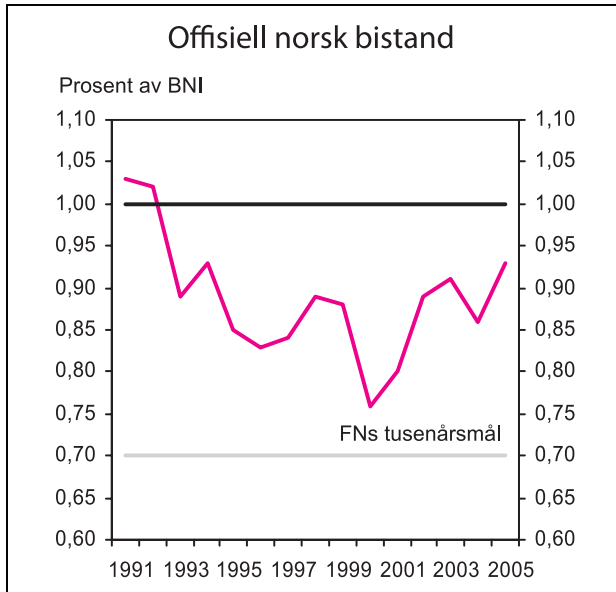
En ekstern evaluering av arbeidet med bærekraftig utvikling i Norge kan være et viktig bidrag til arbeidet med strategien og gir en god mulighet for erfaringsutveksling. Det har tidligere vært varslet at Regjeringen ønsker en evaluering av arbeidet med bærekraftig utvikling fra andre land, en «peer review». Svenske myndigheter har sagt seg villige til å gjennomføre en peer review av Norge. Evalueringen vil ha fokus på organisering av arbeidet med bærekraftig utvikling, på hvordan Norge har avgrenset temaet bærekraftig utvikling og på status i arbeidet. Klima- og energipolitikk, deler av arbeidet med biodiversitet, samt bistand og handelspolitikk overfor fattige land, vil være viktige tema i gjennomgangen. Det tas sikte på å trekke inn et utviklingsland i den delen av evalueringen som er knyttet til bistand og handel.

7.2 Indikatorer for bærekraftig utvikling

Bakgrunn

Som en oppfølging av handlingsplanen for bærekraftig utvikling ble det 5. desember 2003 oppnevnt et ekspertutvalg som fikk i mandat å foreslå et sett med indikatorer for bærekraftig utvikling. Etter en bred og faglig grundig prosess avga utvalget sin innstilling til Finansdepartementet i mars 2005 i NOU 2005: 5 Enkle signaler i en kompleks verden – Forslag til et nasjonalt indikatorsett for bærekraftig utvikling. Regjeringen Bondevik II sluttet seg i Nasjonalbudsjettet 2006 til ekspertutvalgets forslag med enkelte justeringer. Regjeringen har også bestemt seg for å benytte det foreslåtte indikatorsettet. Settet består av 18 indikatorer som skal belyse om samfunnsutviklingen på ulike områder går i bærekraftig retning. Indikatorene er nærmere beskrevet i Nasjonalbudsjettet 2006. I forbindelse med at den oppdaterte strategien for bærekraftig utvikling presenteres i Nasjonalbudsjettet 2008 vil Regjeringen vurdere justeringer i indikatorsettet.

Statistisk sentralbyrå bør ha et hovedansvar for årlig å oppdatere og presentere indikatorene. Dette avsnittet presenterer utviklingstrekk i indikatorene basert på Statistisk sentralbyrås oppdatering og analyse publisert den 15. august 2006. I SSBs analyse pekes det på at dersom dagens utviklingstrekk fortsetter, vil det være særlige utfordringer på områdene klimagassutslipp, offentlige finanser og utstøting av mennesker fra arbeidslivet. Det trekkes også fram at Norge bidrar lite til global inntektsutjamning gjennom samhandel med



Figur 7.1 Offisiell norsk bistand som andel av BNI

Kilde: NORAD og Statistisk sentralbyrå.

de fattigste landene. Nedenfor er omtalen av indikatorene ordnet etter politikkområdene i arbeidet med bærekraftig utvikling.

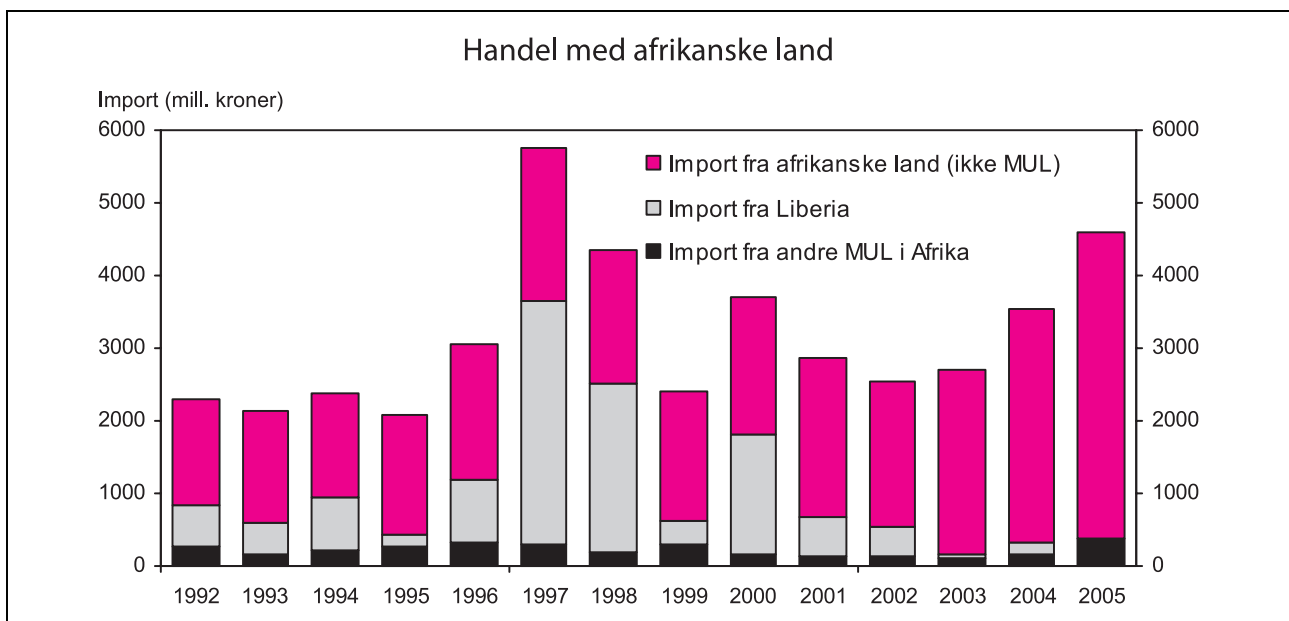
7.2.1 Internasjonalt samarbeid for en bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom

Indikator 1. Offisiell norsk bistand som andel av bruttonasjonalinntekt

De viktigste utfordringene i forhold til å fremme en bærekraftig utvikling er knyttet til miljøtrusler og internasjonal fattigdom. Langsiktig bistand reduserer fattigdommen i land med god økonomisk politikk og gode institusjoner. FNs mål er at givelandene skal yte 0,7 pst. av bruttonasjonalinntekten (BNI) i bistand. Basert på foreløpige tall har Norge rapportert til OECD at bistanden var på 0,93 pst. av BNI i 2005, jf. figur 7.1. Se videre omtale av norsk bistand i avsnitt 7.3.1.

Indikator 2. Import fra afrikanske land og MUL i Afrika

Handel er sentralt for utviklingslandenes inntekter, produktivitetsvekst og sysselsetting. Selv om samlet import til Norge fra utviklingsland økte fra 2004 til 2005, har det vært lite utvikling i omfanget av samhandel med de minst utviklede landene (MUL). I 2005 utgjorde importen fra MUL 890 mill. kroner i alt, tilsvarende 0,2 pst. av all import til Norge. Importen fra MUL i Afrika, i alt 34 land, utgjorde kun 390 mill. kroner, jf. figur 7.2. De afrikanske landenes andel av den norske importen ligger rundt 1 pst. Importen fra MUL i Afrika har i



Figur 7.2 Handel med afrikanske land, fordelt på MUL og andre afrikanske land. Import i mill. kroner (faste 2005-priser)

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

perioder vært dominert av norsk import av brukte skip fra Liberia.

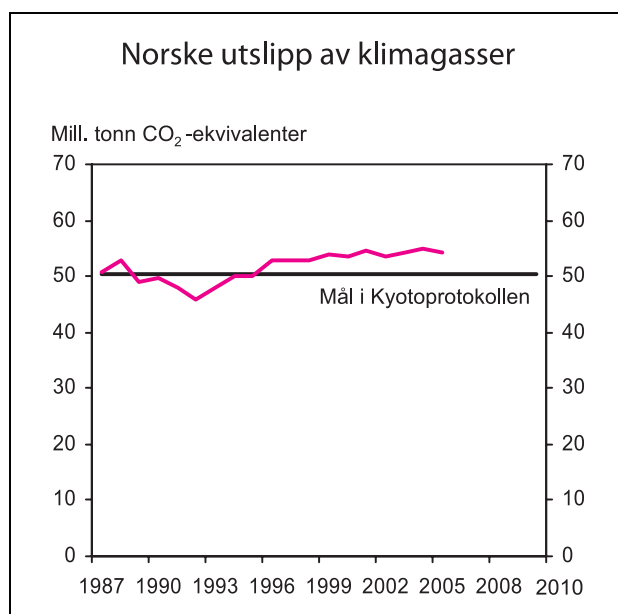
7.2.2 Klima, ozon og langtransporterte luftforurensinger

Indikator 3. Norske utslipp av klimagasser relatert til Kyotomålet

De foreløpige regnskapstallene for 2005 viser norske utslipp av klimagasser på 54,8 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Dette er 9 pst. eller 4,5 mill. tonn høyere årlig enn Kyotokvoten for perioden 2008–2012. Utslippene gikk ned med 1 pst. fra 2004 til 2005, jf. figur 7.3. Dette skyldtes i første rekke reduserte utslipp fra industriprosesser og mindre forbruk av fyringsoljer og parafin. Avsnitt 7.4 gjengir framskrivninger av utslipp til luft fram til 2020.

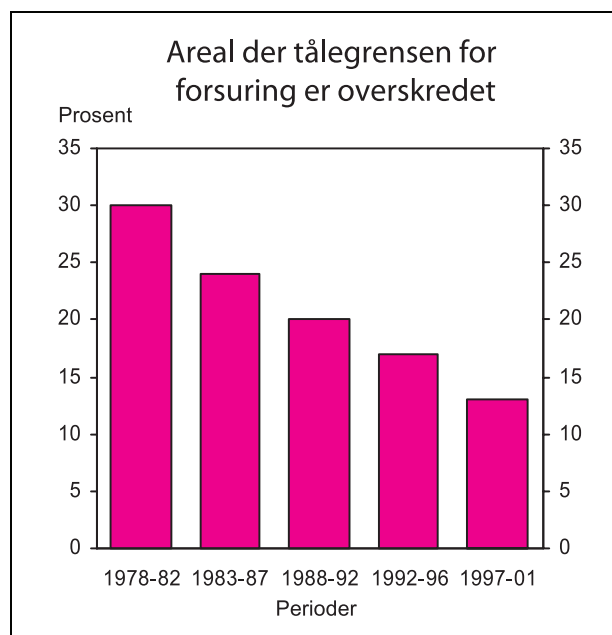
Indikator 4. Andel av Norges areal der tålegrensen for forsurening er overskredet

Utslippene av forsurende gasser i Europa er redusert. Dermed har belastningen på norsk natur avtatt. Siden 1980 har andelen av Norges areal der tålegrensen for forsurening er overskredet, falt fra 30 pst. til 13 pst., jf. figur 7.4. Dersom alle land oppfyller forpliktelsene under Gøteborg-protokollen innen 2010, vil overskridelsene etter hvert avta til 7



Figur 7.3 Norske utslipp av klimagasser relatert til Kyotomålet

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Statens forurensningstilsyn.



Figur 7.4 Andel av Norges areal der tålegrensen for forsurening er overskredet

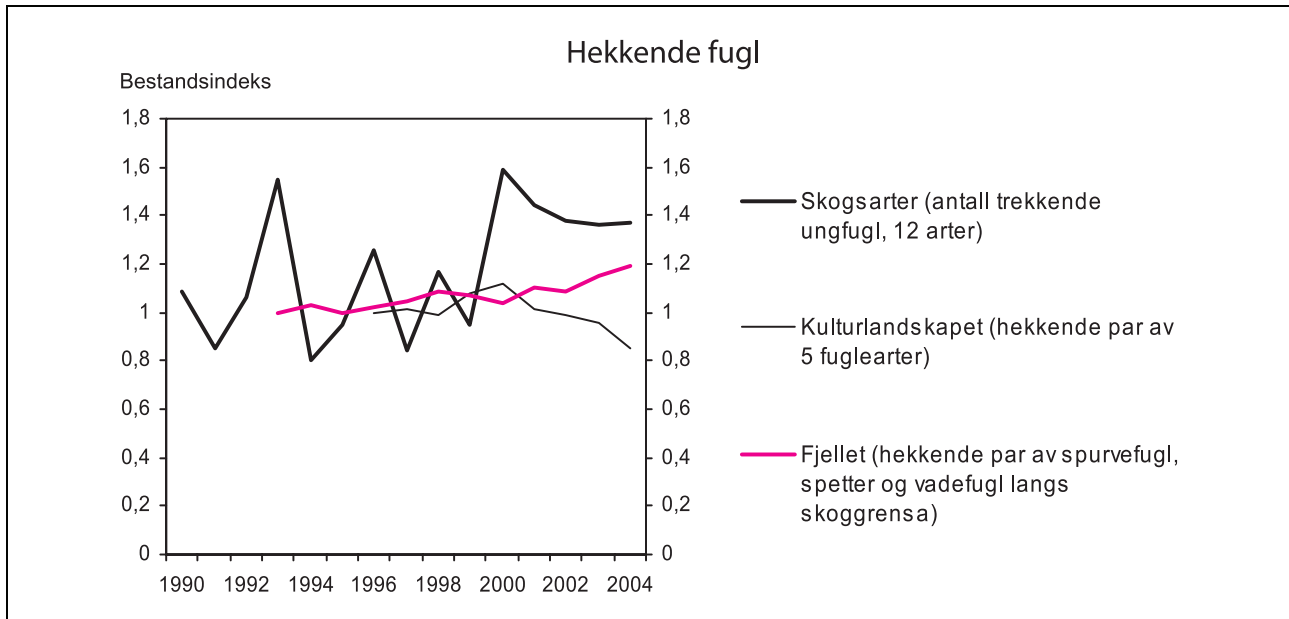
Kilde: Norsk institutt for vannforskning (NIVA).

pst. Gøteborg-protokollen setter tak for utslipp av fire gasser i 2010. Tre av gassene, NO_x, SO₂ og NH₃, har forsurende virkninger. Tilførselen av svovel og nitrogen til Norge har falt med henholdsvis 65 pst. og 40 pst. mellom 1980 og 2003. Det kreves store reduksjoner i NO_x-utslippene fram mot 2010 for at Norge skal overholde utslippsforpliktelsen, jf. avsnitt 7.4.

7.2.3 Biologisk mangfold og kulturminner

Indikator 5. Bestandsutviklingen for hekkende fugl i økosystemer på land

Utviklingen i fuglebestander er vurdert å gi en god indikasjon på økosystemets tilstand, da fuglene representerer forskjellige nivåer i næringskjeden. I fjellområdene er det en vekst i hekkebestanden, noe som er en forventet utvikling ved mildere klima og fortetting av fjellskogen. Tallene for skogsarter viser store variasjoner mellom år og ingen entydig trend, jf. figur 7.5. Datagrunnlaget er mangelfullt for alle tre serier og ikke representativt for landet som helhet. Et overvåkingssystem som skal sikre representative data fra hele landet, er under oppbygging.



Figur 7.5 Bestandsutvikling for hekkende fugl

Kilde: Direktoratet for naturforvaltning.

Indikator 6. Vannsystemer med god eller svært god økologisk status, ferskvann**Indikator 7. Vannsystemer med god eller svært god økologisk status, kystvann**

Indikatorerne reflekterer tilstanden til økosystemene i ferskvann og langs kysten. Det biologiske mangfoldet bestemmer hvilken status vannforekomsten får. Statistisk sentralbyrå viser til at tilstanden ser ut til å være dårlig i østlige regioner, særlig i kystvann, jf. figurene 7.6 og 7.7. Mange av de undersøkte vannforekomstene med usikker økologisk status vil imidlertid trolig bli kategorisert med god status etter nærmere vurdering.

Indikator 8. Tilstandsgraden i fredede bygg

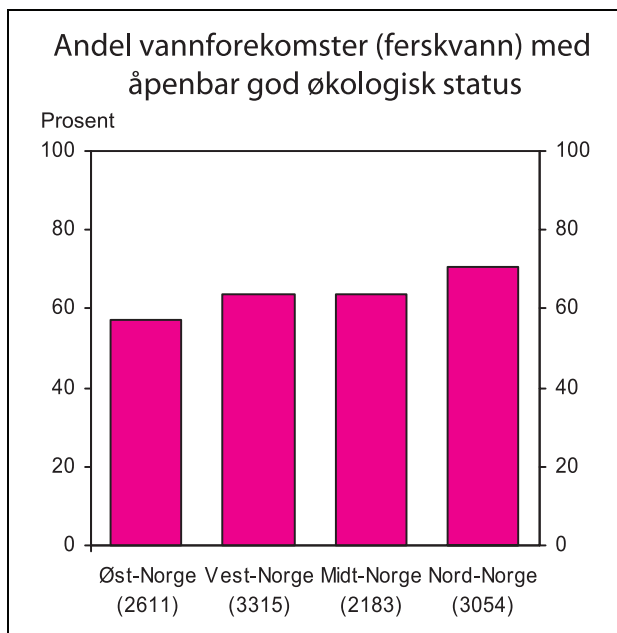
Indikatoren er under utvikling. Den fredede bygningsmassen skal deles inn i fire kategorier etter tilstandsgrad med tilhørende tiltaksbehov. Kulturminnebasen er supplert med en modul for registrering av tilstand på bygninger, og et pilotprosjekt med Nordland og Akershus var i gang høsten 2005. Riksantikvaren tar sikte på å ferdigstille tilstandsregistreringene i alle fylker i løpet av 2008. I tillegg utvikler Riksantikvaren en metode for å beregne totale utbedringskostnader for alle privateide fredede bygninger.

7.2.4 Naturressurser**Indikator 9. Samlet energibruk pr. enhet brutto nasjonalprodukt**

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 sterkere vekst i verdiskaping (BNP) de siste 30 årene enn i innenlandsk energiforbruk, selv om energiforbruket har økt vesentlig, jf. figur 7.8. Fra 1976 til 2004 økte BNP med 139 pst. i alt og samlet energiforbruk med 67 pst. Veksten i bruk av fornybar energi var noe større enn veksten i bruk av ikke-fornybar energi.

Indikator 10. Gytebestandens størrelse i forhold til gytebestandens «føre vår» grenseverdi for nordøstarktisk torsk

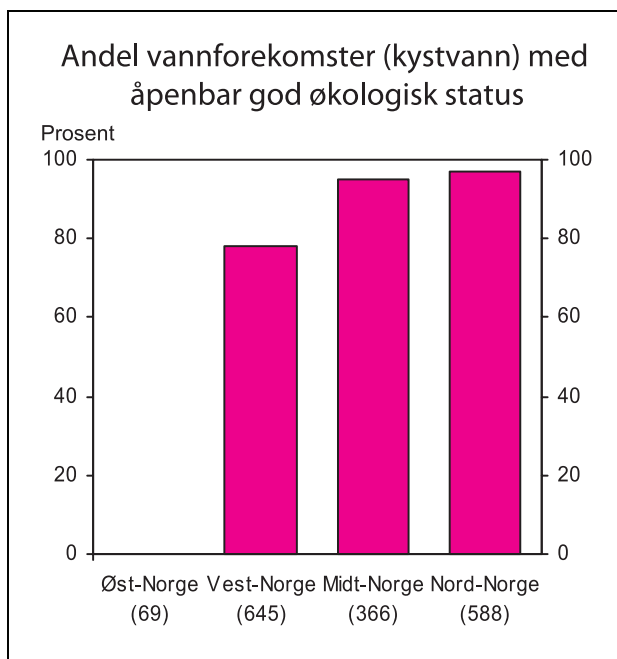
Bærekraftig forvaltning av fiskeressursene innebærer et nivå på bestanden over tid som gir et vedvarende høyt og forutsigbart utbytte. Indikatoren måles i forhold til føre vår-grenseverdien for gytebestanden, som er det nivået som er nødvendig for å sikre jevn rekruttering. Gytebestanden av nordøstarktisk torsk, beregnet til rundt 520 000 tonn i 2006, ligger noe over føre vår-nivået, jf. figur 7.9.



Figur 7.6 Andel vannforekomster¹ (ferskvann) med åpenbar god økologisk status, etter region. 2004

¹ Antall undersøkte lokaliteter er angitt i parentes.

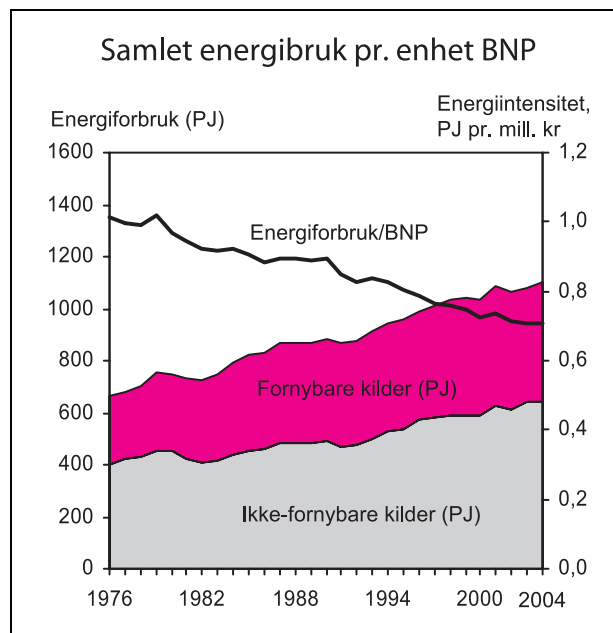
Kilde: Direktoratet for naturforvaltning og Statens forurensningstilsyn.



Figur 7.7 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.



Figur 7.8 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.

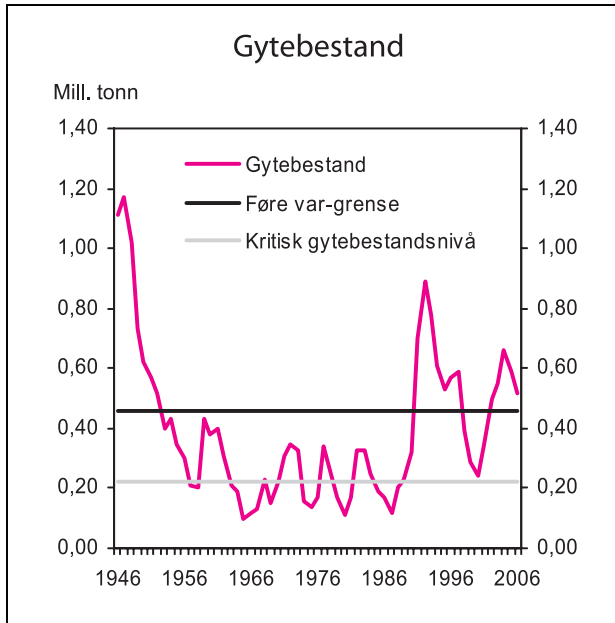
Indikator 11. Irreversibel avgang av produktivt areal

Produktivt areal er en kritisk ressurs, men det foreligger foreløpig ikke data til en brukbar indikator.

7.2.5 Helse- og miljøfarlige kjemikalier

Indikator 12. Bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier i husholdningene

Helse- og miljøfarlige stoffer kan ha irreversible langtidskonsekvenser for natur og mennesker. Indikatoren gir informasjon om de mest vanlige helse- og miljøfarlige kjemikaliene i husholdningene. Regjeringen mener at indikatoren må utvides til å dekke offentlig virksomhet og næringsliv. Statistisk sentralbyrå er derfor i gang med å videreutvikle en indikator som baseres på omsatte mengder av helse- og miljøskadelige stoffer. Forbruket av kreftfremkallende, arvestoff- eller reproduksjonsskadelige produkter gikk ned med over 60 pst. fra 1999 til 2001, jf. figur 7.10. Forbruket av produkter med allergiframkallende virkning økte med 14 pst. og helseskadelige produkter med 9 pst. i samme periode.



Figur 7.9 Gytebestandens størrelse i forhold til gytebestandens «føre vår» grenseverdi for nordøstarktisk torsk

Kilder: Havforskningsinstituttet og ICES.

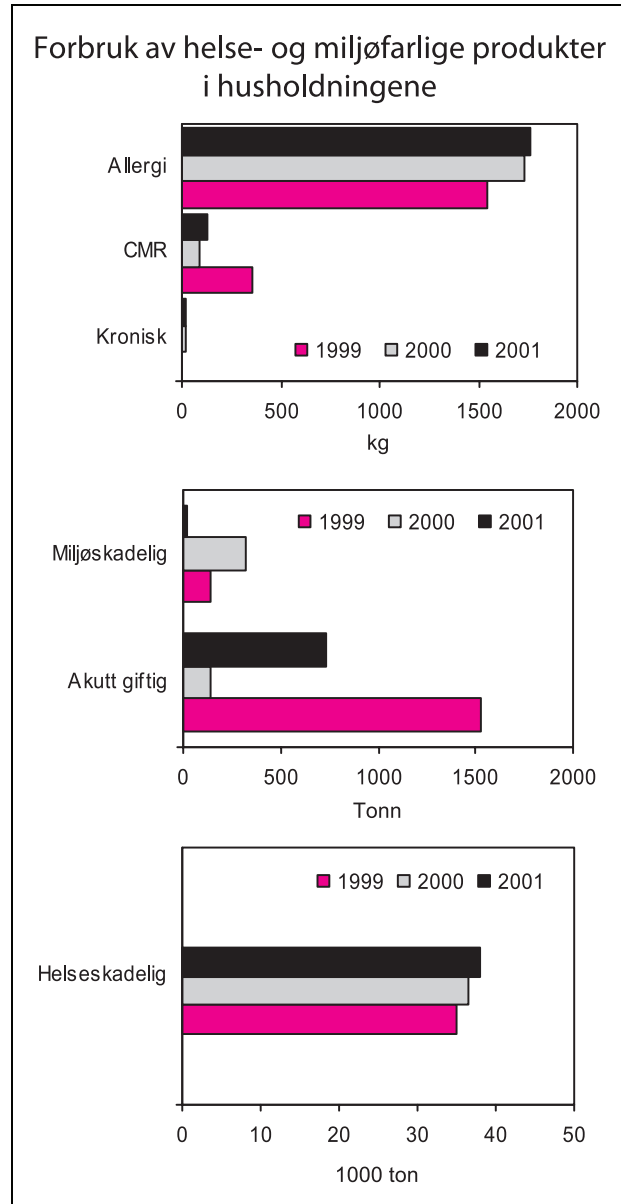
7.2.6 Bærekraftig økonomisk og sosial utvikling

Indikator 13. Netto nasjonalinntekt pr. innbygger fordelt på kilder

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. Indikatoren viser at menneskelige ressurser og miljøkapital har dominerende betydning for økonomisk velferd. Inntekten har økt fra alle kilder i perioden 2001–2005 sammenliknet med nivået i forrige femårsperiode, jf. figur 7.11. Betydningen av utvinning av ikke-fornybare naturressurser har økt sterkt siden 1985.

Indikator 14. Petroleumskorrigert sparing

Petroleumskorrigert sparing beregnes som disponibel inntekt for Norge fratrukket konsum og ressurserente fra olje- og gassutvinning, pluss beregnet avkastning av gjenværende petroleumsformue. Positiv sparing indikerer at konsumet er opprettholdbart over tid. Petroleumskorrigert sparing har



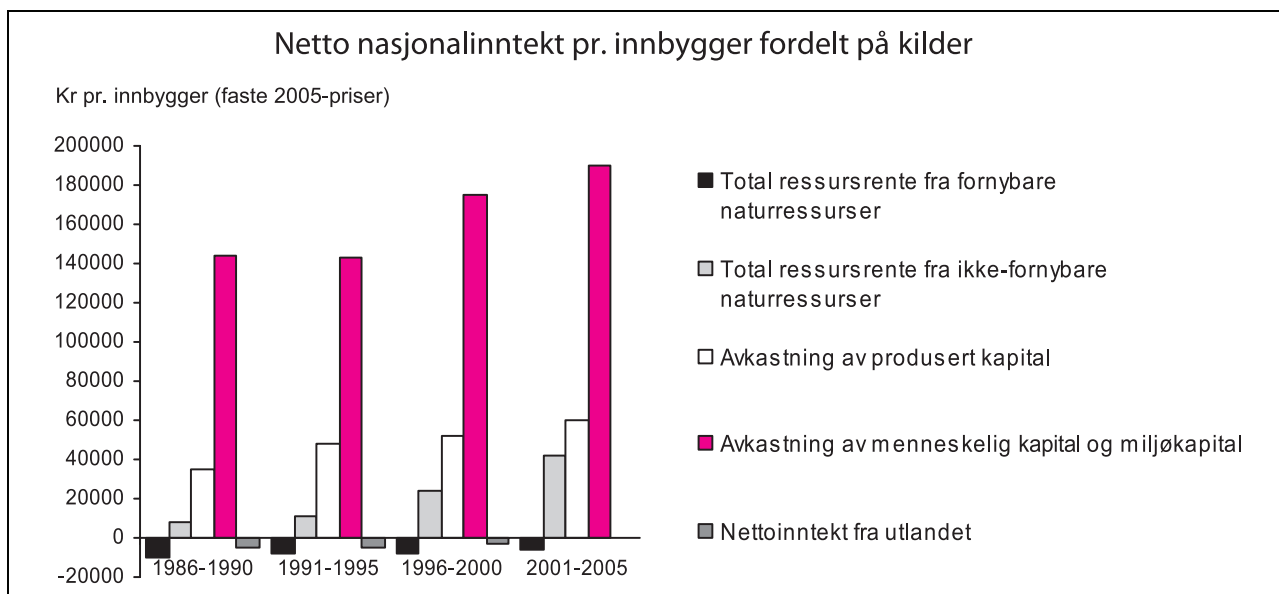
Figur 7.10 Forbruk av helse- og miljøfarlige produkter i husholdningene. Produkter¹ klassifisert som miljøskadelige og akutt giftige (kg), allergiframkallende, CMR² og kronisk (tonn) og helseskadelige (1000 tonn). 1999–2001

¹ Noen produkter kan inngå i flere av fareklassene, men telles bare med i én.

² CMR = Kreframkallende, arvestoffskadelig, reproduksjonsskadelig.

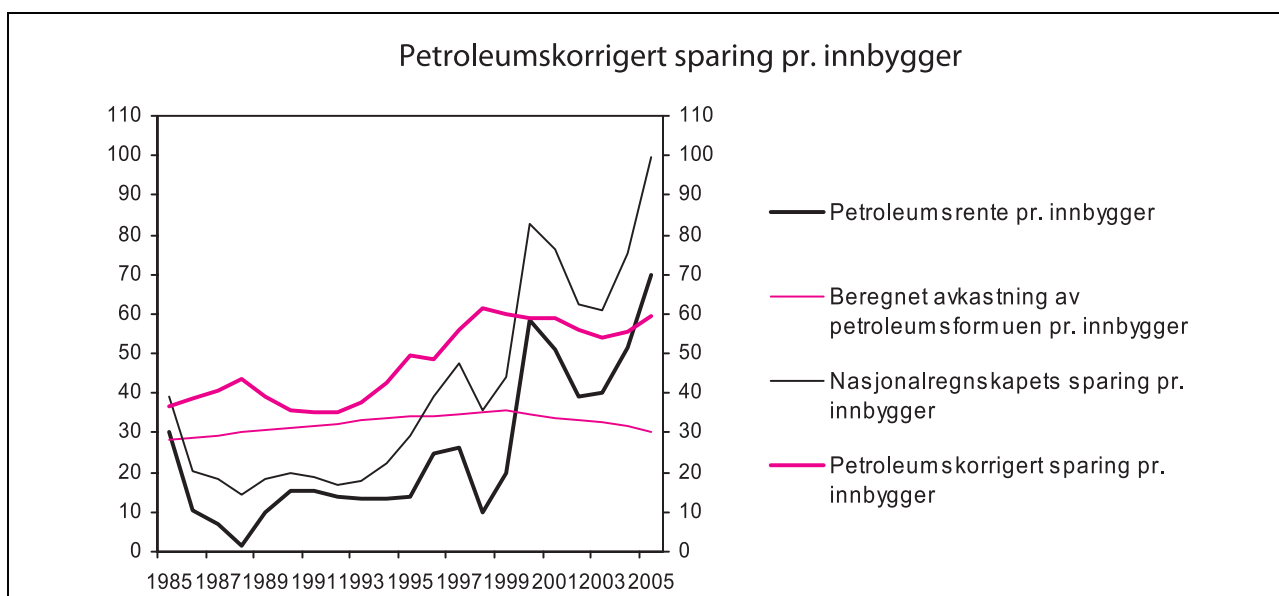
Kilde: Finstad og Rypdal 2003.

vært positiv i hele beregningsperioden, selv uten avkastningen fra gjenværende petroleumsformue, jf. figur 7.12. Den petroleumskorrigerte sparingen er anslått til nær 60 000 kroner pr. innbygger i 2005.



Figur 7.11 Kilder til inntekt, vist ved dekomponering av gjennomsnittlig netto nasjonalinntekt (NNI¹) pr. innbygger

¹ NNI i faste 2000-priser.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 7.12 Petroleumskorrigert sparing, beregnet avkastning av petroleumsformuen, petroleumsrente og sparing for Norge. Tusen kroner pr. innbygger, faste priser (2005-kroner)

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Indikator 15. Generasjonsregnskapet:
innstrammingsbehov i offentlige finanser som andel av brutto nasjonalprodukt

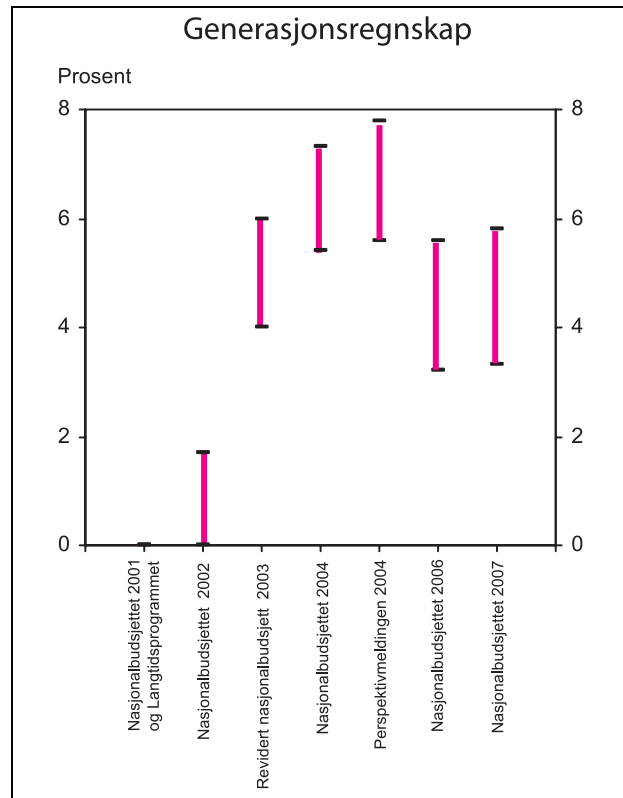
Generasjonsregnskapet belyser de generasjonsmessige fordelingsvirkningene av å videreføre

dagens budsjettpolitikk, når en tar hensyn til demografiske utviklingstrekk og de forpliktelsene som er innebygd i dagens folketrygdsystem. 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 3.3, der bærekraften i offentlige finanser er drøftet i et bredere perspektiv.

Figur 7.13 viser at det beregnede innstrammingsbehovet økte betydelig fra Nasjonalbudsjettet 2001 til Perspektivmeldingen. Denne utviklingen må ses i sammenheng med flere forhold. Nye befolkningsframskrivninger fra Statistisk sentralbyrå bidro til å svekke generasjonsregnskapet med om lag 25–30 mrd. kroner fra Nasjonalbudsjettet 2002 til Nasjonalbudsjettet 2003. I tillegg økte bruken av petroleumsinntekter kraftig. Veksten i folketrygdens utgifter og i utgiftene til pleie og omsorg var særlig sterk. Siden det vil bli langt flere pensjonister i årene framover, bidrar en økning i utgangsnivået for disse utgiftene i særlig grad til å svekke generasjonsbalansen. De siste års oppjusteringer av statens netto kontantstrøm fra oljevirk-somheten har på den annen side bidratt til å styrke generasjonsbalansen. Innstrammingsbehovet ifølge generasjonsregnskapet anslås nå om lag som i Nasjonalbudsjettet 2006, men noe lavere enn i Perspektivmeldingen.

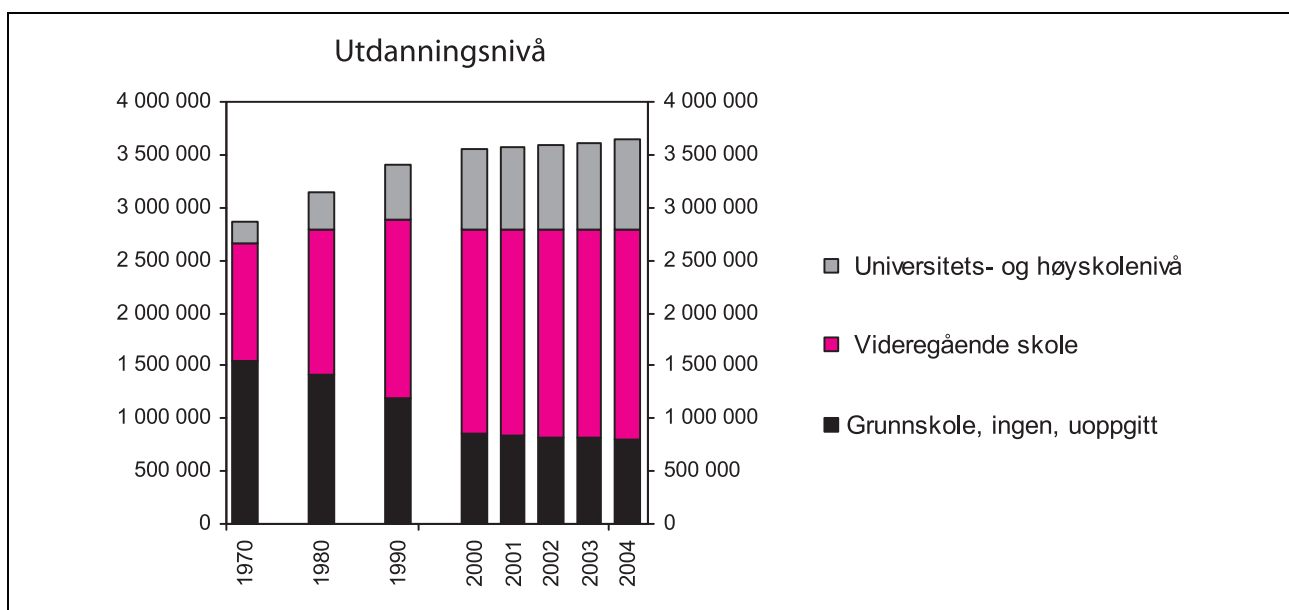
Dersom oljeprisen utvikler seg som forutsatt i denne meldingen, antyder generasjonsregnskapsberegningene nå at innstrammingsbehovet i offentlige finanser er på mellom 50 og 90 milliarder kroner, eller tilsvarende mellom 3¼ pst. og 5¾ pst. av BNP for Fastlands-Norge



Figur 7.13 Innstrammingsbehov i offentlige finanser som prosent av BNP. Generasjonsregnskapsberegninger publisert i ulike styringsdokumenter i perioden 2001–2006¹.

¹ Det er gjort beregninger av ulike forutsetninger om trendmessig reallønnsvekst og innstrammingsbehovet er derfor oppgitt som et intervall.

Kilde: Finansdepartementet.



Figur 7.14 Antall personer 16 år og over, fordelt etter høyeste utdanning

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Indikator 16. Befolkningen fordelt etter høyeste utdanning

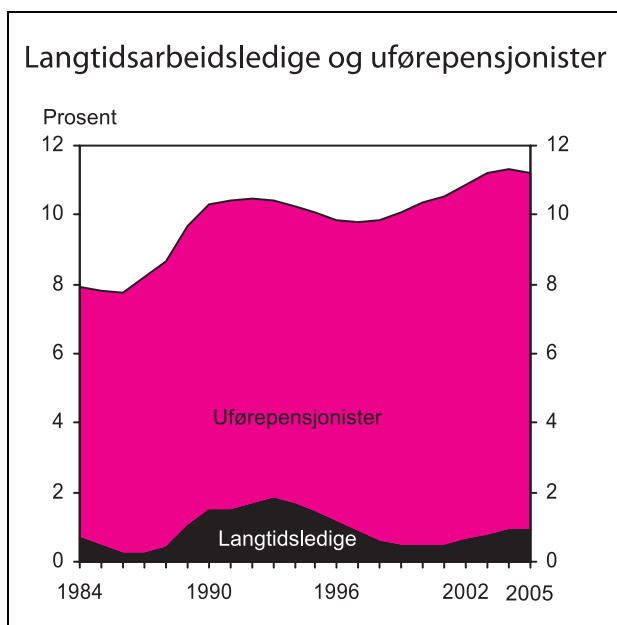
Befolkningens utdanningsnivå er en indikator for tilbudet av kvalifisert arbeidskraft til offentlig og privat sektor. Utdanning har betydning for økonomisk vekst og den sosiale og personlige utviklingen. Utdanningsnivået har steget markant. Andelen av befolkningen med universitets- eller høyskoleutdanning økte fra 7 pst. i 1970 til 24 pst. i 2004, jf. figur 7.14.

Indikator 17. Uførepensjonister og langtidsledige som andel av arbeidsstyrken

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 kapital. I 2005 var det registrert 27 000 langtidsledige og over 300 000 uførepensjonister, jf. figur 7.15. Det var flere uførepensjonister blant kvinner, men flest langtidsledige menn, jf. nærmere omtale i avsnitt 3.6 om sysselsettingspolitikken.

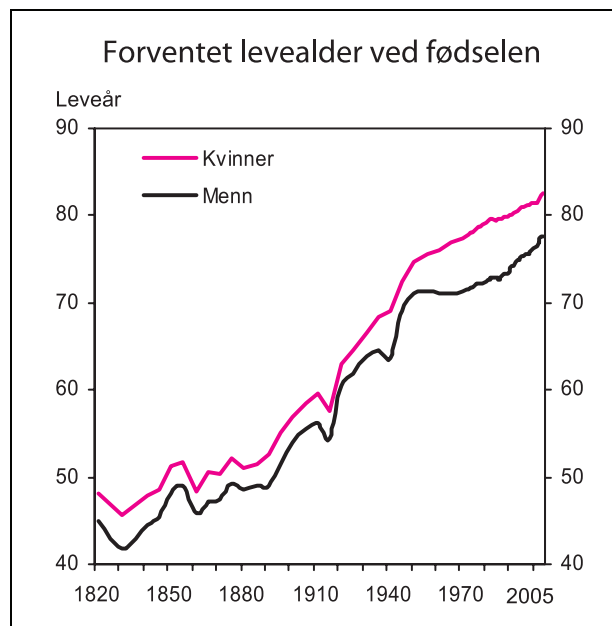
Indikator 18. Forventet levealder ved fødselen

Forventet levealder ved fødselen er en indikator som fanger opp viktige forhold knyttet til helse og



Figur 7.15 Langtidsarbeidsledige og uførepensjonister som andel av befolkningen i aldersgruppen 18–66 år

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 7.16 Forventet levealder ved fødselen etter kjønn. 1815–2003

Kilde: Statistisk sentralbyrå (Brunborg 2004).

velferd. Levealderen har økt i Norge i snart to hundre år, jf. figur 7.16. Forventet levealder ved fødselen for menn er nå 77,7 år, mens den for kvinner er 82,5 år. En viktig grunn til økningen er at dødeligheten blant spedbarn og barn har sunket. Også nedgangen i dødeligheten i høyere aldersklasser har bidratt.

7.3 Rapportering av arbeidet med bærekraftig utvikling

Nedenfor rapporteres Regjeringens arbeid med bærekraftig utvikling med utgangspunkt i de 7 temaområdene. Det fokuseres både på oppfølgingen av målformuleringer og ambisjonsnivå i Soria Moria-erklæringen og på indikatorene for bærekraftig utvikling.

7.3.1 Internasjonalt samarbeid for bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom

Regjeringen vil være en pådriver for global fattigdomsbekjempelse og har som mål å bli et ledende land på internasjonalt miljøsamarbeid. Noen hovedlinjer for Norges arbeid framover vil være satsing på å beskytte naturgrunnlaget i nordområdene, fortsatt innsats for å minske langtransportert forurensning i vår del av verden, arbeid for å holde

temperaturøkningen ved klimaendringer under 2 grader, gjennomføring av det globale målet om å stanse tapet av arter innen 2010 og å fase ut utslipp av alle globale miljøgifter. Utviklingsbistanden styrkes, og det gjennomføres tiltak for å øke import fra de fattigste landene.

Forvaltnings- og miljøsam arbeidet i nordområdene skal styrkes bl.a. med utgangspunkt i helhetlig forvaltningsplan for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten. Forskning om havområdet styrkes, særlig når det gjelder klima og miljøgifter, og det settes i gang en egen utredning om konsekvensene av klimaendring. For å styrke beredskapen mot ulykker og utslipp innføres påbudt seilingsled Vardø-Røst. Den felles norsk-russiske overvåkingen av sjøtransporten i nord skal styrkes. Bærekraftig utvikling blir blant hovedprioriteringene for Norges formannskap i Arktisk råd, som innledes i oktober 2006. Under det norske formannskapet vil også oppfølging av Arktisk råds klimarapport fra 2004 (ACIA-rapporten) bli høyt prioritert.

Samarbeidet med EUs nye medlemsland gjennom EØS-finansieringsordningene videreutvikles. Bærekraftig utvikling er en overordnet målsetting for ordningene. Det er utviklet egen veiledning og sjekkliste for å sikre at ordningene faktisk bidrar til å fremme en bærekraftig utvikling.

På globalt nivå vil Norge bygge videre på det gode samarbeidet med FNs miljøorganisasjon, UNEP, og samarbeide med andre land om å styrke UNEPs og FNs rolle. Norge støtter økt samarbeid mellom ulike FN-organer og miljøavtaler.

Handlingsplanen for miljørettet utviklingssamarbeid

I innstilling om St.meld. nr. 35 (2003–2004) «Felles kamp mot fattigdom» ba utenrikskomiteen om at det utarbeides en handlingsplan for den samlede miljøinnsatsen i norsk utviklingssamarbeid. Soria Moria-erklæringen har som mål at 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. Planen legger opp til forsterket norsk innsats for forvaltning av biologisk mangfold og natur- og vannressurser, løsninger for tilgang til drikkevann, bedring av sanitære forhold samt innsats innen områdene energi og klima. Tiltak for å redusere bruk og spredning av miljøgifter omfattes også av planen.

Olje for utvikling

Gjennom 40 år med petroleumsproduksjon har Norge høstet viktige erfaringer for effektiv verdiskaping og håndtering av store petroleumsinntekter. Mange utviklingsland ønsker å lære av norske erfaringer. Petroleumsforvaltning og godt styretsett gjøres derfor til et satsingsområde i norsk utviklingssamarbeid. Målet er å bidra til at petroleumsproduserende utviklingsland utnytter inntektene fra petroleumsvirksomhet til å bedre levekårene for befolkningen og redusere fattigdommen samt ivareta miljøhensyn. Gjennom Olje for Utvikling bidrar Regjeringen til at disse landene blir bedre i stand til å utnytte og forvalte petroleumsressursene på en bærekraftig måte.

Nivået på utviklingsbistand

Bærekraftsindikator 1 er Offisiell norsk bistand som andel av bruttonasjonalinntekt (BNI). I Soria Moria-erklæringen sies det at bevilgningene til utviklingssamarbeid skal nå 1 pst. av BNI og at innsatsen deretter trappes ytterligere opp i stortingsperioden. Regjeringens budsjettforslag for 2007 innebærer offisiell utviklingsbistand (ODA) på 20 750 mill. kroner, tilsvarende 0,97 pst. av anslått BNI. Dette tilsvarer en økning på om lag 2 227 mill. kroner i forhold til saldert budsjett for 2006. I saldert budsjett 2006 utgjorde bistanden 0,96 pst. av anslått BNI.

Import fra fattige land

Indikator 2 er Import fra afrikanske land og minst utviklede land (MUL) i Afrika. Norge har i flere år hatt en ordning med toll- og kvotefri adgang for alle varer fra de minst utviklede land til det norske markedet. Denne «null for MUL»-ordningen er en del av den norske tollpreferanseordningen for utviklingsland (GSP). Botswana og Namibia nyter også godt av «null for MUL». Den norske GSP-ordningen skal gjennomgås med sikte på å foreslå forenklinger og forbedringer. Resultatene av gjennomgangen forventes å foreligge i 2006.

«Null for MUL» – ordningen har ikke hatt nevneverdig virkning på importen fra MUL i Afrika. Markedsadgang er ikke nok. Det kreves utvikling av produkter og infrastruktur. Regjeringen har videreført utviklingsbistanden på disse områdene 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. Det legges til rette for en vesentlig opptrapping av denne bistanden i 2007. Tiltak

rettet mot norske importører, bl.a. for å gjøre u-landsvarer mer tilgjengelige i norske dagligvarebutikker, er også videreført.

Norge har nylig gjennom EFTA avsluttet forhandlinger med SACU (Southern African Customs Union, dvs. Sør-Afrika, Botswana, Lesotho, Namibia og Swaziland) om en handelsavtale. Avtalen skal tre i kraft 1. januar 2007. Norge har gjennom avtalen bundet seg til å videreføre lave tollsatser. Dessuten har Norge gitt Botswana og Namibia en tollfri kvote storfekjøtt på 500 tonn. SACU-landene har oppnådd bedre og mer forutsigbare vilkår for sin eksport av landbruksprodukter til Norge. Norge har også forpliktet seg til å bistå dem med å bygge kompetanse på ulike handelsrelaterte områder slik at de skal bli i stand til å bruke mulighetene avtalen åpner for.

7.3.2 Klima, ozonlaget og langtransporterte luftforurensninger.

Klima

Klimaproblemet er trolig den største miljøutfordringen verden står overfor i dag. Den globale innsatsen gjennom Klimakonvensjonen søker å stabilisere konsentrasjonen av klimagasser på et nivå som er lavt nok til å hindre farlig, menneskeskapt påvirkning av klimasystemet. Regjeringen har besluttet at Norge, i likhet med EU, i internasjonale fora skal arbeide for at den globale økningen i temperatur ikke blir større enn 2 °C i forhold til førindustriell tid.

FNs klimapanel vil komme med en ny rapport på området i 2007. Det er ikke noe som tyder på at situasjonen er mindre alvorlig enn det panelet tidligere har ment. «ACIA-rapporten», som ble lagt fram høsten 2004, viser at klimaendringene i Arktis de siste tiårene er alvorlige, og at endringene i nordområdene er i ferd med å bli mer omfattende enn en har trodd før.

Kyoto-protokollen fra 1997 er et viktig første steg mot målet om å unngå farlige, menneskeskapt klimaendringer. Protokollen trådte i kraft 16. februar 2005. Norge arbeider for en klimaavtale med ytterligere reduksjoner etter 2012, der alle land med store utslipp påtar seg utslippsforpliktelser.

Etter lengre stillstand med skjærpede fronter mellom industriland og utviklingsland ble det gjort noen små framskritt under klimaforhandlingene i Montreal i desember 2005. Det ble etablert prosesser som kan åpne for nye og mer omfattende globale utslippsforpliktelser etter Kyotoprotokollens første periode 2008–2012. I de videre forhandlingene vil Norge arbeide for at utslipp fra internasio-

nal skips- og luftfart begrenses, og for å få sterkere fokus på klimautfordringene i Arktis.

Indikator 3 er Norske utslipp av klimagasser relatert til Kyotomålet. Stortinget har vedtatt en klimavotelov for perioden 2005–2007. Myndighetene har også et samarbeid med EU-kommisjonen, med sikte på å kople det norske kvotehandelssystemet til EUs system. Regjeringen har åpnet for at dette kan skje gjennom at EUs kvotedirektiv innlemmes i EØS-avtalen. Det arbeides nå med å videreutvikle det norske kvotesystemet for perioden 2008–2012 med dette utgangspunktet. Gjeldende kvoteregler ble utformet i dialog med industriens organisasjoner. I 2004 ble det enighet med prosesindustrien om et opplegg for betydelige utslippsreduksjoner i perioden fram til 2007, samtidig som prosesindustriens utslipp forblir avgiftsfrie.

Avgifter utgjør, sammen med omsettelige utslippskvoter og direkte reguleringer, de mest aktuelle virkemidlene som myndighetene kan benytte for å redusere miljøproblemer. Riktig utformede økonomiske virkemidler gir incentiver til at utslippsreduksjonene gjennomføres der hvor det er billigst.

I Soria Moria-erklæringen ble det varslet en omlegging av bilavgiftene for å stimulere til sikrere og mer miljøvennlige biler. I budsjettet for 2007 foreslås det å erstatte slagvolum med CO₂-utslipp som beregningsgrunnlag for engangsavgiften. Det foreslås i tillegg å utvide grunnlaget for autodieselavgiften til også å omfatte fritidsbåter. Forslagene blir nærmere omtalt i St.prp. nr. 1 (2006–2007) Skatte-, avgifts- og tollvedtak.

CO₂-avgiften ble innført i 1991 og omfatter CO₂-utslipp fra mineralolje, bensin og forbrenning av olje og gass på kontinentalsokkelen. I Soria Moria-erklæringen ble det varslet en gjennomgang av systemet for CO₂-avgiften for å hindre at bruk av gass til oppvarmingsformål utkonkurrerer mer miljøvennlige alternativer. Det foreslås å innføre CO₂-avgift på innenlandsk bruk av gass til oppvarming mv. i boliger og næringsbygg fra 1. juli 2007. I tillegg foreslås det, som varslet i St.meld. nr. 2 (2005–2006) Revidert nasjonalbudsjett 2006, fritak fra CO₂-avgift for andel bioetanol i bensin. Endringene er nærmere omtalt i St.prp. nr. 1 (2006–2007) Skatte-, avgifts- og tollvedtak.

Sluttbehandlingsavgiften ble innført i 1999 og skal prise miljøkostnader ved sluttbehandling av avfall og stimulere til økt gjenvinning og reduserte avfallsmengder. På bakgrunn av en miljøfaglig gjennomgang som Statens forurensningstilsyn (SFT) har foretatt av avgiftssatsene, foreslås det å endre avgiftssatsene for krom og CO₂, jf. nærmere

omtale i St.prp. nr. 1 (2006–2007) Skatte-, avgifts- og tollvedtak.

Arbeidet med å følge opp politikken for CO₂-håndtering er kommet i gang. Regjeringen har styrket innsatsen for utvikling av teknologi som reduserer utslipp av CO₂ og andre klimagasser gjennom oppretting av Gassteknologifondet.

Det er satt i gang et arbeid med sektorvise klimahandlingsplaner. Det er et mål å identifisere og gjennomføre kostnadseffektive utslippsreduksjoner som ikke blir gjennomført med dagens virkemiddelbruk. Planene skal legges fram for Stortinget våren 2007.

Regjeringen har fastsatt et samlet mål på 30 TWh økt fornybar energi og energieffektivisering over perioden 2001–2016 og doblet fondet Enova skal forvalte avkastningen av. Regjeringen har lagt fram nye energikrav i byggeforskriften til plan- og bygningsloven, som en oppfølging av Soria Moria-erklæringens mål om å redusere bruken av elektrisitet til oppvarming, stimulere til økt bruk av nye, fornybare energikilder og gjøre lavenergiboliger til standard. Bygningsmassen i Norge står for ca. 40 pst. av landets totale energibruk, og bidrar på den måten betydelig til de samlede CO₂-utslippene. Energiøkonomisering i bygg er i SFTs tiltaksanalyse utpekt som ett av de mest lønnsomme tiltakene for å oppfylle våre Kyoto-forpliktelser.

Lavutslippstvalget skal vurdere hvordan Norge kan utvikles til et «lavutslippssamfunn», med sikte på utslippsreduksjoner tilsvarende 50–80 pst. innen 2050. Utvalget vil avggi sin innstilling tidlig i oktober 2006. Regjeringen vil vurdere langsiktige, nasjonale mål for reduksjon av klimagassutslipp, bl.a. på basis av denne rapporten.

Langtransporterte luftforurensninger

Pga. våre nasjonale forsuringsproblemer har Norge stått i første rekke i arbeidet med å utvikle forpliktende internasjonale avtaler om reduksjon av langtransportert luftforurensning. Indikator 4 er Andel av Norges areal der tålegrensen for forsurening er overskredet. Gjennomføringen av Göteborg-protokollen vil bidra til vesentlige reduksjoner i utslippene av svovel og nitrogenoksider (NO_x) i Europa. Forsuringsbelastningen i Norge kan dermed reduseres betydelig.

Norge har forpliktet seg til å redusere de årlige utslippene av NO_x til maksimalt 156 000 tonn. Dette er en av de store miljøutfordringene Norge står overfor de nærmeste årene. I budsjettet for 2007 foreslås det derfor å innføre avgift på utslipp av NO_x fra 1. januar 2007. Avgiften blir sett i sammenheng med kompensasjoner til enkelte berørte

næringer. Dette er nærmere omtalt i St.prp. nr. 1 (2006–2007) Skatte-, avgifts- og tollvedtak og St.prp. nr. 1 (2006–2007) Statsbudsjettet. Det ventes at avgiften skal gi reduserte utslipp fra skip og fiskefartøy, både gjennom rensetiltak og ved overgang til gassdrift.

SFT arbeider med å sette utslippskrav til energianleggene på sokkelen og til industrien, i tråd med EU-direktivet om integrert forurensningskontroll (IPPC-direktivet). For utslipp som omfattes av avgiften, vil imidlertid avgiftsnivået være styrende for hvilke utslippsreducerende tiltak som utløses. Regjeringen styrker NO_xRED-ordningen for å redusere utslipp av NO_x fra skip og vil opprette et eget NO_xRED-program for fiskebåter.

7.3.3 Biologisk mangfold og kulturminner

Biologisk mangfold

Norge har forpliktet seg til å stanse tapet av det biologiske mangfoldet innen 2010. For å nå målet er det satt i verk en rekke tiltak, og Regjeringen tar sikte på å fremme en ny lov om naturmangfold i 2007.

Det er etablert et nasjonalt program for kartlegging og overvåking av biologisk mangfold. Artsdatabanken vil gjøre de viktigste data om biologisk mangfold tilgjengelig. 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. Indikator 5 er Bestandsutviklingen for hekkende fugl i økosystemer på land.

Landbruksdepartementet opprettet i 2006 et nasjonalt genressurscenter på Ås. Det globale sikkerhetslageret for frø, «The Svalbard Global Seed Vault» vil starte driften høsten 2007.

I tråd med St. meld. nr. 21 (2004–2005) vil det i perioden 2005–2010 bli utarbeidet handlingsplaner for utvalgte naturtyper, artsgrupper og arter.

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.

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, jf. St.meld. nr. 21 (2004–2005).

Ved utbygging av vannkraft vil hensynet til naturmangfold, friluftsliv og landskap bli styrket gjennom nye retningslinjer og fylkesvise planer for små kraftverk.

I Soria Moria-erklæringen er det varslet at norsk vannforvaltning skal bli mer helhetlig og økosystembasert. Forskrift om rammer for vannforvaltningen, som nettopp har vært på høring fra SFT, blir et viktig verktøy for å oppnå dette. Forskriften skal gjennomføre EUs rammedirektiv for vann i norsk rett. Målet for arbeidet er å oppnå «god tilstand» i alle vannforekomster, både med hensyn til forurensning (kjemisk tilstand) og naturmangfold (økologisk tilstand). Indikatorene 6 og 7 er Vannsystemer, hhv. ferskvann og kystvann, med god eller svært god økologisk status. Det pågår for tiden en omfattende kartlegging av miljøtilstanden i norske vannforekomster. Dette arbeidet vil danne grunnlag for å bedre kvaliteten på rapporteringen på de to indikatorene.

Det arbeides med å etablere et nettverk av marine verneområder og øvrige beskyttede områder, for å sikre et representativt utvalg av de ulike marine naturtypene. En stortingsproposisjon om styrket vern av villaksen og ferdigstilling av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder vil bli lagt fram i løpet av 2006.

Det er planlagt vernevedtak for Trillemarka-Rollag østfjell i løpet av 2006. Arbeidet med frivillig skogvern videreføres i samarbeid med Skogeierforbundet, og det er planlagt vern av flere områder i 2006, bl.a. i kystgranskog. Satsingen på vern av skog på statsgrunn videreføres.

Spredning av fremmede arter er en av de største truslene mot det biologiske mangfoldet. En nasjonal strategi mot fremmede organismer vil bli lagt fram i løpet av 2006.

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 utnyttning av genetisk materiale.

Vi mangler fortsatt grunnleggende kunnskap om langsiktige helse- og miljøeffekter ved bruk av genmodifisert mat. Dette tilsier en fortsatt restriktiv holdning på området. For å bidra til økt kunnskap går Regjeringen inn for at Institutt for genøkologi (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 god-

kjenner dem, dersom norske myndigheter anser at det foreligger alvorlig helse- eller miljørisiko.

Cartagenaprotokollen 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.

Kulturminner

I Soria Moria-erklæringen står det at et sterkt kulturminnefond og en forutsigbar politikk for vern av kulturminner vil bidra til å sikre de kulturhistoriske verdiene.

Fondskapitalen for Norsk kulturminnefond er økt fra 400 til 800 mill. kroner i 2006. Regjeringen foreslår en ytterligere økning på 200 mill. kroner i 2007.

Indikator 8 er Tilstandsgraden i fredede bygg. Indikatoren er under utvikling. For 2006 er det avsatt knapt 26 mill. kroner til bygninger og ruiner fra middelalderen, herunder steinkirkene og stavkirkene. Dette er en økning på 4,8 mill. kroner fra året før. Stavkirkene omfattes av et flerårig program for å sikre en god bygningsmessig stand og for å sikre verdifullt interiør og kirkekunst.

Brann er den største trusselen mot uerstattelige, nasjonale kulturverdier. Målet er at ingen slike uerstattelige verdier skal gå tapt som følge av brann. Utfordringen ligger i brannsikring av landets 180 kartlagte verneverdige trehusmiljøer. Direktoratet for samfunnssikkerhet og Riksantikvaren vil i løpet av 2006 utarbeide innsatsplaner.

7.3.4 Naturressurser

Produksjon og forbruk av energi

Indikator 9 er Samlet energibruk pr. enhet brutto nasjonalprodukt.

Regjeringen vil sikre en bærekraftig forvaltning av vassdragsnaturen og samtidig fremme en effektiv og miljømessig akseptabel utnyttelse av vannressursene. For å bevare verdifull vassdragsnatur skal det legges til rette for en bedre utnyttelse av eksisterende struktur og satses på en økt, men skånsom bruk av små-, mini- og mikrokraftverk. Som en del av Regjeringens satsing på fornybar energi er det besluttet å utforme en støtteordning for fornybar elektrisitet. Ordningen skal finansieres innenfor Enovas rammer.

For å bedre vurderingen av de samlede virkninger av flere potensielle utbygginger innenfor en

region, og sikre mer effektiv og forutsigbar konsesjonsbehandling, ønsker Regjeringen at det gjennomføres regionvis samordnet behandling av konsesjonsøknader. Det utarbeides nå retningslinjer for hvordan fylkeskommunene kan utarbeide fylkesdelplaner for vindkraftanlegg.

Økt satsing på vindkraft kan virke inn på bestandsutviklingen av hekkende fugl. Dette vil derfor være et viktig hensyn under konsesjonsbehandlingen.

Det ble i St.meld. nr. 38 (2003–2004) Om petroleumsvirksomheten fastlagt at det for helårig petroleumsvirksomhet i området Lofoten – Barentshavet ikke skal være utslipp til sjø av produsert vann, borekaks eller boreslam ved normal drift. Med normal drift menes all planlagt virksomhet. Dette kravet vil bli fulgt opp i forbindelse med petroleumsvirksomheten i Barentshavet.

Det er Regjeringens mål at helse, miljø og sikkerhet innen oljeindustrien skal være verdensledende. Det er også et mål at Norge skal bli verdensledende i miljøvennlig bruk av gass. Regjeringen vil bidra til utvikling av framtidsrettede og effektive teknologier for CO₂-håndtering. Det satses på forskning, utvikling og demonstrasjon av miljøvennlige gasskraftteknologier. Regjeringen har iverksatt et opplegg for å få til CO₂-håndtering og vurderer verdikjeder for transport og injeksjon av CO₂.

Gassco har i samarbeid med Petoro og Gassnova, identifisert mulige verdikjeder for fangst og lagring av CO₂, og leverte i juni 2006 en første rapport. Rapporten identifiserte 12 mulige verdikjeder og seks felt på norsk sokkel som mulige kandidater for bruk av CO₂ til økt oljeutvinning. Det er ikke identifisert noen verdikjeder som viser en positiv nåverdi basert på forutsetningene som legges til grunn.

I Soria Moria-erklæringen er det satt som mål å redusere bruken av elektrisitet til oppvarming, stimulere til økt bruk av nye, fornybare energikilder og gjøre lavenergiboliger til standard. Regjeringen foreslår at byggeforskriftens energikrav skjerpes med ca. 30 pst. Det foreslås også en egen bestemmelse i byggeforskriften om bruk av ny, fornybar energi der dette er lønnsomt i et livsløpsperspektiv. Skjerpingen gjelder alle typer nye bygg, også fritidsboliger over 80 m². Dette vil resultere i at det årlige energiforbruket på landsbasis over tid kan reduseres med 500 millioner KWh, tilsvarende årlig energiforbruk for ca. 25 000 boliger.

Det er en forutsetning for tildeling av grunnlån i Husbanken at miljøeffektene av boligen er vurdert og tatt hensyn til. Husbanken og Enova satses 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.

Betinget fornybare naturressurser

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 klargjør de overordnede rammene for eksisterende og ny virksomhet i området. Planen understreker betydningen av å videreføre og styrke omlegging til økosystembasert ressursforvaltning. Erfaringene fra arbeidet med forvaltningsplanen vil danne grunnlag for forvaltningsplaner i øvrige norske havområder.

I Soria Moria-erklæringen står det at fiskeresursene må forvaltes med sikte på høyest mulig langsiktig ressursuttak innenfor bærekraftige rammer, og et mest mulig stabilt uttak fra år til år. Indikator 10 er Gytebestandens størrelse i forhold til gytebestandens «føre vår» grenseverdi for nordøstarktisk torsk.

Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon avtalte i 2002 en fangstregel som første gang kom til anvendelse ved fastsetting av kvoten for 2004. Det internasjonale råd for havforskning, ICES, anser reglen for å være i samsvar med «føre vår»-tilnærmingen. Kvoten for 2006 er i samsvar med rådet fra ICES og intensjonen bak indikatoren for bærekraftig utvikling i den nordøstarktiske torskebestanden.

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 Kystvakta er styrket. Regjeringen har styrket arbeidet med elektronisk kontroll, informasjonsutveksling og felles inspeksjoner med andre land, økt samarbeidet mellom ulike etater (politi, skatt, toll, Kystvakt, Fiskeridirektoratet) og bedret kvaliteten av inspeksjoner.

Sikring av verdifulle jordbruksarealer og kulturlandskap er prioritert. Indikator 11 er Irreversibel avgang av produktivt areal. Indikatoren er under utvikling.

Regjeringens har som mål å halvere den årlige omdisponeringen av de mest verdifulle jordressursene. Den arbeider for å oppnå god dokumentasjon og forvaltning av spesielt verdifulle kulturlandskap

innen 2010 og for at områder som gror igjen med skog, må skjøttes med tanke på næring og rekreasjon.

For å styrke jordvernet har Regjeringen gitt Statens jordbruksforvaltning innsigelsesrett mot kommunale planvedtak. I Jordbruksavtalen i år er det tiltak for å øke beiting, ivareta kulturlandskapet og styrke virkemidlene langs hele verdikjeden for økologisk jordbruk.

7.3.5 Helse- og miljøfarlige kjemikalier.

Indikator 12 er Bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier i husholdningene. I Soria Moria-erklæringen tas det til orde for å arbeide for en giftfri hverdag. En stortingsmelding om miljøgifter og kjemikaliebruk skal legges fram høsten 2006. I denne meldingen vil det bli redegjort for Regjeringens politikk på området.

Medlemslandene i Verdens helseorganisasjon i Europa vedtok i 2004 en handlingsplan for barns miljø og helse. Norge forpliktet seg gjennom vedtaket til å utvikle en nasjonal plan på området. Den vil foreligge innen utgangen av 2006 og vektlegge vannkvalitet, luftkvalitet, kjemikalier, støy og sosiale faktorerers innvirkning på barns helse.

7.3.6 Bærekraftig økonomisk og sosial utvikling.

Hovedlinjene i Regjeringens økonomiske politikk er omtalt i kapittel 1 og kapittel 3 i denne meldingen. Det framgår der at Regjeringen vil følge retningslinjene for en gradvis 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 måten får også kommende generasjoner nytte godt av petroleumsformuen.

De siste årene har bruken av petroleumsinntekter vært betydelig høyere enn 4 pst. av fondskapitalen ved inngangen til året. Dette må bl.a. ses i sammenheng med konjunkturtilbakeslaget i norsk økonomi i 2002. Budsjettoplegget for 2007 innebærer imidlertid en markert reduksjon i merbruken av petroleumsinntekter. For 2007 anslås nå det strukturelle budsjettunderskuddet til 71 mrd. kroner, som er om lag på linje med den forventede avkastningen av kapitalen i Statens pensjonsfond – Utland. Indikator 14 er Petroleumskorrigert sparing. Indikatoren viser at det er en betydelig sparing i Norge samlet sett.

Retningslinjene for budsjettpolitikken innebærer en gradvis økning i bruken av petroleumsinntekter framover, i takt med veksten i fondskapitalen. Avkastningen fra et voksende fond kan gjøre det lettere å møte den framtidige oppgangen i statens utgifter til pensjoner, helse og omsorg som følger av en aldrende befolkning etter 2010. Indikator 15 er Generasjonsregnskapet: innstrammingsbehovet i offentlige finanser som andel av brutto nasjonalprodukt. For å sikre bærekraftige offentlige finanser er det nødvendig med ytterligere tiltak, jf. omtale i avsnitt 3.3 og avsnitt 7.2.6 i denne meldingen.

Forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland

De etiske retningslinjene for Statens pensjonsfond – Utland ble fastsatt 19. november 2004. Samtidig ble Etikkrådet for fondet opprettet. Finansdepartementet fatter beslutninger om å utelukke selskaper fra fondet etter tilråding fra Etikkrådet. Pensjonsfondet – Utland skal ikke investeres i selskaper hvis det er en uakseptabel risiko for at fondet medvirker til uetiske handlinger eller unnlatelser som for eksempel krenkelser av grunnleggende humanitære prinsipper, grove eller systematiske krenkelser av menneskerettighetene, grov korrupsjon eller alvorlige miljøskader. Pr. utgangen av august hadde Finansdepartementet utelukket 19 selskaper fra fondet. 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.

Høyere utdanning

Indikator 16 er Befolkning fordelt etter høyeste utdanning. Et høyt utdanningsnivå i befolkningen er en forutsetning for en bærekraftig økonomisk utvikling i et moderne kunnskapssamfunn. Både Soria Moria-erklæringen og St.meld. nr. 20 (2004–2005) Vilje til forskning legger vekt på behovet for å styrke realfagsundervisningen og rekrutteringen til realfag. Regjeringen har oppnevnt et utvalg som skal utrede den videre utviklingen i norsk høyere utdanning (Stjernø-utvalget) med et tidsperspektiv på 10–20 år. Utvalget skal avgi sin innstilling innen 31. desember 2007.

For å sikre et godt grunnlag for høy kvalitet på norsk forskning i framtiden er det behov for å styrke rekrutteringen. Regjeringen går inn for å øke antall doktorgradstillinger og postdoktorstillinger. Dette er bl.a. fulgt opp med 350 nye doktorgradstillinger høsten 2006.

Inkluderende arbeidsliv

Arbeid for et mer inkluderende arbeidsliv, herunder tiltak for å redusere antall uførepensjonister og langtidsledige, omtales i avsnitt 3.6. En viktig reform på området er opprettelsen av Arbeids- og velferdsetaten (NAV) som ble etablert 1. juli 2006. Staten overtok ansvarsområder og oppgaver som tidligere tilhørte Aetat, trygdeetaten og NAV interim. Indikator 17 er Uførepensjonister og langtidsledige som andel av arbeidsstyrken.

Helse

Indikator 18 er Forventet levealder ved fødselen. Regjeringen vil i 2007 legge fram en stortingsmelding om sosial ulikhet i helse. Helseforskjeller som følger utdannings-, yrkes- og inntektskategorier i befolkningen er betydelige og trolig økende i Norge. Meldingen skal gi overordnede føringer for arbeidet innenfor en rekke samfunnssektorer med å redusere sosial ulikhet i helse.

7.3.7 Samiske perspektiver i miljø- og ressursforvaltningen

Tradisjonelle samiske næringer er nært knyttet til naturen. Norske myndigheter har rettslige forpliktelser når det gjelder vern av det materielle grunnlaget for samisk kultur, bl.a. gjennom FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter. Konvensjonens art. 27 setter grenser for arealinngrep som er til skade for samenes kultur og dens naturgrunnlag. I ILO-konvensjon nr. 169 Om urfolk og stamfolk i selvstendige stater heter det: «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 med samene i saker som kan få direkte betydning for dem. Konvensjonen om biologisk mangfold har bestemmelser om urfolk. Sentrale miljøutfordringer i forhold til samiske næringer og kultur er knyttet bl.a. til klimaendringer, overfiske og arealvern for reindriften.

Sametinget skrev i sin årsmelding for 2003: «Sametinget har uttrykt motstand mot at verneplanarbeidet skjer uten at internasjonal miljørett og

internasjonal urfolks rett sees i en nødvendig og helhetlig sammenheng. Vern i samiske områder må innebære en likeverdig deltakende verneprosess, et verneinnhold og forvaltningsregimer som ikke virker fremmedgjørende, men styrkende for samisk kultur med næringer og samfunnsliv. Sametinget har også bedt om at det utarbeides klare retningslinjer for hvordan verneprosesser skal gjennomføres for å sikre en likeverdig samisk deltakelse.»

I etterkant av dette er det inngått 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 arbeider nå også for å fastsette nærmere retningslinjer for konsultasjoner i saker om utarbeidelse av verneplaner innenfor rammene av den generelle konsultasjonsavtalen.

7.3.8 Tverrgående oppfølging

Mange aktiviteter har betydning for flere av de syv temaområdene samtidig og rapporteres nedenfor.

Opplæring i bærekraftig utvikling i barnehage og skole

Barnehageloven, som trådte i kraft 1. januar 2006, sier at barnehagens verdigrunnlag omfatter å fremme forståelse for bærekraftig utvikling hos barna. Dette er videreført i rammeplanen som trådte i kraft 1. august 2006. Rammeplanen regulerer barnehagens innhold og oppgaver, og stadfester at det er et mål at barn skal få en begynnende forståelse av betydningen av en bærekraftig utvikling. Utdanningsdirektoratet har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet utarbeidet et utkast til et nasjonalt dokument for utdanning for bærekraftig utvikling i grunnopplæringen. Dokumentet er under behandling i departementet. Departementet

samarbeider med Barne- og likestillingsdepartementet og Miljøverndepartementet om oppfølgingen av FNs utdanningstiar for bærekraftig utvikling (2005–2014).

Miljøbevisste offentlige innkjøp

Miljøbevisste offentlige innkjøp er et prioritert område internasjonalt. Offentlig sektor kjøpte inn varer og tjenester for 256 mrd. kroner i 2004. Statens andel var ca 100 mrd. kroner. Ved innkjøp og bruk av varer og tjenester er det et stort potensial for reduserte miljøbelastninger. Økt etterspørsel etter miljøvennlige løsninger fra offentlig sektor kan gi rimeligere og bedre miljøvennlige produkter og teknologi som kommer resten av samfunnet til gode. I Soria Moria-erklæringen sies det at det offentlige må gå foran som ansvarlig forbruker og etterspørre miljøvennlige varer og varer tilvirket med høye etiske og sosiale standarder.

Høsten 2005 nedsatte Miljøverndepartementet et treårig rådgivende Panel for miljøbevisste offentlige innkjøp. Det har bl.a. medlemmer fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet, SFT, Statsbygg, NHO og LO. Det har nylig anbefalt en forsterket satsing på området. GRIP er et kompetansesenter som arbeider med å gjøre det enklere for offentlige virksomheter å ta miljøhensyn ved innkjøp.

Prosjektet Grønn stat har hatt som mål å innføre et enkelt system for miljøledelse i statlige virksomheter. Miljøbevisste innkjøp har vært et av fire fokusområder. Prosjektet ble avsluttet i 2005, og i løpet av 2006 vil resultatene fra prosjektet i sin helhet bli evaluert.

Bedriftenes samfunnsansvar

Bedrifters samfunnsansvar (Corporate Social Responsibility-CSR) blir et stadig viktigere tema. Bedrifter bør ta miljø- og sosiale hensyn, og det er utarbeidet ulike retningslinjer for rapportering på området. Regjeringen legger i sitt arbeid internasjonalt stor vekt på kamp mot korrupsjon og for å bedre menneskerettigheter og miljø. Norske bedrifter har en viktig rolle å spille gjennom sine investeringer og forretningsaktivitet.

Regjeringen prioriterer dialogen med næringsliv og andre aktører på området høyt, blant annet gjennom Utenriksdepartementets bredt sammensatte Kompakt-utvalg.

Miljøinformasjon til forbrukere

I Soria Moria-erklæringen står det at Regjeringen vil legge til rette for en tettere sammenheng mellom forbruker- og miljøspørsmål og gjøre det enklere for folk å være miljøvennlig i hverdagen. Regjeringen vil også styrke miljøinformasjonen og gjøre miljømerker bedre kjent i offentligheten. Den vil:

- Øke kunnskapen om miljøbelastninger til produkter i livsløpsperspektiv, samt sikre at det eksisterer systemer for miljøinformasjon knyttet til de mest miljøbelastende produktområdene.
- Styrke den nordiske miljømerkeordningen Svanen, samt bidra til at Svanen og EUs miljømerke Blomsten samordnes i arbeidet med miljøkriterier for ulike produktgrupper.

Lokalforvaltningens rolle

Kommunene er sentrale i miljøarbeidet. Gjennom reformen for helhetlig kommunalt miljøvern (MIK-reformen) og arbeidet med lokal Agenda 21 foreligger mye kunnskap og erfaring fra lokalt utviklingsarbeid på miljøområdet. Det er inngått en 5-årig samarbeidsavtale mellom Miljøverndepartementet og KS om programmet «Livskraftige kommuner – kommunenettverk for miljø og samfunnsutvikling». Avtalen er en oppfølging av Bondevik II-regjeringens varslede satsing på lokalt miljøvern og bærekraftige lokalsamfunn i St.meld. nr. 21 (2004–2005) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand. Regjeringen har videreført og forsterket satsingen. I programmet som går fra 2006 til 2010, er det fokus på tema som støtter opp under det nasjonale arbeidet med bærekraftig utvikling. De deltakende kommunene vil arbeide med:

- Klima og energi
- Arealpolitikk
- Friluftsliv, livskvalitet og folkehelse
- Framtidsrettet produksjon og forbruk. Miljøbasert næringsutvikling
- Kulturminner og kulturmiljø
- Samarbeid med lokalsamfunn i sør og øst

Utvikling av indikatorer for bærekraftig utvikling på lokalt nivå vil ses i sammenheng med tilsvarende arbeid nasjonalt og blant annet danne grunnlag for videreutvikling av KOSTRA. Erfaringer fra programmet skal bringes inn i konsultasjonsordningen mellom KS og staten for å videreutvikle nasjonale virkemidler som støtter opp under det lokale arbeidet.

Forskning på energi og miljø

Soria Moria-erklæringen har ambisiøse mål for forskningsinnsatsen i årene framover, og forskning i skjæringsfeltet mellom energi, miljø og klima framheves som særlig viktig. Klimaforskning, spesielt forskning på regionale effekter av klimaendringene i Arktis, og marin forskning er blant feltene som skal styrkes. I St.meld. nr. 20 (2004–2005) Vilje til forskning, som nå følges opp, er energi og miljø en av fire tematiske prioriteringer.

Innovasjon Norge og miljøprosjekter i industrien

Innovasjon Norge har de siste årene bevilget betydelige midler til miljøprosjekter. I 2005 gikk 374 mill. kroner til prosjekter som vurderes som miljøtiltak. De siste tre årene har mellom 8 og 14 pst. av Innovasjon Norges samlede tilsagn gått til miljøprosjekter.

Bærekraftig utvikling og forsvaret

Forsvaret arbeider med å styrke integrering av miljøhensyn i alle plan- og beslutningsprosesser, inklusive innkjøp av varer og tjenester. Forsvaret utarbeider planer for mer effektiv bruk av energi, reduksjon av utslipp av klimagasser og NO_x. I forvaltningen av naturressursene spiller Forsvaret, representert i første rekke ved Kystvakten, en vik-

tig rolle i norsk myndighetsutøvelse og ved sitt nærvær i nord.

7.4 Utviklingen i miljøskadelige utslipp til luft**7.4.1 Utslipp av klimagasser**

Global oppvarming som følge av menneskeskapt klimagassutslipp er en av de største miljøutfordringene verdenssamfunnet står overfor. Regjeringen legger derfor stor vekt på å føre en politikk som sikrer at Norge oppfylder forpliktelsene under Kyoto-protokollen. Norge skal etter Kyoto-protokollen sørge for at klimagassutslippene i perioden 2008–2012 i gjennomsnitt ikke overskrider summen av de kvoter Norge ble tildelt i Kyoto-protokollen og de kvoter Norge skaffer via de såkalte Kyoto-mekanismene, herunder kjøp av utslippskvoter og utslippsreduksjoner i andre land.

I Kyoto-protokollen fikk Norge tildelt en årlig kvotemengde som i gjennomsnitt er 1 pst. høyere enn utslippene i 1990. Kvotene tildeles for 5-årsperioden under ett. Med utgangspunkt i nye regnskapstall fra Statistisk sentralbyrå og Statens Forurensningstilsyn kan dette gjennomsnittet anslås til 50,3 mill. tonn CO₂-ekvivalenter.

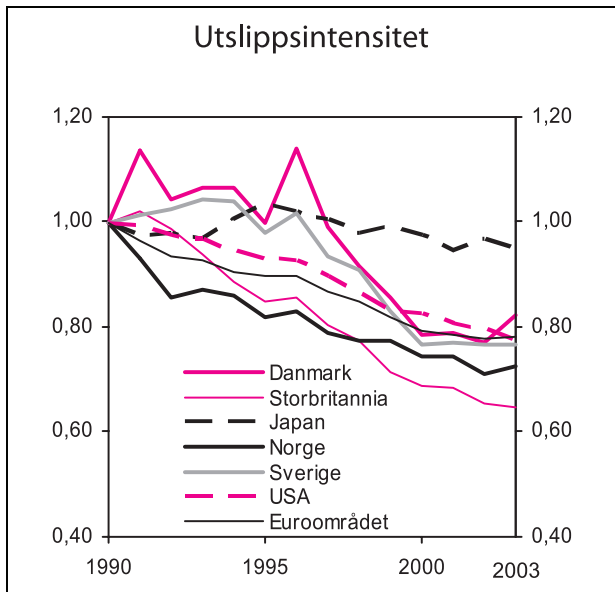
Siden 1990 har de norske utslippene av klimagasser økt med om lag 10 pst. Ifølge regnskapstall fra Statistisk sentralbyrå og Statens Forurensningstilsyn var utslippene på 54,9 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2004, jf. tabell 7.1. Foreløpige regn-

Tabell 7.1 Utslipp av klimagasser. Millioner tonn CO₂-ekvivalenter og årlig prosentvis endring

	1990	2004	2010	2020	Årlig prosentvis endring		
					1990–2004	2004–2010	2010–2020
Sum klimagasser	49,8	54,9	59,2	59,2	0,7	1,3	0,0
CO ₂	34,8	44,0	48,4	48,5	1,7	1,6	0,0
Andre klimagasser	15,0	10,9	10,8	10,7	-2,2	-0,2	-0,1
CH ₄	4,8	4,8	4,7	4,5	0,1	-0,2	-0,5
N ₂ O	4,7	4,6	4,6	4,6	-0,2	0,0	0,1
HFK	0,0	0,4	0,5	0,5	..	3,7	0,9
PFK	3,4	0,9	0,9	0,9	-9,1	0,2	0,0
SF ₆	2,2	0,3	0,1	0,1	-13,8	-16,4	0,9
<i>Memo:</i>							
Anslåtte utslipp utenom allerede gjennomførte tiltak	49,8	..	69,0 ¹	..			

¹ Virkningen av allerede gjennomførte tiltak siden 1990 ble i 4. nasjonale kommunikasjon til FN under Klimakonvensjonen oppgitt til mellom 8,5 og 11,1 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2010. I tabellen er midtpunktet i intervallet benyttet.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Statens forurensningstilsyn og Finansdepartementet.



Figur 7.17 Utslipp av klimagasser pr. enhet BNP i utvalgte land. 1990 = 1

Kilder: OECD, UNFCCC og Finansdepartementet.

skapstall for 2005 tyder på en liten nedgang i utslippene, til 54,2 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Veksten i utslippene av klimagasser etter 1990 skyldes høyere utslipp av CO₂, først og fremst fra petroleumsvirksomhet og transport, herunder veitrafikk og skipsfart. Utslippene av andre klimagasser enn CO₂ er derimot kraftig redusert i samme periode. Dette skyldes i hovedsak lavere utslipp av PFK fra produksjon av aluminium og lavere utslipp av SF₆ fra produksjon av magnesium.

Siden 1990 har utslippene av klimagasser i Norge vokst langt mindre enn aktiviteten i økonomien. Dette er også tilfelle for de aller fleste andre vestlige land, jf. figur 7.17, men Norge er et av landene hvor nedgangen i utslipp i forhold til BNP (utslippintensiteten) har vært mest markert. Den lavere utslippintensiteten 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 tjenesteytende næringer utgjør en større del av økonomien. Ved sammenlikninger mellom land må en ta hensyn til at endringen over tid for det enkelte land vil avhenge av startåret for sammenlikningen, samt av landets utslippintensitet i utgangspunktet. For eksempel hadde USA både i 1990 og 2003 høyere klimagassutslipp pr. enhet BNP enn andre vestlige land.

De oppdaterte framskrivingene av utslipp til luft er basert på de makroøkonomiske framskrivingene i denne meldingen, jf. boks 7.1. Det er knyttet usikkerhet til forutsetninger og modellsammen-

henger som har betydning for framskrivinger av den økonomiske utviklingen, for utviklingen i sammensetningen av produksjon og forbruk og for den teknologiske utviklingen. Tilsvarende er det grunn til å understreke at utslippsframskrivingene er usikre, og usikkerheten er større jo lengre fram i tid analysen strekker seg.

I tråd med internasjonale retningslinjer for rapportering bl.a. under Klimakonvensjonen er framskrivingene basert på gjeldende politikk. Videre er det lagt til grunn enkelte beregningstekniske forutsetninger. Framskrivingene kan dermed verken betraktes som uttrykk for Regjeringens mål eller som prognose for utviklingen framover.

Framskrivingene er basert på stiliserte forutsetninger om utviklingen i den norske kraftbalansen. Gjennomgående er det lagt til grunn forsiktige forutsetninger på forbrukssiden. Forutsetningene om tilgangen på ny produksjonskapasitet kan vurderes som noe mer optimistiske. Selv med de forutsetninger som er lagt til grunn gir imidlertid framskrivingen økt nettoimport til 2020.

Framskrivingen er basert på uendret forbruk av elektrisitet i kraftkrevende industri på lang sikt. Det er videre forutsatt bare en svært begrenset økning i leveransene av elektrisitet til petroleumssektoren og en relativt moderat vekst i forbruket i alminnelig forsyning. Særlig kan elektrisitetsforbruket i petroleumssektoren bli vesentlig høyere enn det som er lagt til grunn i framskrivingen.

Hvordan det norske forbruket av elektrisitet dekkes opp vil ha betydning for utslippene av klimagasser. Økningen i kraftforbruket kan møtes gjennom utbygging av gasskraft, vannkraft, andre fornybare energikilder eller økt import. Hva som realiseres av utbygginger avhenger av rammebetingelser, utviklingen i kraftmarkedet og prisene på råvarer som kull, gass og olje. Ulike kombinasjoner av kraftutbygging og import vil gi ulike fordelinger på utslipp i Norge og i utlandet. I framskrivingen er det lagt til grunn en moderat utbygging av vannkraft, men en mer omfattende utbygging av vindkraft. I tillegg er det lagt inn ett gasskraftverk med CO₂-håndtering. Det er som en beregnings-teknisk forutsetning ikke lagt inn annen gasskraft med leveranser til overføringsnettet i framskrivingene. Utslippene av CO₂ vil øke dersom en reduserer importen av elektrisk kraft ved å etablere flere gasskraftverk.

Utslippene av klimagasser er anslått til 59,2 mill. tonn CO₂-ekvivalenter både i 2010 og i 2020. Veksten i utslippene er dermed noe sterkere fra 2004 til 2010 enn fra 1990 til 2004, mens det ikke anslås ytterligere vekst i utslippene fra 2010 til 2020. Dette forløpet må ses i sammenheng med at

Boks 7.2 Makroøkonomiske forutsetninger

Framskrivningene av utslipp til luft er basert på de makroøkonomiske anslagene i denne meldingen. Tabell 7.2 oppsummerer de makroøkonomiske forutsetningene som ligger til grunn for utslippsframskrivningene. Den gjennomsnittlige årlige veksten i samlet BNP anslås til 2,4 pst. fra 2004 til 2010 og 1,6 pst. fra 2010 til 2020. Avdempingen må ses i sammenheng med avtakende olje- og gassutvinning, samt en normalisering av veksten i fastlandsøkonomien.

Tabell 7.2 Hovedtall for den økonomiske utviklingen. Mrd. kroner og årlig prosentvis endring

	Mrd. kroner	Årlig prosentvis endring		
	2004	1990–2004	2004–2010	2010–2020
<i>Faste priser:</i>				
Bruttonasjonalprodukt (BNP)	1716,9	3,2	2,4	1,5
Utenriks sjøfart og oljevirkosomhet	384,6	4,7	0,9	-2,5
Fastlands-Norge	1332,3	3,0	2,8	2,2
Primærnæringer	24,0	2,3	0,9	0,9
Industri og bergverk	165,9	1,3	1,9	2,1
Bygge og anleggsvirkosomhet	68,2	0,9	3,0	1,2
Tjenesteyting	907,9	3,2	3,0	2,2
Privat og offentlig konsum	1131,7	3,2	2,8	2,6
Investeringer i fast kapital				
Fastlands-Norge	227,0	3,9	4,1	1,8
Utenriks sjøfart og oljevirkosomhet	82,8	0,5	1,1	-2,5
<i>Memo:</i>				
Antall sysselsatte (1000 personer)	2301,9	0,8	1,0	0,3
Petroleumsutvinning (mrd. Sm ³)	264	5,8	0,9	-2,1

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

utslippene fra petroleumsvirksomheten ventes å avta etter 2008, jf. tabell 7.3. Regjeringens forslag til omlegging av bilavgiftene og satsing på bioetanol i budsjettet for 2007 vil isolert sett bidra til lavere utslipp av klimagasser. Dette er ikke innarbeidet i framskrivningene, siden forslagene ennå ikke er vedtatt av Stortinget. Det understrekes at framskrivningene er usikre.

I framskrivningene overskrider utslippene av klimagasser Kyoto-kvoten med 8,9 mill. tonn CO₂-ekvivalenter som årlig gjennomsnitt for perioden 2008–2012. Dette er noe lavere enn anslått i Perspektivmeldingen 2004 fra Regjeringen Bondevik

og i siste rapportering til FN under Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen.

Siden begynnelsen av 1990-tallet er det gjennomført en rekke tiltak i Norge som har bidratt til å redusere utslippene av klimagasser. Dette omfatter bl.a. CO₂-avgiften, tiltak rettet mot avfallssektoren og den frivillige avtalen med aluminiumssektoren om reduksjon av SF₆-utslippene. I Norges siste rapportering til FN under Klimakonvensjonen ble det anslått at allerede gjennomførte tiltak isolert sett vil bidra til å redusere utslippene av klimagasser i 2010 med mellom 8½ og 11 mill. tonn CO₂-ekvivalenter.

Tabell 7.3 Utslipp av klimagasser etter sektor. Millioner tonn CO₂-ekvivalenter og årlig prosentvis endring

	1990	2004	2010	2020	Årlig prosentvis endring		
					1990–2004	2004–2010	2010–2020
<i>Utslipp fra forbrenning mv. . . .</i>	29,2	38,3	43,0	42,9	2,0	1,9	0,0
Olje- og gassutvinning	7,3	13,6	16,0	11,8	4,5	2,7	-3,0
Petroleumsraffinering	1,9	1,9	1,9	2,1	-0,2	0,0	1,0
Elektrisitetsprod. mv.	0,3	0,5	0,7	0,8	3,0	4,7	1,8
Industriproduksjon	3,5	3,8	4,1	4,4	0,7	1,1	0,7
Transport	11,8	14,7	16,5	19,7	1,6	2,0	1,7
Andre sektorer ¹	4,4	3,8	3,8	4,2	-1,0	0,0	0,9
<i>Samlede prosessutslipp²</i>	20,5	16,6	16,2	16,3	-1,5	-0,4	0,0
Industrielle prosesser	14,0	10,6	10,3	10,4	-2,0	-0,4	0,0
Jordbruk	4,6	4,4	4,4	4,4	-0,3	-0,1	0,0
Avfall	1,9	1,6	1,5	1,5	-1,4	-0,8	0,1
Total	49,8	54,9	59,2	59,2	0,7	1,3	0,0

¹ Inkluderer tjenesteytende næringer og jordbruk, skogbruk og fiske.

² Utenom prosessutslipp fra olje- og gassvirksomheten og kullutvinning.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Statens forurensningstilsyn og Finansdepartementet.

7.4.2 Langtransporterte luftforurensinger

Göteborgprotokollen av 1999 setter tak for utslippene av nitrogenoksider (NO_x), svoveldioksid (SO₂), flyktige organiske forbindelser utenom metan (VOC) og ammoniakk (NH₃) i 2010. Nedenfor presenteres oppdaterte framskrivinger av utslippene av NO_x, SO₂ og VOC, jf. tabell 7.4. Framskrivingene er basert på de makroøkonomiske anslagene i denne meldingen.

Utslippene av NO_x avtok med vel 9000 tonn fra 1990 til 2004. I 2004 sto sjøfart og fiske for om lag 40 pst. av de samlede utslippene av NO_x, mens olje- og gassvirksomheten sto for 16 pst. Utslippene av

NO_x ventes å avta med ytterligere 11 000 tonn til 2010 og 50 000 tonn til 2020. Dette må ses i sammenheng med stadig strengere avgasskrav til kjøretøy og en økende andel kjøretøy med katalysatorer. Også utslipp fra olje- og gassvirksomheten ventes å avta som følge av lavere aktivitet.

Norge er i henhold til Göteborgprotokollen forpliktet til å redusere de årlige utslippene av NO_x til 156 000 tonn i 2010. Utslippene de siste årene har ligget på om lag 215 000 tonn, og anslås i beregningene til 203 600 tonn i 2010. For å oppfylle NO_x-forpliktelsen er det nødvendig med ytterligere tiltak. Den nye NO_x-avgiften som Regjeringen foreslår innført i 2007, vil bidra til å redusere utslippene.

Tabell 7.4 Utslipp av langtransporterte luftforurensinger. Tusen tonn og årlig prosentvis endring¹

	1990	2004	2010	2020	Årlig prosentvis endring		
					1990–2004	2004–2010	2010–2020
NO _x	224,1	214,7	203,6	164,8	-0,3	-0,9	-2,1
SO ₂	52,5	25,2	25,4	26,6	-5,1	0,1	0,5
VOC	294,8	265,3	170,2	144,0	-0,8	-7,1	-1,6

¹ Framskrivinger av NH₃ er ikke oppdatert.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Statens forurensningstilsyn og Finansdepartementet.

Regjeringen foreslår at avgiftssatsen settes til 15 kroner pr. kg NO_x-utslipp fra 1. januar 2007. Ifølge analyser fra SFT kan en slik avgiftssats over tid føre til ytterligere utslippsreduksjoner på opp mot 25 000 tonn.

Utslippene av SO₂ er mer enn halvert siden 1990. Industrien står fortsatt for de største utslippene. Nedgangen i utslippene fra industrien ventes å fortsette i framskrivingsperioden. Dette oppveies imidlertid av en anslått økning i utslippene fra bl.a. innenriks sjøfart. Anslaget for 2010 innebærer noe høyere utslipp enn forpliktelsen i Göteborgprotokollen på 22 000 tonn. Gjennomføringen av nye utslippskrav i industrien som følge av intensjonsavtalen mellom myndighetene og Norsk Industri vil imidlertid bidra til å redusere utslippene sammenliknet med framskrivingene i denne meldingen.

Prosessutslipp fra olje- og gassutvinning står for de største utslippene av VOC. Siden 1990 er de

samlede VOC-utslippene redusert med 10 pst. Framskrivningen viser lavere utslipp av VOC i 2010 enn forpliktelsen i Göteborgprotokollen på 195 000 tonn. Vedtatte utslippskrav for lagring og lasting av olje og kondensat offshore ventes å bidra til en kraftig nedgang i utslippene til 2010. Lavere aktivitet innenfor olje- og gassutvinning, samt lavere utslipp fra veitrafikk, ventes å redusere utslippene ytterligere fram mot 2020.

Finansdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Finansdepartementet av 29. september 2006 om Nasjonalbudsjettet 2007 blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Historiske tabeller og detaljerte anslagstall**

Tabell 1.1	Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser
Tabell 1.2	Tilgang og bruk av varer og tjenester. Mrd. Kroner
Tabell 1.3	Bruttoprodukt etter næring. Faste priser
Tabell 1.4	Bruttoprodukt etter næring. Mrd. kroner og prosentvis fordeling
Tabell 1.5	Nøkkeltall for handelen med varer. Prosentvis endring fra året før
Tabell 1.6	Driftsregnskapet overfor utlandet
Tabell 1.7	Sysselsatte personer etter næring
Tabell 1.8	Bruttoinvestering etter næring. Faste priser
Tabell 1.9	Sysselsettingsfrekvenser og arbeidsledighet for ulike OECD-land. 2005
Tabell 1.10	Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før
Tabell 1.11	Land som inngår i det gamle og nye handelspartneraggregatet for beregning av BNP- og markedsvekst, og landenes relative vekter
Tabell 1.12	Framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter. Prosent
Tabell 1.13	Lønnskostnader pr. time i industrien. Prosentvis endring fra året før
Tabell 1.14	Finansdepartementets anslag for 2006 og 2007 gitt på ulike tidspunkt. Prosentvis endring fra året før
Tabell 1.15	Hovedtall for offentlig forvaltning. Prosentvis volumendring fra året før
Tabell 1.16	Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 1.17	Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 1.18	Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter etter nasjonalregnskapets definisjoner. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 1.19	Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner
Tabell 1.20	Finanspolitiske indikatorer
Tabell 1.21	Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

Tabell 1.1 Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser

	Prosentvis endring fra året før					
	Mrd. 2003- kroner 2005	Årlig gj. snitt 1994–2003	2004	2005	2006	2007
Privat konsum	779,2	3,4	4,7	3,4	3,7	3,0
Offentlig konsum	367,6	2,7	2,2	1,5	2,7	2,7
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	331,7	3,5	8,1	10,9	8,2	1,8
Herav:						
Oljeutvinning og rørtransport	79,3	-1,9	7,8	15,6	5,0	-2,5
Fastlands-Norge	239,2	5,9	7,8	8,8	9,3	2,9
Bedrifter	117,0	6,0	8,0	9,8	7,1	6,1
Boliger	74,2	7,4	12,3	14,5	8,4	0,0
Offentlig forvaltning	48,0	3,9	1,9	-0,8	16,1	0,2
Innenlandsk anvendelse utenom lager- investeringer	1478,5	3,3	4,8	4,5	4,5	2,6
Herav: Etterspørsel fra						
Fastlands-Norge	1386,0	3,6	4,5	3,8	4,4	2,9
Lagerinvesteringer ¹	36,0	0,0	1,2	0,2	-0,1	0,2
Innenlandsk sluttanvendelse	1514,5	3,2	6,1	4,6	4,3	2,8
Eksport	645,5	4,3	0,6	0,7	1,8	5,3
Herav: Råolje og naturgass	267,3	4,8	-0,7	-4,1	-2,7	6,8
Tradisjonelle varer	204,6	5,2	3,4	5,8	5,5	4,0
Samlet anvendelse	2160,0	3,5	4,3	3,4	3,5	3,5
Import	498,0	4,4	8,9	7,4	7,4	3,5
Herav: Tradisjonelle varer	334,6	6,5	10,2	8,3	6,8	5,2
Bruttonasjonalprodukt	1662,0	3,3	3,1	2,3	2,4	3,6
Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirkksomhet	1352,6	3,1	3,8	3,7	3,4	2,9
Herav: Utenom kraftforsyning	1309,3	3,2	3,8	3,2	4,0	3,0

¹ Målt ved endring i faste priser i prosent av BNP året før.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.2 Tilgang og bruk av varer og tjenester. Mrd. kroner

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Privat konsum.	651,3	680,7	720,0	760,9	795,7	845,8	886,8
Offentlig konsum.	314,8	338,5	354,2	370,8	387,5	409,8	432,2
Bruttoinvesteringer i fast real- kapital.	278,9	274,7	276,6	309,8	356,3	394,7	406,8
Herav:							
Oljeutvinning og rørtransport	56,5	53,4	63,6	71,3	88,2	95,0	93,7
Fastlands-Norge.	207,5	211,6	203,9	227,1	252,0	280,5	292,2
Bedrifter.	111,6	113,7	98,7	110,0	121,7	131,9	141,8
Boliger.	54,2	55,3	57,6	67,0	79,5	87,6	89,2
Offentlig forvaltning.	41,7	42,5	47,5	50,0	50,8	61,0	61,3
Innenlandsk anvendelse utenom lagerinvesteringer.	1245,1	1293,8	1350,9	1441,6	1539,6	1650,3	1725,9
Herav: Etterspørsel fra Fastlands-Norge.	1173,7	1230,7	1278,1	1358,8	1435,3	1536,0	1611,3
Lagerinvesteringer.	20,7	17,8	14,3	32,6	36,3	31,8	37,7
Innenlandsk sluttanvendelse.	1265,7	1311,6	1365,1	1474,1	1575,8	1682,1	1763,6
Eksport.	697,3	624,4	637,4	732,4	862,2	978,7	985,0
Herav: Råolje og naturgass	314,0	273,9	280,8	335,9	427,9	513,8	502,7
Tradisjonelle varer.	200,7	183,5	187,1	209,8	229,6	250,9	257,6
Samlet anvendelse.	1963,0	1936,0	2002,5	2206,5	2438,1	2660,8	2748,6
Import.	436,8	416,9	425,8	489,6	534,2	584,7	607,3
Herav: Tradisjonelle varer.	279,7	267,6	280,4	323,0	351,1	377,2	396,4
Bruttonasjonalprodukt.	1526,2	1519,1	1576,7	1716,9	1903,8	2076,1	2141,3
Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirkosomhet	1167,2	1212,6	1257,6	1332,3	1410,3	1494,4	1574,9
<i>Memo:</i> Bruttonasjonalinntekt.	1515,5	1523,3	1590,3	1724,4	1912,8	2075,1	2149,7
Disponibel inntekt for Norge.	1285,1	1285,9	1345,1	1472,1	1645,2	..	..
Sparing for Norge.	318,9	266,8	270,8	340,4	461,9	..	..
Herav: Husholdninger.	28,0	65,5	75,7	80,8	112,0	25,9	38,0

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.3 Bruttoprodukt etter næring. Faste priser

	Mrd. 2003- kroner 2005	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 1993–2002	2003	2004	2005
Bruttonasjonalprodukt.	1662,0	3,4	1,1	3,1	2,3
Næringsvirksomhet.	1236,8	3,7	1,2	3,0	2,5
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart.	309,4	4,5	0,0	0,4	-3,4
Oljevirksomhet inkl. tjenester.	288,6	5,2	0,7	0,7	-3,2
Utenriks sjøfart.	20,8	-1,6	-8,5	-4,0	-6,2
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge.	927,4	3,4	1,6	4,0	4,6
Primærnæringene.	22,8	2,4	0,7	2,4	1,2
Industri og bergverk.	167,9	1,2	2,9	4,7	2,4
Bygge- og anleggsvirksomhet.	67,7	1,5	1,3	4,0	4,2
Andre næringer.	668,9	4,3	1,4	3,9	5,4
Offentlig forvaltning.	265,3	1,6	0,1	2,2	1,6
Korreksjonsposter.	159,9	4,5	2,5	5,3	1,6
<i>Memo:</i>					
BNP Fastlands-Norge.	1352,6	3,2	1,4	3,8	3,7

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.4 Bruttoprodukt etter næring

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Mrd. kroner:</i>							
Bruttonasjonalprodukt	1233,0	1469,1	1526,2	1519,1	1576,7	1716,9	1903,8
Næringsvirksomhet	892,6	1108,9	1144,2	1124,3	1171,6	1283,6	1445,8
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart ..	197,6	367,6	359,0	306,5	319,2	384,6	493,6
Oljevirksomhet inkl. tjenester	178,6	341,6	327,8	283,0	296,1	359,7	468,6
Utenriks sjøfart	19,0	26,0	31,2	23,5	23,1	24,9	25,0
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	695,0	741,3	785,2	817,8	852,5	899,0	952,2
Primærnæringene	26,2	28,2	24,9	23,9	22,0	24,0	26,8
Industri og bergverk	138,2	144,4	151,2	151,5	156,7	165,9	168,5
Bygge- og anleggsvirksomhet	47,7	50,9	54,8	59,3	62,4	68,2	75,7
Andre næringer	482,8	517,8	554,3	583,2	611,3	640,8	681,2
Offentlig forvaltning	202,8	215,0	233,2	245,7	255,6	267,1	279,5
Korreksjonsposter	137,7	145,2	148,8	149,2	149,5	166,2	178,5
<i>Memo:</i>							
BNP Fastlands-Norge	1035,5	1101,5	1167,2	1212,6	1257,6	1332,3	1410,3
<i>Prosentvis fordeling:</i>							
Bruttonasjonalprodukt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Næringsvirksomhet	72,4	75,5	75,0	74,0	74,3	74,8	75,9
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart ..	16,0	25,0	23,5	20,2	20,2	22,4	25,9
Oljevirksomhet inkl. tjenester	14,5	23,2	21,5	18,6	18,8	21,0	24,6
Utenriks sjøfart	1,5	1,8	2,0	1,5	1,5	1,4	1,3
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	56,4	50,5	51,4	53,8	54,1	52,4	50,0
Primærnæringene	2,1	1,9	1,6	1,6	1,4	1,4	1,4
Industri og bergverk	11,2	9,8	9,9	10,0	9,9	9,7	8,9
Bygge- og anleggsvirksomhet	3,9	3,5	3,6	3,9	4,0	4,0	4,0
Andre næringer	39,2	35,2	36,3	38,4	38,8	37,3	35,8
Offentlig forvaltning	16,4	14,6	15,3	16,2	16,2	15,6	14,7
Korreksjonsposter	11,2	9,9	9,8	9,8	9,5	9,7	9,4
<i>Memo:</i>							
BNP Fastlands-Norge	84,0	75,0	76,5	79,8	79,8	77,6	74,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.5 Nøkkeltall for handelen med andre varer. Prosentvis endring fra året før

	Årlig gj.snitt 1999–2004	2005	2006	2007
Eksportpris	0,9	3,5	3,6	-1,2
Importpris	0,1	0,4	0,6	0,0
Bytteforhold ¹	0,7	3,0	2,9	-1,2
Eksportvolum	2,9	5,8	5,5	4,0
Import hos handelspartnerne	4,6	5,1	8,3	6,9
Eksportmarkedsandel	-1,6	0,6	-2,6	-2,8
Importvolum	5,2	8,3	6,8	5,2
Hjemmemarkedsandel ²	-1,9	-3,1	-2,7	-2,8

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 1.6 Driftsregnskapet overfor utlandet

	Mrd. kroner			Prosentvis endring fra året før			
				2006		2007	
	2005	2006	2007	Pris	Volum	Pris	Volum
Ekspert	862,2	978,7	985,0	11,5	1,8	-4,4	5,3
Råolje og naturgass	427,9	513,8	502,7	23,4	-2,7	-8,4	6,8
Skip, plattformer, m.m.	11,1	11,7	12,4	18,7	-11,0	-0,5	6,1
Andre varer	229,6	250,9	257,6	3,6	5,5	-1,2	4,0
Bruttoinntekter, skipsfart og oljeboringstjenester m.m	97,9	100,1	103,2	-2,2	4,5	-1,4	4,5
Rørtransport	11,8	12,3	12,8	1,8	2,0	1,8	2,0
Utlendingers utgifter i Norge	22,2	22,6	23,3	2,1	0,0	1,9	1,0
Andre tjenester	61,7	67,3	73,0	0,2	8,9	1,7	6,8
Import	534,2	584,7	607,3	1,9	7,4	0,4	3,5
Skip, plattformer, m.m.	15,9	25,0	21,8	12,2	39,7	0,5	-13,4
Andre varer	351,1	377,2	396,4	0,6	6,8	0,0	5,2
Bruttoutgifter, skipsfart og oljeboringstjenester m.m	52,3	54,4	56,8	4,6	-0,5	3,7	0,7
Nordmenns utgifter i utlandet.	62,8	69,2	73,7	2,0	8,0	1,8	4,7
Andre tjenester	52,0	58,9	58,6	2,4	10,5	1,6	-2,1
Ekspertoverskudd	328,0	394,0	377,7				
Rente- og stønadsbalansen	-11,5	-23,8	-16,8				
Overskudd på driftsregnskapet	316,5	370,2	360,9				

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.7 Sysselsatte personer etter næring

	1000 personer 2005	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 1993–2002	2003	2004	2005
I alt	2310,9	1,3	-1,1	0,4	0,7
Næringsvirksomhet.	1583,4	1,2	-1,5	0,4	0,7
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart	68,7	0,9	-1,0	-1,0	-1,4
Oljevirksomhet inkl. tjenester	30,0	3,2	1,8	0,7	2,7
Utenriks sjøfart	38,7	-0,3	-2,8	-2,2	-4,4
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge.	1514,7	1,2	-1,6	0,5	0,8
Primærnæringene	77,1	-2,5	-4,6	-3,1	-3,9
Industri og bergverk	268,4	0,2	-4,6	-2,9	-0,8
Bygge- og anleggsvirksomhet	140,3	2,3	5,2	2,0	3,0
Andre næringer	1028,9	1,8	-1,3	1,5	1,3
Offentlig forvaltning	727,5	1,5	-0,1	0,2	0,5
<i>Memo:</i>					
Fastlands-Norge.	2242,1	1,3	-1,1	0,4	0,7

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.8 Bruttoinvestering etter næring. Faste priser

	Mrd. 2003 kroner 2005	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 1993–2002	2003	2004	2005
Bruttoinvestering i fast realkapital	331,7	4,2	0,2	8,1	10,9
Næringsvirksomhet	283,6	4,6	-1,7	9,4	13,2
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart	92,5	-0,6	13,2	8,9	16,8
Herav:					
Oljeutvinning og rørtransport	79,3	-2,2	16,1	7,8	15,6
Bedrifter, Fastlands-Norge	117,0	7,6	-11,7	8,0	9,8
Primærnæringene	7,5	1,0	-12,4	4,2	15,6
Industri og bergverksdrift.	22,2	5,8	-15,8	7,3	13,6
Kraftforsyning	7,9	-0,2	21,6	19,4	-7,0
Bygge- og anleggsvirksomhet	6,6	19,5	1,8	4,3	12,4
Samferdsel	15,8	5,4	-33,7	20,8	13,2
Annen næringsvirksomhet inkl. varehandel. . .	56,9	11,6	-7,7	4,5	9,1
Boligtjenester	74,2	7,1	2,0	12,3	14,5
Offentlig forvaltningsvirksomhet	48,0	1,9	10,5	1,9	-0,8
Stat	23,3	-1,0	10,3	9,2	5,6
Kommuner	24,8	4,7	10,7	-3,4	-6,1
Lagerinvesteringer ¹	36,0	0,1	-0,3	1,2	0,2
Bruttoinvesteringer i alt	367,7	4,0	-1,4	14,2	10,7
<i>Memo:</i>					
Bruttoinvestering i fast realkapital utenom olje- virksomhet og utenriks sjøfart	239,2	6,1	-3,7	7,8	8,8

¹ Målt ved endring i faste priser i prosent av BNP året før.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.9 Sysselsettingsfrekvenser og arbeidsledighet for ulike OECD-land. 2005

	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	52,5	53,3	79,9	86,3	62,1	73,1	11,5	12,5	3,8	4,2	1,3	2,1
USA	52,6	55,2	72,0	86,9	55,1	67,0	10,1	12,4	4,4	3,9	3,3	3,3
Japan	40,6	40,1	65,0	92,1	48,6	78,1	8,3	9,9	4,5	4,0	3,0	5,0
EU-15	36,4	43,0	69,8	86,6	35,0	53,1	17,0	16,2	8,2	6,5	6,0	6,2
EU-19	33,5	39,9	69,2	85,6	33,4	51,8	18,9	18,1	9,1	7,2	6,2	6,6
Belgia	25,5	27,6	70,5	86,0	23,0	41,3	19,1	20,6	8,2	6,3	4,2	4,4
Danmark	57,6	66,3	80,0	87,7	54,9	66,8	9,8	6,1	4,9	3,7	5,1	4,8
Finland	40,4	38,0	79,0	84,4	52,7	52,5	19,3	20,6	7,3	6,5	6,5	7,1
Frankrike	22,6	29,3	72,7	86,6	37,6	43,8	24,6	21,4	9,9	7,7	6,4	7,1
Hellas	20,0	30,6	58,6	89,8	25,8	58,8	34,7	17,5	14,2	5,2	4,0	3,1
Irland	44,1	48,5	67,4	88,5	37,4	65,7	7,3	9,1	3,1	4,0	2,6	3,1
Island	74,5	68,8	83,5	92,8	80,2	89,3	6,0	8,5	1,8	1,6	2,2	0,9
Italia	20,8	29,9	57,9	86,6	20,8	42,7	27,4	21,5	9,0	5,1	3,2	3,6
Luxembourg	21,4	28,6	68,3	92,8	24,8	38,3	16,2	11,7	5,3	2,9	0,8	2,9
Nederland ¹	63,3	63,8	74,0	88,9	33,2	56,3	8,6	9,4	4,5	4,2	3,4	7,3
Portugal	31,4	40,5	74,9	86,7	43,7	58,1	19,1	13,7	8,5	6,2	5,3	6,9
Spania	35,8	47,7	61,5	86,9	27,4	59,7	23,5	16,7	10,9	5,9	7,5	5,4
Sveits	58,9	60,9	77,5	92,6	55,4	74,8	9,2	8,5	4,7	3,1	3,6	3,9
Sverige ¹	43,3	42,2	80,8	85,0	67,4	71,6	16,1	17,8	5,2	5,7	4,0	5,8
Storbritannia	56,5	59,7	74,9	87,6	48,2	65,7	10,0	13,8	3,3	3,6	1,8	3,4
Tyskland	40,1	44,9	71,0	83,7	37,6	53,6	14,0	16,1	10,2	10,6	13,0	12,6
Østerrike	49,4	56,8	76,0	89,1	22,9	41,3	9,9	10,7	4,9	4,0	2,7	4,1

¹ 2004-tall

Kilde: OECD.

Tabell 1.10 Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før

	Bruttonasjonalprodukt			Konsumprisindeks			Arbeidsledighet ¹		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
USA	3,2	3,3	2,6	3,4	3,5	2,8	5,1	4,7	4,9
Japan	2,7	2,8	2,2	-0,3	0,6	0,6	4,4	4,1	3,8
Tyskland	1,1	2,2	1,1	1,9	1,8	2,4	9,5	8,1	8,0
Frankrike	1,4	2,3	2,0	1,9	1,8	1,7	9,5	9,2	8,9
Storbritannia	1,8	2,5	2,4	2,1	2,1	2,0	4,7	5,3	5,0
Nederland	1,1	2,8	2,8	1,5	1,4	2,0	5,0	4,5	4,0
Sverige	2,7	4,1	3,0	0,8	1,4	1,9	5,8	4,6	4,3
Danmark	3,1	2,7	2,2	1,7	1,9	2,1	4,8	4,6	4,4
Finland	2,2	3,7	2,8	0,8	1,4	1,7	8,4	7,9	7,8
Kina	9,9	10,5	10,0	1,8	-	-	4,2 ²	-	-
Russland	6,4	6,5	6,2	12,6	-	-	7,7	-	-

¹ Prosent av arbeidsstyrken.² Registrert ledighet i urbane områder.

Kilde: OECD, IMF, Eurostat, nasjonale kilder og Finansdepartementet.

Tabell 1.11 Land som inngår i det gamle og nye handelspartneraggregatet for beregning av BNP- og markedsvekst, og landenes relative vekter

Land	Gamle vekter	Nye vekter
Sverige	15,0	14,1
Storbritannia.....	13,0	12,3
Tyskland.....	12,0	11,3
USA.....	9,5	8,9
Nederland.....	8,6	8,1
Danmark.....	7,5	7,1
Frankrike.....	5,3	5,0
Finland.....	3,7	3,5
Belgia.....	3,4	3,2
Spania.....	3,2	3,0
Japan.....	3,1	2,9
Italia.....	3,0	2,8
Irland.....	2,3	2,2
Polen.....	2,1	2,0
Sør-Korea.....	1,7	1,6
Portugal.....	1,4	1,3
Canada.....	1,1	1,0
Singapore.....	1,0	1,0
Sveits.....	0,8	0,8
Østerrike.....	0,7	0,7
Hellas.....	0,5	-
Taiwan.....	0,4	-
Thailand.....	0,3	-
Tsjekkia.....	0,3	-
Ungarn.....	0,1	-
Russland.....	-	2,3
Kina.....	-	2,2
Brasil.....	-	1,1
Tyrkia.....	-	1,0
Island.....	-	0,9
Norges handelspartnere.....	100,0	100,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.12 Framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter¹. Prosent

	2005	2006	2007	2008
Norske renter ²				
Nasjonalbudsjettet 2007.....	2,2	3,1	4,1	4,6
Revidert nasjonalbudsjett 2006.....		3,0	3,9	4,4
Norges handelspartnere ³	2,4	3,2	3,9	4,0

¹ Årsgjennomsnitt beregnet på bakgrunn av implisitte terminrenter.

² Anslag i Nasjonalbudsjettet 2007 og i Revidert Nasjonalbudsjett 2006.

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

Kilder: Reuters, EcoWin og Finansdepartementet.

Tabell 1.13 Lønnskostnader pr. time i industrien. Prosentvis endring fra året før¹

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Lønnskostnader pr. time:							
Norsk industri, justert for endringer i antall virkedager	6,2	5,1	5,4	5,7	4,6	3,6	3,1
Norges handelspartnere	3,3	4,5	4,2	3,6	3,9	3,2	2,8
Relative timelønnskostnader i nasjonal valuta ²	2,8	0,6	1,2	2,0	0,7	0,4	0,3
Valutakursendringer ³	0,9	2,1	-3,1	-7,4	3,0	3,8	-4,4
Relative timelønnskostnader i felles valuta	1,9	-1,5	4,4	10,2	-2,3	-3,3	4,9

¹ Tall for Norge er justert for endringer i antall virkedager. Tall for handelspartnerne er beregnet som veide geometriske gjennomsnitt, der vektene er de samme som ligger til grunn for beregning av industriens effektive valutakurs. Timelønnskostnadene inkluderer både arbeidere og funksjonærer i industrien.

² Differansen mellom vekst i timelønn i norsk industri justert for endringer i antall virkedager, og timelønnsveksten hos handelspartnerne. Endringer i antall virkedager påvirker ikke den underliggende kostnadsutviklingen. En økning på en virkedag fra et år til et annet vil anslagsvis redusere veksten i timelønnskostnadene i norsk industri med ¼ prosentpoeng.

³ Industriens effektive valutakurs (konkurranssekursindeksen). Nominell effektiv kronekurs er beregnet på grunnlag av kursene på norsk kroner (NOK) mot valutaene for Norges 25 viktigste handelspartnere (geometrisk gjennomsnitt veid med OECDs løpende konkurransevnevekter beregnet som kjedet indeks). Indeksen er satt lik 100 i 1990. Et positivt endringstall innebærer en svekkelse av den norske kronen.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

Tabell 1.14 Finansdepartementets anslag for 2006 og 2007 gitt på ulike tidspunkt. Prosentvis endring fra året før

	2006				2007
	RNB05	Tillegg nr. 1 2006	RNB06	NB07	NB07
<i>Handelspartnerne:</i>					
Bruttonasjonalprodukt	2,5	2,4	2,7	3,3	2,8
Konsumpriser	1,7	1,8	1,7	1,9	2,1
Arbeidsledighet	6,2	6,4	6,1	6,2	5,9
<i>Norge:</i>					
Bruttonasjonalprodukt	2,2	2,1	2,2	2,4	3,6
Bruttonasjonalprodukt, Fastlands-Norge	2,0	2,5	3,0	3,4	2,9
Privat konsum	3,0	3,1	3,1	3,7	3,0
Offentlig konsum og investeringer	0,9	1,9	4,2	4,2	2,4
Bruttoinvesteringer, fastlandsbedriftene	3,6	6,0	8,3	7,1	6,1
Investeringer i oljeutvinning og rørtransport	-15,0	0,0	5,0	5,0	-2,5
Boliginvesteringer	-0,1	0,9	8,1	8,4	0,0
Eksport av tradisjonelle varer	4,2	3,6	2,7	5,5	4,0
Import av tradisjonelle varer	3,2	5,1	5,4	6,8	5,2
Sysselsatte personer	0,6	1,0	2,1	2,6	1,3
Arbeidsledighet (AKU)	4,1	4,1	3,8	3,3	3,0
Lønnsvekst	3¾	3½	3½	3¾	4½
Konsumprisindeksen	1¾	1¾	2¼	2½	1¾
Driftsbalansen overfor utlandet (mrd. kroner)	260,8	296,1	343,8	370,2	360,9
Oljepris	285	350	420	425	390
<i>Statsbudsjettet:</i>					
Overskudd på statsbudsjettet (mrd. kroner) ¹ .....	..	316,4	327,0	359,0	386,6
Underliggende, reell utgiftsvekst .....	..	1½	2¼	2	2¾
Strukturelt, oljekorrigert underskudd ² .....	..	4,6	4,5	4,3	4,6

¹ Inklusive Statens Pensjonsfond – Utland.² Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.15 Hovedtall i offentlig forvaltning. Prosentvis volumendring fra året før

	Mrd. kroner 2005	Gj.snitt 1994–2003 ¹⁾	2004	2005	2006	2007
Offentlig konsum	387,5	2,7	2,2	1,5	2,7	2,7
Statlig	205,1	2,1	2,9	0,7	2,1	3,5
Kommunalt	182,4	3,0	1,5	2,4	3,3	1,8
Offentlige investeringer	50,8	3,9	1,9	-0,8	16,1	0,2
Statlig	24,5	-0,5	9,2	5,6	30,0	-2,2
Kommunalt	26,3	7,9	-3,4	-6,1	3,0	3,0
Bruttoprodukt	279,5	1,4	2,2	1,6	1,7	2,0
Statlig	122,0	0,7	4,1	1,0	1,0	1,8
Kommunalt	157,6	2,0	0,7	2,0	2,2	2,1
Sysselsetting, mill. timeverk	846,0	0,3	1,8	0,8	1,1	1,1
Statlig	354,2	-1,0	3,7	-0,2	0,1	0,6
Kommunalt	491,9	1,0	0,4	1,4	1,8	1,5

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 kommene.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.16 Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner						Prosentvis		
	2003	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
A Totale inntekter (B+C)	840 019	934 758	1075 358	1217 687	1252 359	11,3	15,0	13,2	2,8
B Løpende inntekter	838 487	933 098	1073 590	1215 787	1250 396	11,3	15,1	13,2	2,8
1. Formuesinntekter	83 731	87 160	98 097	120 728	149 558	4,1	12,5	23,1	23,9
2. Skatt- og pensjonspremier	677 661	757 273	863 077	947 728	965 564	11,7	14,0	9,8	1,9
2.1 Oljeskatter	101 442	136 512	200 335	246 364	229 300	34,6	46,8	23,0	-6,9
2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge	206 760	221 314	240 903	254 210	265 782	7,0	8,9	5,5	4,6
2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	369 459	399 447	421 839	447 154	470 482	8,1	5,6	6,0	5,2
3. Overføringer innen offentlig forvaltning	0	0	0	0	0	-	-	-	-
4. Overføringer fra offentlig forretningsdrift	63 468	77 888	100 451	134 943	123 025	22,7	29,0	34,3	-8,8
5. Overføringer fra Norges Bank	0	0	0	0	0	-	-	-	-
6. Andre overføringer, bøter, driftsresultat mv.	13 627	10 777	11 965	12 389	12 249	-20,9	11,0	3,5	-1,1
C Kapitalinntekter	1 532	1 660	1 768	1 900	1 963	8,4	6,5	7,5	3,3
1. Avgift på arv og gaver	1 532	1 660	1 768	1 900	1 963	8,4	6,5	7,5	3,3
D Totale utgifter (E+F)	721 270	739 191	763 322	813 608	854 284	2,5	3,3	6,6	5,0
E Løpende utgifter	699 095	718 644	743 204	783 558	825 934	2,8	3,4	5,4	5,4
1. Renteutgifter og utbytte	28 794	24 482	23 423	26 245	26 081	-15,0	-4,3	12,0	-0,6
2. Overføringer til utlandet	13 309	13 500	15 664	18 016	20 342	1,4	16,0	15,0	12,9
3. Subsidiar	40 037	39 149	39 141	41 808	45 352	-2,2	0,0	6,8	8,5
4. Stønader til husholdninger	246 642	254 847	259 144	268 652	282 107	3,3	1,7	3,7	5,0
5. Overføringer til ideelle organisasjoner	17 118	18 492	20 699	21 456	22 220	8,0	11,9	3,7	3,6
6. Overføringer innen offentlig forvaltning	0	0	0	0	0	-	-	-	-
7. Overføringer til offentlig forretningsdrift	-1 110	-2 591	-2 403	-2 393	-2 400	-	-	-	-
8. Konsum i offentlig forvaltning	354 305	370 765	387 536	409 773	432 232	4,6	4,5	5,7	5,5
F Kapitalutgifter	22 175	20 547	20 118	30 050	28 350	-7,3	-2,1	49,4	-5,7
1. Nettoinvesteringer i fast realkapital	17 191	17 459	16 695	25 544	23 865	1,6	-4,4	53,0	-6,6
2. Netto kjøp av tomter og grunn	-1 207	-2 415	-2 637	-1 621	-1 838	-	-	-	-
3. Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet	5 464	4 704	4 181	4 661	4 858	-13,9	9,2	11,5	4,2
4. Kapitaloverføringer til utlandet	727	799	1 879	1 466	1 465	9,9	135,2	-22,0	0,0
G Nettofinansinvestering (A-D)	118 749	195 567	312 036	404 079	398 074	64,7	59,6	29,5	-1,5
1. Kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift (netto)	4 665	2 992	8 468	7 592	4 477	-	-	-	-
2. verskudd før lånetransaksjoner	114 084	192 575	303 568	396 486	393 597	68,8	57,6	30,6	-0,7

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.17 Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner							Prosentvis endring fra året før		
	2003	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007	
A Totale inntekter (B+C)	721 811	817 513	950 008	1 082 248	1 115 097	13,3	16,2	13,9	3,0	
B Løpende inntekter	720 279	815 853	948 240	1 080 348	1 113 134	13,3	16,2	13,9	3,0	
1. Formuesinntekter	74 462	80 037	89 794	111 207	138 496	7,5	12,2	23,8	24,5	
2. Skatt- og pensjonspremier	578 266	653 810	752 456	828 450	846 138	13,1	15,1	10,1	2,1	
2.1 Oljeskatter	101 442	136 512	200 335	246 364	229 300	34,6	46,8	23,0	-6,9	
2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge	203 021	217 231	235 692	248 868	260 307	7,0	8,5	5,6	4,6	
2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	273 803	300 067	316 429	333 218	356 531	9,6	5,5	5,3	7,0	
3. Overføringer innen offentlig forvaltning	-2 510	-225	392	401	449	-	-	-	-	
4. Overføringer fra offentlig forretningsdrift	63 468	77 888	100 451	134 943	123 025	22,7	29,0	34,3	-8,8	
5. Overføringer fra Norges Bank	0	0	0	0	0	-	-	-	-	
6. Andre overføringer, bøter, driftsresultat mv.	6 593	4 343	5 147	5 348	5 026	-34,1	18,5	3,9	-6,0	
C Kapitalinntekter	1 532	1 660	1 768	1 900	1 963	8,4	6,5	7,5	3,3	
1. Avgift på arv og gaver	1 532	1 660	1 768	1 900	1 963	8,4	6,5	7,5	3,3	
D Totale utgifter (E+F)	589 718	613 962	637 632	681 409	715 661	4,1	3,9	6,9	5,0	
E Løpende utgifter	579 393	603 360	624 872	659 712	696 113	4,1	3,6	5,6	5,5	
1. Renteutgifter og utbytte	20 360	17 681	16 561	18 791	17 101	-13,2	-6,3	13,5	-9,0	
2. Overføringer til utlandet	13 309	13 500	15 664	18 016	20 342	1,4	16,0	15,0	12,9	
3. Subsidier	33 118	32 100	31 393	33 757	36 977	-3,1	-2,2	7,5	9,5	
4. Stønader til husholdninger	238 568	246 495	251 549	260 899	273 968	3,3	2,1	3,7	5,0	
5. Overføringer til ideelle organisasjoner	9 547	12 410	13 657	14 138	14 608	30,0	10,0	3,5	3,3	
6. Overføringer innen offentlig forvaltning	77 373	83 663	90 934	99 228	105 147	8,1	8,7	9,1	6,0	
7. Overføringer til statlig forretningsdrift	0	0	0	7	0	-	-	-	-	
8. Konsum i statsforvaltningen	187 118	197 511	205 114	214 875	227 970	5,6	3,8	4,8	6,1	
F Kapitalutgifter	10 325	10 602	12 760	21 697	19 547	2,7	20,4	70,0	-9,9	
1. Nettoinvesteringer i fast realkapital	4 874	6 592	7 817	16 191	14 062	35,2	18,6	107,1	-13,1	
2. Netto kjøp av tomter og grunn	-424	-1 086	-1 093	-521	-738	-	-	-	-	
3. Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet	5 148	4 297	4 157	4 561	4 758	-16,5	-3,3	9,7	4,3	
4. Kapitaloverføringer til utlandet	727	799	1 879	1 466	1 465	9,9	135,2	-22,0	0,0	
G Nettofinansinvestering (A-D)	132 093	203 551	312 376	400 839	399 436	54,1	53,5	28,3	-0,3	
1. Kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift (netto)	4 665	2 992	8 468	7 592	4 477	-	-	-	-	
2. Overskudd før lånetransaksjoner	127 428	200 559	303 908	393 247	394 959	57,4	51,5	29,4	0,4	

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.18 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter etter nasjonalregnskapets definisjoner. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før				
	2003	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007	
A Inntekter i alt.	195 388	200 629	215 338	234 270	244 389	2,7	7,3	8,8	4,3	
1. Renteinntekter	9 269	7 123	8 303	9 521	11 062	-23,2	16,6	14,7	16,2	
2. Skatteinntekter	96 943	101 240	107 904	116 982	119 457	4,4	6,6	8,4	2,1	
2.1 Skatt på inntekt og formue	93 204	97 157	102 693	111 640	113 982	4,2	5,7	8,7	2,1	
2.2 Produksjonsskatter	3 739	4 083	5 211	5 342	5 475	9,2	27,6	2,5	2,5	
3. Overføringer fra statsforvaltningen	82 142	85 832	92 313	100 726	106 647	4,5	7,6	9,1	5,9	
4. Andre løpende inntekter	7 034	6 434	6 818	7 041	7 223	-8,5	6,0	3,3	2,6	
B Totale utgifter (C+D)	211 184	210 836	218 395	233 326	245 720	-0,2	3,6	6,8	5,3	
C Løpende utgifter	199 334	200 891	211 037	224 973	236 917	0,8	5,1	6,6	5,3	
1. Renteutgifter	8 434	6 801	6 862	7 454	8 980	-19,4	0,9	8,6	20,5	
2. Overføringer til private	22 564	21 483	22 385	23 122	24 126	-4,8	4,2	3,3	4,3	
3. Overføringer til statsforvaltningen	2 259	1 944	1 771	1 899	1 949	-13,9	-8,9	7,3	2,6	
4. Overføringer til kommunal forretningsdrift	-1 110	-2 591	-2 403	-2 400	-2 400	-	-	-	-	
5. Kommunalt konsum	167 187	173 254	182 422	194 898	204 262	3,6	5,3	6,8	4,8	
5.1 Lønnskostnader	127 074	130 843	136 968	145 208	153 059	3,0	4,7	6,0	5,4	
5.2 Produktinnsats	52 095	55 798	58 831	62 783	64 911	7,1	5,4	6,7	3,4	
5.3 Brutto driftsresultat	19 289	19 699	20 592	21 377	22 169	2,1	4,5	3,8	3,7	
5.4 Gebyrer	-31 271	-33 086	-33 969	-34 470	-35 877	5,8	2,7	1,5	4,1	
D Kapitalutgifter	11 850	9 945	7 358	8 353	8 803	-16,1	-26,0	13,5	5,4	
1. Bruttoinvesteringer i fast realkapital	27 341	27 275	26 287	27 454	28 646	-0,2	-3,6	4,4	4,3	
2. Kapitalslit	15 024	16 408	17 409	18 101	18 843	9,2	6,1	4,0	4,1	
3. Andre kapitalutgifter (netto)	-467	-922	-1 520	-1 000	-1 000	97,4	64,9	-34,2	0,0	
E Nettofinansinvestering (A-B)	-15 796	-10 207	-3 057	944	-1 331	-	-	-	-	

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.19 Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner

	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Påløpte skatter i alt, statsforvaltningen</i>	578 266	653 810	752 456	828 450	846 138
Skatt på inntekt, formue og kapital.	215 456	268 366	340 024	391 708	388 738
Ordinær inntekts- og formuesskatt (ekskl. oljeutvinning)	19 324	19 683	17 230	14 606	16 749
Skatt på inntekt og formue ved utvinning av petroleum	97 160	131 990	196 400	242 464	224 800
Fellesskatt	92 537	109 471	118 367	126 680	139 011
Annen skatt på inntekt, formue og kapital	6 435	7 222	8 027	7 958	8 178
Produksjonsskatter	207 302	221 753	239 627	252 768	264 807
Merverdi/investeringsavgift.	135 755	145 645	157 814	167 738	174 906
Avgifter på oljeutvinning	4 282	4 522	3 935	3 900	4 500
Andre produksjonsskatter	67 266	71 586	77 878	81 130	85 401
Trygde- og pensjonspremier	155 507	163 691	172 805	183 974	192 593
Fra arbeidstakere	61 903	64 929	67 557	70 778	74 777
Fra arbeidsgivere	93 604	98 762	105 248	113 196	117 816
<i>Påløpte skatter i alt, kommuner og fylkeskommuner</i>	99 395	103 463	110 621	119 278	119 426
Skatt på inntekt og formue	95 656	99 380	105 410	113 936	113 951
Produksjonsskatter	3 739	4 083	5 211	5 342	5 475
<i>Påløpte skatte- og avgiftsinntekter offentlig forvaltning</i>	677 661	757 273	863 077	947 728	965 564
Skatter som andel av BNP.	43,0	44,1	45,3	45,6	45,1

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.20 Finanspolitiske indikatorer

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Statsbudsjettet</i>								
Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Mrd. kroner ¹	164,3	258,8	129,4	133,3	157,4	247,6	359,0	386,6
Oljekorrigert overskudd. Mrd. kroner	-7,9	-1,6	-62,4	-66,1	-79,2	-64,8	-59,5	-57,0
Strukturelt overskudd. Mrd. kroner	-18,8	-23,0	-33,5	-43,6	-52,2	-52,4	-62,9	-71,0
Strukturelt overskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	-1,7	-2,0	-2,8	-3,5	-3,9	-3,8	-4,3	-4,6
Underliggende reell vekst i utgifter. Prosentvis endring fra året før.	2,1	2,9	3,0	0,9	2,0	1,2	2,0	2,7
<i>Offentlig forvaltning</i>								
Nettofinansinvestering. Mrd. kroner.	228,6	206,8	140,9	118,7	195,6	312,0	404,1	398,1
Nettofinansinvestering. Prosent av BNP.	15,6	13,6	9,3	7,5	11,4	16,4	19,5	18,6
Påløpte skatter. Prosent av BNP	43,1	43,4	43,7	43,0	44,1	45,3	45,6	45,1
Offentlige utgifter. Prosent av BNP	39,6	41,1	44,5	45,7	43,1	40,1	39,2	39,9
Offentlige utgifter. Prosent av BNP for Fastlands-Norge.	52,8	53,8	55,7	57,3	55,5	54,1	54,4	54,2

¹ For 2005 og tidligere år omfatter tallene samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens petroleumsfond (Statens pensjonsfond – Utland)

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.21 Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

	2005	2006	2007
A Inntekter utenom overføringer fra Statens pensjonsfond – Utland	860 836	983 168	1020 355
A.1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet	296 991	384 393	384 493
Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet	168 817	215 800	228 800
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	128 174	168 593	155 693
– Driftsresultat i statlig petroleumsvirksomhet	99 563	134 100	122 300
– Renteinntekter	6 670	7 000	7 100
– Tilbakeføring av kapitalinnskudd	12 914	14 900	13 700
– Andre petroleumsinntekter	9 027	12 593	12 593
A.2 Inntekter utenom oljeskatter og inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	563 845	598 775	635 862
Skatter fra Fastlands-Norge	517 941	552 316	583 869
– Skatt på inntekt, formue og kapital	289 437	308 600	328 488
– Produksjonsavgifter	228 505	243 716	255 381
Overført fra Norges Bank	0	0	0
Renteinntekter	11 428	13 263	17 183
Andre inntekter	34 475	33 196	34 811
B.1 Utgifter ekskl. overføringer til Statens pensjonsfond – Utland	650 055	681 833	712 504
B.1 Utgifter til statlig petroleumsvirksomhet	21 447	23 515	19 600
– Investeringer i statlig petroleumsvirksomhet	20 702	22 316	18 300
– Andre utgifter i statlig petroleumsvirksomhet	745	1 199	1 300
B.2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	628 608	658 318	692 904
Kjøp av varer og tjenester	111 683	118 525	123 521
– Sivile formål	82 597	88 269	92 881
– Forsvarsformål	29 086	30 256	30 640
Overføringer	516 925	539 794	569 383
– Til kommuneforvaltningen	87 465	95 863	101 439
– Renteutgifter	15 776	17 911	16 064
– Til private og utlandet	413 685	426 020	451 879
C.1 Overskudd før overføringer til Statens pensjonsfond – Utland	210 781	301 335	307 851
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	275 544	360 878	364 893
C.2 Oljekorrigert overskudd	-64 763	-59 543	-57 042
+ Overført fra Statens pensjonsfond – Utland	70 593	59 543	57 042
C.3 = Overskudd før lånetransaksjoner	5 830	0	0
D Lånetransaksjoner, netto	7 821	20 468	65 604
1 Utlån	7 323	20 140	29 584
2 Gjeldsavdrag	498	328	36 020
E.1 Finansieringsbehov (D–C.3)	1 991	20 468	65 604

Kilde: Finansdepartementet.

Vedlegg 2**Tabelloversikt**

Kapittel 2 De økonomiske utsiktene			
Tabell 2.1	Hovedtall for norsk økonomi. Prosentvis endring fra året før . . .	19	
Tabell 2.2	Hovedtall for internasjonal økonomi. Prosentvis endring fra året før	23	
Tabell 2.3	BNP-vekst i utvalgte grupper av land. Prosent	25	
Tabell 2.4	BNP-vekst hos handelspartnerne med ny og opprinnelig landsammensetning. Prosent . . .	26	
Tabell 2.5	Produktivitetsutviklingen. Prosentvis endring fra året før . . .	32	
Tabell 2.6	Hovedtall for petroleumsvirksomheten	38	
Tabell 2.7	Hovedtall for utviklingen på arbeidsmarkedet. Prosentvis endring fra året før	40	
Tabell 2.8	Personer i og utenfor arbeidsstyrken. Prosent av befolkningen i aldersgruppen 16–66 år	43	
Tabell 2.9	Anslag for den økonomiske utviklingen i 2007. Prosentvis endring fra året før	51	
Tabell 2.10	Trefferikhet i de makroøkonomiske prognosene . .	52	
Tabell 2.11	Finansdepartementets anslag for 2006 på ulike tidspunkter. Prosentvis endring fra året før . . .	53	
Kapittel 3 Den økonomiske politikken			
Tabell 3.1	Det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet. Mill. kroner	60	
Tabell 3.2	Hovedtall på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond. Mrd. kroner	62	
Tabell 3.3	Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2006. Endringer i forhold til saldert budsjett og Revidert nasjonalbudsjett. Mill. kroner . . .	63	
Tabell 3.4	Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst fra 2006 til 2007. Anslag på regnskap. Mill. kroner og prosentvis endring	64	
Tabell 3.5	Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond – Utland. Mill kroner	64	
Tabell 3.6	Statens pensjonsfond og statens forpliktelser til alderspensjoner i folketrygden. Mrd. kroner og prosent av BNP for Fastlands-Norge ved utgangen av året	65	
Tabell 3.7	Statens pensjonsfond – Utland, forventet realavkastning og strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd. Mrd. kroner og pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge . .	66	
Tabell 3.8	Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning. Mill. kroner	69	
Tabell 3.9	Vekst i kommunesektorens inntekter i 2007. Veksten er regnet i forhold til inntektsnivået i 2006 slik det ble anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2006. Mrd. kroner	76	
Tabell 3.10	Tilgang og bruk av arbeidskraft .	83	
Kapittel 4 Hovedtrekkene i skatte- og avgiftsopplegget for 2007			
Tabell 4.1	Gjennomsnittlig endring i skatt i ulike intervaller for bruttoinntekt. Skatteopplegget for 2007 sammenliknet med lønnsjusterte 2006-regler (referansesystemet). Alle personer 17 år og eldre. Kroner	92	
Tabell 4.2	Anslåtte provenyvirksomheter av forslag til skatte- og avgiftsopplegg for 2007. Anslagene er regnet i forhold til referansesystemet for 2007. Negative tall betyr lettelser. Mill. kroner	97	

Tabell 4.3	Skattesatser og beløpsgrenser mv. for 2006 og forslag for 2007	99	Kapittel 6	Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser	
Tabell 4.4	Avgiftssatser for 2006 og foreslåtte satser for 2007	102	Tabell 6.1	Hovedtall for næringer basert på naturressurser. 2004.	132
Tabell 4.5	Påløpte skatter og avgifter fordelt på skattekreditorer. Anslag for 2006. Mrd. kroner	106	Tabell 6.2	Hovedtall for nettverksnæringer. 2003.	135
Tabell 4.6	Anslag på skatteutgifter knyttet til beskatningen av lønn og pensjon. Påløpt. Mill. kroner. 2006.	108	Tabell 6.3	Nettverksnæringer: Struktur, regulering og offentlig pålagte oppgaver	137
Tabell 4.7	Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til arbeidsgiveravgiften. Mill. kroner. 2006	109	Tabell 6.4	Endring i antall skjemavarianter ved statlige oppgaveplikter for næringsdrivende	142
Tabell 4.8	Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til bedrifts- og kapitalbeskatningen. Mill. kroner. 2006.	110	Tabell 6.5	Endret belastning for næringslivet ved statlige oppgaveplikter. Beregnet antall årsverk.	142
Tabell 4.9	Anslag på skatteutgifter knyttet til at tjenester er utenfor mva.-systemet. Mill. kroner. 2006.	113	Tabell 6.6	Statlig budsjettmessig næringsstøtte etter formål. Nettokostnader. Mill. 2005-kroner	144
Tabell 4.10	Anslag på skatteutgifter knyttet til nullsats for merverdiavgiften. Mill. kroner. 2006.	113	Tabell 6.7	Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet. Mill. kroner	145
Tabell 4.11	Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til fiskale særavgifter. Mill. kroner. 2006	114	Tabell 6.8	Samlet støtte, PSE, i prosent av produksjonsverdien i jordbruket for noen OECD-land	147
Tabell 4.12	Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til miljø- og energirelaterte særavgifter. Mill. kroner. 2006.	115	Tabell 6.9	Viktige tiltak og reformer i fornyingsarbeidet.	156
Tabell 4.13	Anslag på skattefritaket knyttet til offentlige overføringer. Mill. kroner. 2006	116	Kapittel 7	Bærekraftig utvikling	
Kapittel 5	Forvaltningen av Statens pensjonsfond		Tabell 7.1	Utslipp av klimagasser. Millioner tonn CO ₂ -ekvivalenter og årlig prosentvis endring.	179
Tabell 5.1	Gjennomsnittlig realavkastning og risiko målt i utenlandsk valuta. Pst.	125	Tabell 7.2	Hovedtall for den økonomiske utviklingen. Mrd. kroner og årlig prosentvis endring.	181
Tabell 5.2	Prosentvis allokering i andre fond	126	Tabell 7.3	Utslipp av klimagasser etter sektor. Millioner tonn CO ₂ -ekvivalenter og årlig prosentvis endring	182
			Tabell 7.4	Utslipp av langtransporterte luftforurensinger. Tusen tonn og årlig prosentvis endring.	182

Vedlegg 3**Figuroversikt****Kapittel 2 De økonomiske utsiktene**

Figur: 2.1	BNP for Fastlands-Norge og sysselsatte personer. Endring fra året før	16
Figur: 2.2	Arbeidsledighet. Prosent av arbeidsstyrken	16
Figur: 2.3	Faktorer som begrenser produksjonen i industrien	17
Figur: 2.4	Bidrag til vekst i BNP for Fastlands-Norge. Prosentpoeng	17
Figur: 2.5	Teknisk framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter. Faktisk utvikling og implisitte terminrenter. Prosent	18
Figur: 2.6	BNP for Fastlands-Norge og AKU-ledighet. Prosentvis vekst fra året før og nivå i prosent av arbeidsstyrken	20
Figur: 2.7	Internasjonal økonomi	22
Figur: 2.8	Internasjonale finansmarkeder	24
Figur: 2.9	BNP-anslag for 2006 gitt på ulike tidspunkter. Endring fra året før. Prosent	25
Figur: 2.10	Arbeidsledighet. Sesongjustert. Prosent av arbeidsstyrken	25
Figur: 2.11	Boliginvesteringer og boligpriser. Prosent av BNP og prosentvis endring fra året før	27
Figur: 2.12	Husholdningenes tilpasning	28
Figur: 2.13	Boligpriser	29
Figur: 2.14	Bedriftene i Fastlands-Norge	31
Figur: 2.15	Handel med utlandet	33
Figur: 2.16	Sysselsatte personer i offentlig forvaltning og næringsvirksomhet. Indekser. 1980=100	35
Figur: 2.17	Nettofinansinvesteringer etter sektor. Mrd. kroner	35
Figur: 2.18	Spotpris på Brent Blend. Kroner pr. fat	36
Figur: 2.19	Petroleumsproduksjon og statens inntekter fra petroleumsvirksomheten	37

Figur: 2.20	Investeringer i petroleumsvirksomheten. Mrd. 2003-kroner	37
Figur: 2.21	Sysselsetting	39
Figur: 2.22	Arbeidstillatelser til personer fra nye EØS-land	41
Figur: 2.23	Arbeidsmarkedet	44
Figur: 2.24	Konsumprisvekst totalt (KPI) og justert for avgiftsendringer og utenom energivarer (KPI-JAE). Prosentvis endring fra samme måned året før	45
Figur: 2.25	Konsumpriser. Prosentvis endring fra samme måned året før	46
Figur: 2.26	Spotpris Nord Pool. Øre pr. kWh. Månedsgjennomsnitt	47
Figur: 2.27	Årslønnsvekst for alle grupper. Prosentvis endring fra året før	48
Figur: 2.28	Industriens konkurransevne	49
Figur: 2.29	Faktisk utvikling og prognosefeil	51
Figur: 2.30	BNP for Fastlands-Norge. Avvik fra beregnet trend i prosent	54

Kapittel 3 Den økonomiske politikken

Figur: 3.1	Hovedtrekk i budsjettpolitikken	61
Figur: 3.2	Statens pensjonsfond og statens alderspensjonsforpliktelser i folketrygden. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	65
Figur: 3.3	Forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland og strukturelt, oljekorrigert under-skudd. Mrd. 2007-kroner	67
Figur: 3.4	Perspektiver på budsjettpolitikken	68
Figur: 3.5	Antall eldre (67 år og over) og barn og unge (under 20 år) i forhold til antall personer i yrkesaktiv alder (20–66 år). Prosent	69

Figur: 3.6	Inndekningsbehov ved ulike antakelser om utviklingen i oljeprisen og tilgangen på arbeidskraft. Prosent av BNP for Fastlands-Norge.	72	Kapittel 6 Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser
Figur: 3.7	Sammensetningen av kommunesektorens utgifter. 2004.	73	Figur: 6.1
Figur: 3.8	Kommuneforvaltningen	74	Figur: 6.2
Figur: 3.9	Sammensetningen av kommunesektorens inntekter. 2006.	75	Figur: 6.3
Figur: 3.10	Styringsrenter og markedets forventede styringsrenter basert på implisitte terminrenter. Prosent	78	Figur: 6.4
Figur: 3.11	Kronekursen (spot) og framskrivinger basert på terminvalutakurser i månedsskiftet august/september	79	Figur: 6.5
Figur: 3.12	Utvikling i yrkesaktivitet.	82	Figur: 6.6
Figur: 3.13	Utvikling i ulike trygdeordninger	84	Figur: 6.7
Figur: 3.14	Utviklingen i sykefraværet	86	Figur: 6.8
Figur: 3.15	Lønnskostnader for industriarbeidere i Norge i forhold til handelspartnerne. Felles valuta. Indeks. Handelspartnere=100.	89	Figur: 6.9
Kapittel 5 Forvaltningen av Statens pensjonsfond			Figur: 6.10
Figur: 5.1	Region- og aktivafordeling i referanseporteføljen for Statens pensjonsfond – Utland. Sammensetningen innenfor hver region bestemmes av markedsvektene mellom landene.	119	Kapittel 7 Bærekraftig utvikling
Figur: 5.2	Nominell verdiutvikling i Statens pensjonsfond – Utlands delporteføljer målt i fondets valutakurv. Indeks ved utgangen av 1997 =100	120	Figur: 7.1
Figur: 5.3	Differansen mellom samlet realavkastning i rullerende 15-års perioder siden 1900 med henholdsvis 60 og 50 pst. aksjeandel i forhold til dagens 40 pst. Avkastningen er målt i porteføljer med investeringer i USA, Japan, Storbritannia, Tyskland og Frankrike, med regionvekter som i Statens pensjonsfond – Utland. Pst.	124	Figur: 7.2
			Figur: 7.3
			Figur: 7.4
			Figur: 7.5
			Figur: 7.6
			Figur: 7.7
			Figur: 7.8
			Figur: 7.9
			Figur: 7.10
			Figur: 7.11
			Figur: 7.12
			Figur: 7.13
			Figur: 7.14
			Figur: 7.15
			Figur: 7.16
			Figur: 7.17
			Figur: 7.18
			Figur: 7.19
			Figur: 7.20
			Figur: 7.21
			Figur: 7.22
			Figur: 7.23
			Figur: 7.24
			Figur: 7.25
			Figur: 7.26
			Figur: 7.27
			Figur: 7.28
			Figur: 7.29
			Figur: 7.30
			Figur: 7.31
			Figur: 7.32
			Figur: 7.33
			Figur: 7.34
			Figur: 7.35
			Figur: 7.36
			Figur: 7.37
			Figur: 7.38
			Figur: 7.39
			Figur: 7.40
			Figur: 7.41
			Figur: 7.42
			Figur: 7.43
			Figur: 7.44
			Figur: 7.45
			Figur: 7.46
			Figur: 7.47
			Figur: 7.48
			Figur: 7.49
			Figur: 7.50
			Figur: 7.51
			Figur: 7.52
			Figur: 7.53
			Figur: 7.54
			Figur: 7.55
			Figur: 7.56
			Figur: 7.57
			Figur: 7.58
			Figur: 7.59
			Figur: 7.60
			Figur: 7.61
			Figur: 7.62
			Figur: 7.63
			Figur: 7.64
			Figur: 7.65
			Figur: 7.66
			Figur: 7.67
			Figur: 7.68
			Figur: 7.69
			Figur: 7.70
			Figur: 7.71
			Figur: 7.72
			Figur: 7.73
			Figur: 7.74
			Figur: 7.75
			Figur: 7.76
			Figur: 7.77
			Figur: 7.78
			Figur: 7.79
			Figur: 7.80
			Figur: 7.81
			Figur: 7.82
			Figur: 7.83
			Figur: 7.84
			Figur: 7.85
			Figur: 7.86
			Figur: 7.87
			Figur: 7.88
			Figur: 7.89
			Figur: 7.90
			Figur: 7.91
			Figur: 7.92
			Figur: 7.93
			Figur: 7.94
			Figur: 7.95
			Figur: 7.96
			Figur: 7.97
			Figur: 7.98
			Figur: 7.99
			Figur: 7.100

Figur: 7.7	Andel vannforekomster (kystvann) med åpenbar god økologisk status, etter region. 2004	166	Figur: 7.12	Petroleumskorrigert sparing, beregnet avkastning av petroleumsformuen, petroleumsrente og sparing for Norge. Tusen kroner pr. innbygger, faste priser (2005-kroner)	168
Figur: 7.8	Samlet energibruk pr. enhet brutto nasjonalprodukt (BNP), og energibruk fordelt på fornybare og ikke-fornybare kilder.	166	Figur: 7.13	Innstrammingsbehov i offentlige finanser som prosent av BNP. Generasjonsregnskapsberegninger publisert i ulike styringsdokumenter i perioden 2001–2006	169
Figur: 7.9	Gytebestandens størrelse i forhold til gytebestandens «føre vår» grenseverdi for nordøstarktisk torsk	167	Figur: 7.14	Antall personer 16 år og over, fordelt etter høyeste utdanning .	169
Figur: 7.10	Forbruk av helse- og miljøfarlige produkter i husholdningene. Produkter klassifisert som miljøskadelige og akutt giftige (kg), allergiframkallende, CMR og kronisk (tonn) og helse-skadelige (1000 tonn). 1999–2001	167	Figur: 7.15	Langtidsarbeidsledige og uførepensjonister som andel av befolkningen i aldersgruppen 18–66 år	170
Figur: 7.11	Kilder til inntekt, vist ved dekomponering av gjennomsnittlig netto nasjonalinntekt (NNI) pr. innbygger	168	Figur: 7.16	Forventet levealder ved fødselen etter kjønn. 1815–2003	170
			Figur: 7.17	Utslipp av klimagasser pr. enhet BNP i utvalgte land. 1990 = 1 . . .	180

Vedlegg 4**Oversikt over bokser**

Kapittel 2 De økonomiske utsiktene			
Boks 2.1 Renteframskrivninger	18	Boks 3.2 Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet	60
Boks 2.2 Utviklingen i norsk økonomi på mellomlang sikt.	20	Boks 3.3 To metoder for å vurdere den langsiktige bærekraften i offentlige finanser	71
Boks 2.3 Norges viktigste handelspartnere og endringer i eksportmønsteret.	26	Boks 3.4 Forskrift om pengepolitikken.	78
Boks 2.4 Hva skjer ved en markert nedgang i boligmarkedet i USA?	27	Boks 3.5 Revidert sysselsettingsstrategi fra OECD	81
Boks 2.5 Boligprisene og konjunktorene	29	Boks 3.6 Tilbud og etterspørsel av arbeidskraft	85
Boks 2.6 Arbeidskraftsproduktivitet	32	Boks 3.7 Utviklingen i sykefraværet	86
Boks 2.7 Arbeidsinnvandring fra nye EØS-land.	41	Kapittel 6 Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser	
Boks 2.8 Omstillingsevne i norsk økonomi	42	Boks 6.1 Hva vet vi om produktivitets- og kvalitetsutviklingen i offentlig sektor?	153
Boks 2.9 Utviklingen i elektrisitetsprisene.	47	Boks 6.2 Elektronisk selvangivelse	158
Boks 2.10 Konkurransesevne.	50	Kapittel 7 Bærekraftig utvikling	
Boks 2.11 Faktorer bak endringene i de makroøkonomiske anslagene.	53	Boks 7.1 Regjeringens prinsipper i arbeidet med bærekraftig utvikling	160
Kapittel 3 Den økonomiske politikken		Boks 7.2 Makroøkonomiske forutsetninger.	181
Boks 3.1 Retningslinjer for budsjettpolitikken	58		

Vedlegg 5**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 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* ved arbeidskontorene måles av NAV (Ny arbeids- og velferdsforvaltning). For å kunne motta dagpenger må en arbeidsledig registrere seg hos NAV. 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 skal bidra til å motvirke omfanget av langvarig ledighet, og til at personer som i dag står utenfor arbeidslivet kan komme i arbeid.

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 vir-

kelige 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 korrigerte målene er:

A) Den oljekorrigerte budsjettbalansen

Ved omtale av budsjettpolitikken blir det ofte fokusert på den oljekorrigerte budsjettbalansen, det vil si budsjettbalansen utenom inntekter og utgifter knyttet til petroleumsvirksomheten.

B) Den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen

Den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen gir et mål for den underliggende utviklingen i den oljekorrigerte budsjettbalansen. Utviklingen i den oljekorrigerte budsjettbalansen påvirkes av konjunktursituasjonen, andre tilfeldige forhold og

regnskapsmessige omlegginger. 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. Folketrygdfondet er imidlertid i dag fristilt fra folketrygden, i den forstand at det ikke blir overført midler til eller fra fondet. Folketrygdfondet forvalter i dag Statens pensjonsfond – Norge på vegne av Finansdepartementet. Se omtale av Statens pensjonsfond.

Handelspartnere

Gruppen Norges viktigste handelspartnere er en sammenveining av de landene som er viktigst for utviklingen i norsk eksport og konkurranseevne.

Når det gjelder størrelser knyttet til utviklingen i den kostnadsmessige konkurranseevnen, 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 landsammensetningen 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, oljekorrigerte 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, oljekorrigerte 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.

Kommuneøkonomien

Kommunesektoren står for en stor del av produksjonen av de offentlige finansierte velferdstjenestene i Norge, og kommunesektorens inntekter utgjør drøyt 17 prosent av verdiskapningen (BNP) i Fastlands-Norge.

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 indek-

sen 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 gjennomføring 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 termin-

betalinger vil påløpt rente være halvparten av en normal terminbetaling.

Referanseporteføljen for Statens pensjonsfond – Utland

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 vektorer 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. For aksjer benyttes FTSE-indeksene for hvert land, mens Lehman-indeks er benyttet for obligasjoner.

Statens pensjonsfond (SF)

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 og Statens pensjonsfond – Norge.

Statens pensjonsfond – Norge

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 oljekorrigerte budsjettunderskuddet slik det anslås i nysaldert budsjett.

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 16–74 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. Nasjonalregnskapet gir også tall for sysselsatte personer. 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 søker mer arbeid.

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, avtafestet 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 bransjevisse 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 forbundsvisse 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.
-
-